

Realidade Socio-Urbanística do Algarve e a Execução dos Planos Territoriais Municipais

André Paiva Brunheta

Dissertação de Mestrado em Ordenamento do Território e Sistemas de Informação Geográfica (e-learning)

Versão corrigida e melhorada após defesa pública

DEZEMBRO, 2022

Dissertação apresentada para cumprimento dos requisitos necessários à obtenção do grau de Mestre em Ordenamento do Território e Sistemas de Informação Geográfica (e-learning), realizada sob a orientação científica da Professora Dra. Margarida Pereira e Professor Dr. Carlos Pereira da Silva

AGRADECIMENTOS

Com mais uma jornada académica concluída, nunca será demais recordar e agradecer a todos aqueles que de uma forma, ou de outra, participaram também na execução desta dissertação, através dos seus conselhos, de palavras motivadoras e opiniões críticas que possibilitaram melhorar este documento.

Assim começo por agradecer, em primeiro lugar à Professora Dra. Margarida Pereira e ao Prof Dr. Carlos Pereira da Silva, por toda a sua disponibilidade, conselhos e palavras orientadoras, que possibilitaram definir uma trajetória e efetuar o melhor estudo possível, sobre a temática em questão.

Agradecer aos meus colegas, da divisão de planeamento, da Câmara Municipal de Loulé, por muitas vezes terem de ouvir os meus desabafos e dúvidas, e por terem sempre partilhado o seu conhecimento ao nível das diversas temáticas de planeamento e ordenamento do território, essenciais para a boa redação desta dissertação.

Agradecer à minha família, pelo incentivo e constante apoio em todas as decisões que tenho tomado ao longo destes anos, estando incondicionalmente ligados a qualquer tipo de sucesso pessoal, académico ou profissional que eu possa ter. “Tudo nesta vida se faz”, ouvi muito da parte deles, e efetivamente não estavam errados.

Agradecer aos meus amigos, por se preocuparem e estarem por dentro da minha trajetória académica, pessoal e profissional, e por estarem alguns no mesmo barco que eu, com dissertações de mestrado por realizar, sendo certo que todos terminaremos os nossos projetos com sucesso.

Na concretização de mais um objetivo pessoal, nunca será demais afirmar, que o esforço, a dedicação e a nossa devoção nos permitirá atingir a glória desejada.

RESUMO

Realidade Socio-Urbanística do Algarve e a Execução dos Planos Territoriais Municipais

André Paiva Brunheta

A aplicação da perequação ao nível do planeamento e execução urbanística tem suscitado muita controvérsia, quanto à sua validade enquanto instrumento integrador e facilitador da execução dos planos. Por exigência do quadro legal, os PU e PP devem definir mecanismos perequativos que garantam a redistribuição de benefícios e encargos inerentes ao modelo de ocupação proposto, contudo nem todos aplicam estes mecanismos na execução das operações urbanísticas que implementam as opções dos planos, condicionando a eficaz e eficiente execução.

Na região do Algarve, após o lançamento aos serviços técnicos das câmaras municipais de um inquérito sobre a aplicação perequação, os planos e a realidade socio-urbanística dos municípios, constatou-se que, os planos analisados apresentam uma reduzida execução, podendo as causas ser múltiplas, desde as realidades socio-urbanísticas específicas dos municípios à dificuldade generalizada em interpretar e cumprir as disposições dos planos, sobretudo os mecanismos perequativos por parte dos diversos intervenientes envolvidos. É então essencial perceber se as dinâmicas urbanísticas, sociais e económicas têm ligação com os mecanismos perequativos dos planos, por forma a concluir-se se a execução dos planos está condicionada por uma realidade não favorável ou se a perequação tem limitado a boa execução dos planos. Importa compreender quais as causas e reforçar soluções, que poderão não ser imediatas, mas que construam um caminho e uma futura estratégia, na abordagem à execução urbanística por parte dos diversos agentes.

Palavras-Chave: Território, Perequação, Execução, Realidade Sócio Urbanística, Público, Privado.

ABSTRACT

Socio-Urbanistic Reality of the Algarve and the Execution of Municipal Territorial Plans

André Paiva Brunheta

The application of equalization in urban planning and execution has raised much controversy as to its validity as an integrating and facilitating instrument in the execution of plans. As required by the legal framework, PU and PP must define equalization mechanisms that ensure the redistribution of benefits and burdens inherent in the proposed occupation model, however, not all of them apply these mechanisms in the execution of urbanistic operations that implement the options of the plans, conditioning the effective and efficient execution.

In the Algarve region, after launching a survey to the technical services of the municipalities on the application of equalization, the plans and the socio-urban reality of the municipalities, it was found that the analyzed plans have a low implementation, the causes may be multiple, from the specific socio-urban realities of the municipalities to the general difficulty in interpreting and complying with the provisions of the plans, especially the equalization mechanisms by the various actors involved. It is therefore essential to understand whether the urban, social and economic dynamics are linked to the equalization mechanisms of the plans, in order to conclude whether the execution of the plans is conditioned by an unfavorable reality or whether equalization has limited the proper execution of the plans. It is important to understand the causes and strengthen solutions, which may not be immediate, but which build a path and a future strategy in the approach to urban execution by the various agents.

Keywords: Territory, Equalization, Execution, Socio-Urbanistic Reality, Public, Private

ÍNDICE

I. INTRODUÇÃO	
I.1 ENQUADRAMENTO / PERTINÊNCIA.....	1
I.2 OBJETIVOS	3
I.3 METODOLOGIA.....	4
I.4 ESTRUTURA DA DISSERTAÇÃO.....	5
II. PEREQUAÇÃO	6
II.1 EVOLUÇÃO DO QUADRO LEGAL E INTEGRAÇÃO NOS INSTRUMENTOS DE GESTÃO TERRITORIAL.....	10
II.1.1 CRONOLOGIA DA EVOLUÇÃO DA PEREQUAÇÃO NO QUADRO LEGISLATIVO PORTUGUÊS	10
II.1.2. A PEREQUAÇÃO NO ATUAL QUADRO LEGISLATIVO	14
II.2 PRESSUPOSTO DA IGUALDADE E EQUIDADE	16
II.3 MECANISMOS DE PEREQUAÇÃO – BENEFÍCIOS E ENCARGOS	18
II.3.1 ÍNDICE MÉDIO DE UTILIZAÇÃO	20
II.3.2 ÁREA DE CEDÊNCIA MÉDIA	21
II.3.3 REPARTIÇÃO DOS CUSTOS DE URBANIZAÇÃO	21
II.3.4 BENEFÍCIOS URBANÍSTICOS.....	22
II.3.5. ENCARGOS URBANÍSTICOS.....	23
II.3.6 MODALIDADES COMPENSATÓRIAS	25
III. EXECUÇÃO URBANÍSTICA	27
III.1 EXECUÇÃO SISTEMÁTICA E ASSISTEMÁTICA	29
III.2 SISTEMAS DE EXECUÇÃO.....	32
III.3 INSTRUMENTOS DE EXECUÇÃO	34
III.4 TIPIFICAÇÃO DAS OPERAÇÕES URBANÍSTICAS.....	41
III.4.1 EDIFICAÇÃO	43
III.4.2 OPERAÇÕES DE LOTEAMENTO	43
IV. A REGIÃO DO ALGARVE.....	45

IV.1 ESTRUTURA TERRITORIAL	46
IV.2 CARACTERIZAÇÃO SOCIAL, ECONÓMICA E URBANA.....	50
IV.3 INSTRUMENTOS DE GESTÃO TERRITORIAL: CONTEÚDO E CARACTERÍSTICAS	53
IV.3.1. PLANO DE URBANIZAÇÃO	57
IV.3.2 PLANO DE PORMENOR	61
V. INFLUÊNCIA DA REALIDADE SOCIO-URBANÍSTICA NA EXECUÇÃO DOS PLANOS	
TERRITORIAIS MUNICIPAIS.....	67
V.1 METODOLOGIA E MÉTODO DE SELEÇÃO	67
V.2 CASOS DE ESTUDO / RESULTADOS	70
V.2.1. APLICABILIDADE DA PEREQUAÇÃO	73
V.2.2. REALIDADE SÓCIO URBANÍSTICA DOS MUNICÍPIOS E CARACTERÍSTICAS DOS PLANOS	76
V.2.3. CONSIDERAÇÕES DOS RESULTADOS	100
VI. CONTRIBUTOS PARA O REFORÇO DA EXECUÇÃO DOS PLANOS TERRITORIAIS	
MUNICIPAIS.....	103
VII. CONCLUSÃO	
BIBLIOGRAFIA.....	107
RELATÓRIOS	110
BASE DE DADOS.....	110
SITES WEB.....	110
LEGISLAÇÃO.....	111
ÍNDICE DE FIGURAS	112
ÍNDICE DE TABELAS	113
ANEXOS	

LISTA DE ABREVIATURAS

AcedAbs | Área de Cedência Abstrata

AcedEf | Área de Cedência Efetiva

ACM | Área de Cedência Média

ACP | Áreas de Construção Prioritária

ADUP | Áreas de Desenvolvimento Urbano Prioritário

AP | Administração Pública

A_{SB} | Área de Solo Bruta

CE | Código de Expropriações

CEDOUA | Centro de Estudos de Direito do Ordenamento, do Urbanismo e do Ambiente

EdAbs | Edificabilidade Abstrata

EdConc | Edificabilidade Concreta

IGT | Instrumentos de Gestão Territorial

IMU | Índice Médio de Utilização

INE | Instituto Nacional de Estatística

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

LBPPSOTU | Lei de Bases Gerais da Política Pública de Solos, de Ordenamento do Território e Urbanismo

LS | Lei dos Solos

NDT | Núcleo de Desenvolvimento Turístico

M² | Metros Quadrados

PDM | Plano Diretor Municipal

PGM | Planos Gerais de Melhoramento

PIER | Plano de Intervenção em Espaço Rústico

PP | Plano de Pormenor

PPBR | Plano de Pormenor de Barranco do Rodrigo

PPPG | Plano de Pormenor de Pêro Gil

PPRU | Plano de Pormenor de Reabilitação Urbana

PPS | Plano de Pormenor de Salvaguarda

PPUOPG13 | Plano de Pormenor da Unidade Operativa de Planeamento e Gestão 13

PROT-ALG | Plano Regional de Ordenamento do Território do Algarve

PTM | Planos Territoriais Municipais

PU | Plano de Urbanização

PUQNNE | Plano de Urbanização de Quarteira Norte – Nordeste

PVMP | Plano de Urbanização da Meia Praia

RCU | Repartição de Custos de Urbanização

RJIGT | Regime Jurídico de Instrumentos de Gestão Territorial

RJUE | Regime Jurídico de Urbanização e Edificação

SNIT | Sistema Nacional de Informação Territorial

TDR | Transferable Development Rights

TMU | Taxas Municipais de Urbanização

UE | Unidade de Execução

UOPG | Unidade Operativa de Planeamento e Gestão

ZUC | Zonas de Urbanização Conjunta

Σ_{AC} | Somatório da área de construção

$\Sigma_{A_{ced}}$ | Somatório das Áreas de Cedência

I. INTRODUÇÃO

I.1 ENQUADRAMENTO / PERTINÊNCIA

A gestão urbanística envolve o “conjunto de medidas e acções em que se traduz a implementação do processo de planeamento, nomeadamente dos planos urbanísticos e dos seus programas de realização. Sendo o processo de planeamento contínuo e uno, planeamento e gestão são indissociáveis” (Costa Lobo et al., 1995:195).

A visão racionalista do planeamento tende a sobrevalorizar a elaboração do plano, secundarizando a sua implementação, por ser considerada como uma fase de execução natural das ações propostas. Porém, este entendimento há muito é merecedor de críticas, pelos pressupostos intrínsecos: (i) o modelo territorial de intervenção, associado à definição de usos do solo e aos índices urbanísticos correspondentes, tende a valorizar de forma diferenciada o valor fundiário das propriedades abrangidas, gerando tratamento desigual entre os proprietários abrangidos e comprometendo a sua viabilização; (ii) as dinâmicas socio-territoriais são cada vez mais intensas e por vezes disruptivas, conferindo obsolescência precoce ao plano. Assim, o processo de planeamento tem de internalizar novas formas de atuação, capazes de garantir eficiência e impactes positivos efetivos nas transformações territoriais.

Compreendendo o processo evolutivo constante a que está sujeito o planeamento territorial, as entidades públicas com responsabilidades na matéria, assegurando o cumprimento das diretrizes do quadro legislativo, devem elaborar planos territoriais flexíveis, sustentáveis e adequados às necessidades da população, e que possibilitem a fácil acomodação das intenções dos proprietários, atendendo às condições impostas pelo plano, sob pena de não condicionarem as futuras pretensões para a mesma área, possibilitando uma imagem urbana de conjunto aprazível, valorizando territorialmente o local .

O litoral e barrocal do Algarve foi sujeito, nas últimas décadas, a uma intensa pressão urbanística, que se traduziu, globalmente, numa urbanização descontrolada, surgindo edificação dos mais diversos tipos em muitas áreas, onde o regime de uso do solo não admitia. Esta realidade dificulta a gestão urbanística municipal e impõe obstáculos na sua tarefa de ordenar e planear as suas cidades e as áreas rurais.

Neste sentido, e após a aprovação, em 2007, do Plano Regional de Ordenamento do Território do Algarve (PROT-ALG), que aponta para a contenção dos perímetros urbanos e consolidação da malha urbana existente, pondo fim a um modelo urbano extensivo já não consentâneo com as orientações das agendas europeia e nacional, mas apetecível face ao crescimento turístico nas suas mais diversas tipologias na região. Assim, começam a surgir Planos de Urbanização (PU) e Planos de Pormenor (PP) que visaram ordenar a ocupação do espaço urbano (algo que os PDM não têm sido capazes de efetivar), a melhoria da qualidade urbana e paisagística, como também a concretização de necessidades de interesse público.

Os planos territoriais municipais (PTM) na região, apesar de definirem mecanismos perequativos, nem sempre os concretizam. Quando aplicáveis, permitem equilibrar a posição de cada interveniente sobre um determinado território, através da redistribuição dos encargos e benefícios, mediante a execução de uma operação urbanística, garantindo a justiça e equidade. Assim, a execução deve ser partilhada e colaborativa, envolvendo todos aqueles que têm direitos sobre o território, na criação de áreas com valor económico, social, ambiental e urbano, rompendo com a anterior tendência, assente numa atitude individual(ista), onde as operações urbanísticas concretizavam o projeto dentro de cada propriedade, desconsiderando a continuidade urbana e desvalorizando territorialmente o local com a falta de elementos integradores e inclusivos (jardins, praças, equipamentos de utilização pública, rede viária).

A agregação social e partilha pretendida no processo de execução dos demais planos, é calculado mediante o nível de execução dos PTM, apesar de ainda possibilitar uma maior transparência em todo o processo e sobre as decisões tomadas pelas entidades superiores.

A execução urbanística de muitos dos planos da região tem se prolongado no tempo, sendo as causas diversas: difícil compreensão e interpretação dos mecanismos perequativos existentes e vinculativos, falta de investimento local, desinteresse em participar num processo de urbanização partilhado e em conjunto com outros particulares e/ou administração pública, pouca pro-atividade por parte dos municípios.

Estas dificuldades, ao impedirem que a execução dos planos seja mais célere, atrasam o desenvolvimento e a concretização da estratégia territorial definida para o município. É

efetivamente necessário perceber a causa destes problemas, de forma a incentivar e atrair a iniciativa privada a participar nos processos de planeamento e execução urbanística. Esta dissertação pretende interpretar, através de inquéritos às entidades públicas e privadas, com intervenção nos planos selecionados no caso de estudo, se o problema é da responsabilidade da administração devido aos difíceis mecanismos impostos nos planos e que castram a iniciativa privada, ou se não existe abertura por parte das entidades privadas nestes procedimentos partilhados, mediante a realidade socio-urbanística dos municípios.

A análise efetuada e os resultados que se pretendem atingir refletirão a dinâmica urbanística do local, permitindo interpretar e verificar os diversos fatores que induzem uma elevada ou reduzida dinâmica urbanística, possibilitando ao autor propor soluções que melhorem a execução urbanística local ou assinalar as boas práticas existentes, viabilizando a reprodução dessas mesmas boas práticas e o crescimento urbanístico eficiente e sustentável da região.

I.2 OBJETIVOS

A dissertação apresenta uma perspetiva da região do Algarve ao nível do desenvolvimento urbanístico, impondo um enfoque na execução urbanística dos planos territoriais municipais (PP ou PU) com mecanismos perequativos, selecionados para o caso de estudo, com intuito de compreender se a execução dos mesmos está comprometida, atendendo à realidade socio-urbanísticas do município. Neste sentido a análise aos indicadores sociais económicos e urbanos, associados ao desenvolvimento urbano, possibilitará perceber a evolução urbanística atual local, e se existe uma real aposta privada e pública na transformação territorial, através da promoção de operações urbanísticas de diferentes tipologias (processos de licenciamento de edificação e de operações de loteamento), e se a concretização destas é condicionada por essa realidade ou pelas condições impostas pelos PTM.

Os objetivos definidos alinham-se com esta intenção de estudo, que será vertida e trabalhada ao longo deste documento, dos quais se destacam: os objetivos gerais, que tendem a ser cumpridos nas diferentes fases da dissertação; e os objetivos específicos, com um propósito mais operacional e que visam atingir os objetivos gerais.

Objetivos Gerais:

- Analisar a importância da execução urbanística na concretização do modelo de ocupação territorial proposto e os instrumentos de execução legalmente previstos;
- Enquadrar a aplicação da Perequação na Execução Urbanística e as mais-valias daí resultantes;
- Interpretar os problemas inerentes à execução dos instrumentos de gestão territorial (PU e PP) selecionados no estudo empírico;
- Contribuir para uma execução urbanística mais eficiente e eficaz.

Objetivos Específicos:

- Caracterizar a região do Algarve com base em indicadores sociais, económicos e urbanos, bem como os municípios integrados no estudo empírico;
- Caracterizar os planos territoriais municipais, selecionados no estudo empírico, com enfoque no grau de execução, nos mecanismos perequativos, orientações executórias e dinâmica territorial;
- Analisar possível ligação entre a execução urbanística do plano e a realidade socio urbanística do município;
- Expor as principais dificuldades das entidades públicas e privadas na concretização das operações urbanísticas e execução dos planos territoriais municipais;
- Explorar ações que permitam reforçar a execução dos planos territoriais municipais.

I.3 METODOLOGIA

Foi realizada inicialmente uma ponderação sobre a temática a trabalhar, uma vez que para o autor da dissertação faria sentido dar continuidade, com espírito crítico, às funções que desempenha na sua atividade profissional num município do Algarve e promover as especificidades da região no contexto nacional.

A conceção da metodologia centrou-se em dois momentos distintos. Um primeiro que consistiu na pesquisa bibliográfica da temática, permitindo sustentar o quadro teórico-conceptual e a redação dos capítulos I a IV. O segundo momento permitiu a elaboração do estudo empírico, e seguiu a seguinte ordem:

1. Caracterização dos municípios da região do Algarve, e mais detalhadamente dos seleccionados para o caso de estudo, do ponto de vista social, económico e urbano, através de indicadores (INE).
2. Caracterização dos instrumentos de gestão territorial de âmbito municipal, seleccionados como caso de estudo, face aos seus modelos de execução, grau de execução e quantidade e diversidade de operações urbanísticas tituladas;
3. Realização de inquéritos, às camaras municipais (técnicos), e técnicos de empresas privadas (maioritariamente arquitetos), de forma a compreender a sua relação com a execução de planos territoriais municipais com perequação e principais dificuldades na viabilização das operações urbanísticas que concretizam a estratégia do plano;
4. Apreciação crítica dos principais constrangimentos e discussão de ações que permitam melhorar a execução dos planos municipais.

I.4 ESTRUTURA DA DISSERTAÇÃO

O primeiro capítulo apresenta a temática abordada na dissertação, define os objetivos (gerais e específicos) a concretizar, a metodologia e a estrutura da dissertação. O segundo capítulo procede ao enquadramento teórico do tema, impondo um olhar sobre a evolução histórica e legislativa da perequação e realçando a preponderância dos conceitos da igualdade e equidade para uma boa gestão urbanística. O terceiro capítulo incide sobre o processo de execução urbanística, demonstrando as diversas formas de execução e os instrumentos disponíveis para promover uma urbanização justa e coerente. Neste sentido urge no final deste capítulo a convergência com a definição das tipologias de operações urbanísticas, que confluem na intervenção da iniciativa privada nos processos de urbanização. No quarto capítulo é realizada uma caracterização social, económica e urbanística à região algarvia, demonstrando as suas potencialidades e constrangimentos, e uma abordagem, quantitativa e qualitativa, aos Planos de Urbanização e Planos de Pormenor em vigor na região. Estes quatro capítulos estão suportados, numa base bibliográfica recente (dos últimos 10 anos) e permitem adquirir o conhecimento necessário para a compreensão do estudo empírico, descrito no capítulo cinco.

O quinto capítulo, apoiado na caracterização efetuada no capítulo anterior, ao nível dos diferentes planos territoriais municipais e análise de alguns indicadores económicos, sociais e urbanos, entroncará e especificará a análise aos planos de urbanização e planos de pormenor selecionados, com mecanismos perequativos, de diferentes municípios com diferentes localizações geográficas, visando compreender o nível de execução dos mesmos. No âmbito deste estudo, é então essencial compreender se a realidade sócio-urbanística local converge com o nível de execução do plano, atendendo que é à iniciativa privada e à administração pública que é imputado o dever de executar operações urbanísticas sujeitas aos mecanismos perequativos regulamentados. Desta forma torna-se imperativo recolher informação, das entidades privadas (sobretudo empresas de arquitetura e planeamento) e da administração pública, (técnicos municipais), através de um inquérito construído para o efeito, numa tentativa de perceber as perspetivas dos diversos agentes sobre a execução dos planos, perequação e influência da realidade existente na execução.

O sexto capítulo, visa, atendendo à interpretação realizada dos resultados do capítulo anterior, apresentar um ponto de vista, que proporcione uma execução urbanística mais célere e eficaz.

O capítulo sete destaca os pontos essenciais do estudo realizado.

II. PEREQUAÇÃO

A revisão bibliográfica efetuada às temáticas da perequação e da execução urbanística atende às diferentes perspetivas de vários autores, destacando-se os que participaram no projeto PERCOM, e outros pela sua preponderância no desenvolvimento destas matérias nas últimas décadas. Factualmente, e pela análise realizada, a visão dos autores é maioritariamente homogénea, complementando-se, considerando a perequação como um ato de introdução de uma justiça social, económica e urbana, equilibrando o tratamento entre os diferentes proprietários, e assumindo-se a execução uma componente essencial à implementação dos planos reiterando que, tal como a fase de elaboração dos planos, a execução deve ser participada e colaborativa, atribuindo ao particular um papel importante na construção da cidade.

O ato perequativo compreende a repartição de algo entre diversas pessoas. Qualquer iniciativa, pública ou privada, visa: o ganho de vantagens/benefícios, a concretização dos

seus objetivos e a mitigação das desvantagens ou encargos. Assim a perequação pretende a divisão dos benefícios e encargos pelos proprietários fundiários abrangidos por um plano, num determinado território, de forma equitativa, por forma a constituírem-se territórios e sociedades mais equilibradas e justas.

O conceito, inseparável dos princípios de igualdade e equidade, pilares da sua afirmação, teve origem nos primórdios da construção e constituição das primeiras cidades e sociedades, através do *“pensamento Aristoteliano e Platoniano quanto à justiça na distribuição da riqueza entre todos os cidadãos”* (Rodrigues, 2014:13). Após um período em que a perequação caiu no desuso, nos vários domínios da sociedade, volta a surgir *“no iluminismo com o reconhecimento dos direitos do Homem e de um tratamento igual para todas as pessoas, sendo o termo utilizado nos países de influência latina sempre que era necessária a aplicação de uma disposição jurídica ou administrativa que procure restabelecer uma igualdade”* (Rodrigues, 2014:14).

Na prática urbanística, a administração pública pretende conferir um tratamento igualitário a todos os proprietários abrangidos pelos planos urbanísticos. Desta forma a perequação representa *“uma ferramenta de gestão urbanística que foi criada com o objetivo de proporcionar aos municípios a promoção de uma maior equidade na redistribuição dos encargos e benefícios gerados pelos seus planos urbanísticos aos proprietários afetados, permitindo um desenho urbano livre de pressões externas ao interesse público, a captação de fundos para a infraestruturização e execução de espaço público de qualidade, e a dinamização do mercado de solos.”* (Abrunhosa, 2014:13).

Além das vantagens enunciadas, Prudêncio (2014:14), citando Oliveira e Carvalho (2003), refere ainda *“a transparência do mercado e o aumento de confiança dos cidadãos na Administração Pública, bem como, entre os proprietários e promotores”*, como um dos grandes benefícios do processo perequativo. A concretização da perequação dependerá quer da vontade da Administração, quer da vontade privada e particular, uma vez que são eles o grande motor da transformação do território, sendo então essencial que os modelos perequativos sejam simples, claros e transparentes, bem como a comunicação do modelo perequativo, tão essencial para a aceitação dos particulares e das entidades envolvidas.

A legislação portuguesa, sobretudo o Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial (RJIGT)¹, confere à perequação um papel essencial na execução dos IGT, e na forma como devem ser partilhados os encargos e os benefícios, considerando como principais objetivos deste ato, os dispostos no n. º2, do artigo. º 176.º, do presente diploma:

- *A garantia da igualdade de tratamento relativamente a benefícios e encargos decorrentes de plano territorial de âmbito intermunicipal ou municipal;*
- *A obtenção pelos municípios de meios financeiros adicionais para o financiamento da reabilitação urbana, da sustentabilidade dos ecossistemas e para garantia da prestação de serviços ambientais;*
- *A disponibilização de terrenos e de edifícios ao município, para a construção ou ampliação de infraestruturas, de equipamentos coletivos e de espaços verdes e outros espaços de utilização coletiva;*
- *A supressão de terrenos expetantes e da especulação imobiliária;*
- *A correção dos desequilíbrios do mercado urbanístico;*
- *A promoção do mercado de arrendamento por via da criação de uma bolsa de oferta de base municipal;*
- *A realização das infraestruturas urbanísticas e de equipamentos coletivos em zonas carenciadas.*

A fixação dos critérios perequativos deverá ter como fim o cumprimento dos objetivos enunciados na lei e deverá atender, sempre, à abrangência geográfica, à realidade urbanística e à tendência de crescimento do local. Apesar de se entender que se devem ver concretizados nos Planos Diretores Municipais, os critérios perequativos, *“tal não significa que o município tenha que fixar um mesmo critério para todo o seu território; mas obriga-o a encará-lo na sua globalidade e a fixar os critérios, iguais ou diferentes, mas devidamente justificados, para cada uma das partes em que, para o efeito, entenda subdividi-lo”* (Carvalho & Oliveira, 2008:42).

¹ Decreto-Lei n. º80/2015, de 14 de maio

Pais (2010:76), citando Carvalho (2003a:290), identifica 4 abrangências territoriais:

- *Municipal, que inclui todo o solo urbano e rural do município;*
- *De um aglomerado urbano (incluindo, ou não, o solo agrícola e florestal que se localiza no seu interior);*
- *De uma parte da cidade (por exemplo: o centro, a área urbana consolidada em torno do centro, as áreas periurbanas ou a grande zona industrial);*
- *De uma operação urbanística, podendo variar bastante em dimensão.*

Já Carvalho (2012:40) define “que o estabelecimento de critérios e a estruturação da perequação compensatória, para ser eficaz, não pode deixar de ocorrer em dois âmbitos (duas escalas territoriais) complementares entre si:

- *Uma escala alargada, a estabelecer no âmbito de PDM e/ou PU, podendo referenciar-se a cada UOPG/Unidade Territorial, considerando a globalidade de território por ela abrangida e com aplicação a todas e cada das operações urbanísticas que nela ocorram;*
- *Uma escala operativa, sempre que ocorra parceria urbanística, na qual o conjunto dos parceiros, para além de assumir direitos/deveres perequativos de escala alargada, realizam uma distribuição entre si de encargos e benefícios”.*

Afirma ainda, citado por Pais (2010:78), que a escala local destina-se a promover “a equidade entre proprietários directamente envolvidos na execução de uma intervenção concreta. Regra geral, a perequação à escala local tem a vantagem de se referenciar a uma solução urbanística já predefinida, pelo que possibilita uma distribuição de benefícios e encargos mais justa e rigorosa.” Desta forma, é ao nível dos Planos de Pormenor ou Unidades de Execução, que a Perequação deve ser mais incisiva na execução urbanística dos territórios municipais.

Independentemente da abrangência geográfica do plano, a definição dos critérios perequativos servem, “não para uniformizar o solo, mas para corrigir desigualdades que decorrem do plano, o que significa que apenas as que por ele foram introduzidas é que tem de ser superadas através dos mecanismos de perequação” (Carvalho & Oliveira, 2008:35), sendo de sublinhar “que a perequação só se concretiza aquando execução, o

que significa que se pode e deve associar a cada operação urbanística” (Carvalho, 2012:41).

II.1 EVOLUÇÃO DO QUADRO LEGAL E INTEGRAÇÃO NOS INSTRUMENTOS DE GESTÃO TERRITORIAL

II.1.1 CRONOLOGIA DA EVOLUÇÃO DA PEREQUAÇÃO NO QUADRO LEGISLATIVO PORTUGUÊS

A perequação é uma decisão que remonta aos primórdios das mais diversas civilizações, espelhada num qualquer ato de partilha, envolvendo sobretudo a posse de terreno e de riqueza. Aristóteles e Platão foram dos primeiros filósofos a abordar a sociedade no contexto de cidade, e a escrever sobre as desigualdades que as cidades impunham sobre os diversos escalões etários da população. Neste sentido, consideravam que a repartição da riqueza era essencial na manutenção da paz e justiça das sociedades. Assim, Platão idealizava uma cidade onde a cada colono corresponderia terrenos onde *“coubesse uma casa na cidade e dois terrenos agrícolas; um próximo da cidade e outro mais distante, nos limites do território da Cidade-Estado (Polis)”* (Monteiro, 2006:3). Mais tarde, Aristóteles considerou que os objetivos desta distribuição de terrenos visavam *“não apenas assegurar a igualdade na atribuição dos lotes de terreno, mas, sobretudo, interessar todos os cidadãos na defesa da integridade física do território e das suas fronteiras”* (Monteiro, 2006:3).

Esta partilha justa e igualitária teorizada, acompanhou a construção dos impérios mais importantes, fundadores de algumas das cidades europeias. Assim foi, na Grécia Antiga, onde o traçado regular ou ortogonal das cidades continha a preocupação da justa atribuição dos lotes, justificada não só pela comodidade que a cidade ordenada transparece como pela atribuição de terreno agrícola para a própria subsistência. Já o Império Romano iniciou os contributos perequativos com a fundação de novas colónias considerando a *“equalização do tributo devido pelos senhores de terras, quer na repartição dos terrenos conquistados pelas legiões romanas, ponderada de acordo com a hierarquia dos legionários”* (Rodrigues, 2014:13).

Com a queda dos impérios grego e romano, a perequação deixou de ser equacionada na urbanização dos posteriores aglomerados, ganhando novamente relevância no movimento iluminista.

Em Portugal, o processo perequativo é equacionado após o terramoto de 1755 que devastou a baixa pombalina de Lisboa, causando a destruição de quase todos os edifícios e a imagem urbana da cidade. Neste sentido, a reconstrução da cidade induzia à formação de novas ruas com liberdade competente, implicando *“para toda a extensão da operação, a completa dissociação do desenho urbano da estrutura da propriedade preexistente”* (Monteiro, 2006:4).

Esta reconstrução, idealizada por Manuel da Maia e apoiada pelo Marquês de Pombal, é segundo Monteiro (2006), citado por Prudêncio (2014:12), *“um exemplo paradigmático da reintrodução da regularidade do traçado como padrão de desenvolvimento urbano. Para o autor, este pode ser considerado um modelo pioneiro de perequação, uma vez que perante o desajuste entre o desenho urbano e a estrutura da propriedade preexistente, foi necessário calcular uma fórmula para distribuir de forma equitativa a área de construção disponível e compensar os proprietários que poderiam ser prejudicados”*.

Segundo um dos documentos do XVIII sobre o processo reconstutivo, existiu um mecanismo perequativo muito próximo do utilizado na gestão urbanística atual, que consistia numa *“tentativa de correspondência entre o valor da propriedade antiga e o valor das novas propriedades para distribuir equitativamente a nova área de construção e calcular o valor de compensação aos proprietários que por alguma razão desejassem ficar de fora, preconizando assim uma compensação em numerário ou espécie, tal como hoje se efetua”* (Abrunhosa, 2014:72).

Desde o plano engenhoso criado para a reconstrução da baixa pombalina, não existiu nenhum instrumento de gestão territorial ou qualquer enquadramento legal que permitisse ou previsse o correto ordenamento do território, até que começaram a surgir, na segunda metade do século XIX, os primeiros Planos Gerais de Melhoramentos (PGM), assentes num planeamento rígido ou impositivo, que consistiam em acompanhar a necessária expansão urbana. Era então função da Administração Pública a execução das obras de urbanização, *“através da apropriação de solo, sendo posteriormente leiloados os lotes resultantes, para edificação promovida por particulares”* (Rodrigues, 2014:46).

A dificuldade do particular participar na urbanização da cidade levou à realização, por parte do mesmo, de inúmeras edificações ilegais sem qualquer controlo por parte das entidades públicas. Esta situação obrigou a Administração Pública a abrir as portas ao

investimento privado, mas não foi acompanhado *“de uma política de captura social das mais-valias urbanísticas, afectando severamente a prática do urbanismo, sendo o planeamento disputado pelos mais diversos interesses. Esta situação, alicerçada por ganhos consideráveis dos promotores urbanísticos propiciou uma transformação urbanística associada a processos assistemáticos, provocando um crescimento desordenado das cidades portuguesas e gerando uma carência generalizada de equipamentos e infraestruturas não previstas nas ditas operações”* (Rodrigues, 2014:47).

Com a entrada do particular nos processos urbanísticos, surge a figura do loteamento urbano (1965), começando a administração a assumir uma função controladora / fiscalizadora das ações sobre o território, incumbindo à mesma a reestruturação fundiária e a repartição com os proprietários dos custos e benefícios associados às obras de urbanização.

Foram então criados modelos de associação de proprietários com a administração, que se destinam *“a assegurar a disponibilidade dos terrenos necessários à realização de operações de expansão, desenvolvimento ou renovação urbana, ou de criação de novos aglomerados (art. 21º/1 LS)”*². À AP caberia orientar as operações urbanísticas, de acordo com um plano, caso existisse, assim como efetuar as obras de urbanização. Após isto, *“o direito de superfície dos lotes seria cedido mediante concurso (nos terrenos cujos edifícios ficassem sujeitos à fixação ou controle dos valores das rendas ou preços de venda) ou em cedência mediante hasta pública, sendo os lucros da operação repartidos proporcionalmente pela participação de cada particular, em função do valor dos imóveis iniciais. A AP seria retribuída na proporção dos custos de construção e urbanização e ficaria na posse das infraestruturas e do solo destinado a equipamentos sociais”* (Rodrigues, 2014:47). A virtualidade destes processos colaborativos demonstrava desde logo a preocupação em assegurar uma justa repartição do encargos e benefícios decorrentes dele.

Em 1982 foram *“regulamentadas Zonas de Urbanização Conjunta (ZUC) a serem desenvolvidas dentro das Áreas de Desenvolvimento Urbano Prioritário (ADUP) e das Áreas de Construção Prioritária (ACP) (...) As ZUC previam a promoção conjunta de operações de loteamento, impedindo a iniciativa isolada de cada um deles, assegurando*

² Lei dos solos (Decreto-Lei n.º 794/76, de 5 de novembro)

uma repartição equitativa dos benefícios e encargos económicos da operação. Os terrenos destinados a arruamentos, equipamento social e espaços livres públicos seriam integrados gratuitamente no património municipal. Aos proprietários seriam atribuídos lotes correspondentes à parte da área total de pavimento edificável proporcional à área do terreno das parcelas iniciais, podendo a atribuição ser em outro terreno que não o inicial, salvaguardando que o valor do lote não seria inferior ao valor do terreno inicial. Segundo o mesmo critério de repartição, seriam divididos pelos proprietários todos os custos relativos ao processo de urbanização” (Rodrigues, 2014:48).

Apesar da aplicação da Associação de Proprietários com a administração ser rara, e a ADUP e ACP terem sido regulamentadas, e ambas preconizarem uma primeira tentativa de técnicas perequativas, nunca foram concretizadas, e mantiveram-se em vigor até à entrada em vigência da 1ª versão da Lei de Bases da Política de Ordenamento do Território e Urbanismo - LBOTU (Lei n.º 48/98, de 11 de agosto) e da 1ª versão do Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial - RJIGT (Decreto-Lei n.º 380/99 de 22 de setembro).

“A LBOTU introduziu inovações no domínio da redistribuição de benefícios e encargos urbanísticos, correspondendo ao primeiro diploma legal aplicado ao ordenamento territorial que enuncia a universalidade do princípio da equidade face à acção dos instrumentos de gestão territorial” (Rodrigues, 2014:49). Esta inovação no ordenamento jurídico é concretizada através do artigo 18.º da LBOTU, prevendo a materialização dos mecanismos de perequação em IGT e a justa redistribuição de benefícios e encargos, e definindo o dever de indemnizar sempre que os IGT o determinem.

Esta primeira versão do RJIGT, acompanha a LBOTU, reforçando a existência da perequação no ordenamento do território e urbanismo, enquadrando-a entre os artigos 9º 135º e 142º, *“no capítulo da execução, compensação e indemnização, sendo entendida como forma de compensação. De acordo com o diploma, os proprietários têm direito à distribuição perequativa de benefícios e encargos decorrentes dos IGT vinculativos dos particulares (...), assim como é dever destes planos prever os mecanismos, diretos ou indiretos, de perequação. Menciona ainda que a aplicação de mecanismos de perequação realiza-se no âmbito dos planos de pormenor ou Unidades de Execução (UE), segundo os critérios definidos no PDM” (Prudêncio, 2014:13).*

II.1.2. A PEREQUAÇÃO NO ATUAL QUADRO LEGISLATIVO

Após as primeiras versões da LBOTU e do RJOT, ambos foram alterados e revistos, com intuito de adaptar a legislação à realidade urbanística nacional. Contudo, e na maior parte das vezes, as alterações, salvo ligeiras exceções, se cingiram aos mecanismos perequativos e redistribuição dos encargos ou benefícios. No entanto, na elaboração dos IOT, no domínio da execução urbanística, tende-se a adaptar os mecanismos de perequação e redistribuição de benefícios e encargos às realidades locais.

A LBOTU, tal como no início da construção do enquadramento legislativo, em matéria de ordenamento do território e urbanismo, foi a primeira Lei a ser revista, pela Lei n.º 31/2014 – Lei de bases gerais da política pública de solos, de ordenamento do território e de urbanismo (LBPPOTU), tendo cimentado a função e a importância da redistribuição de encargos e benefícios no âmbito sobretudo de unidades de execução (artigo 64º), abordando as diferentes formas de distribuir equitativamente os benefícios e encargos entre os diferentes proprietários de uma qualquer área de intervenção de um IOT (artigo 66º).

O RJOT, *“desde a sua publicação em 1999 deram-se ao todo 9 intervenções normativas que incluíram alterações, adaptações, correções e aditamentos, seis sob figura de Decreto-Lei, duas sob figura de Lei e uma sob figura de retificação”* (Costa, 2014:12), tendo sido revisto posteriormente e dado origem ao Decreto-Lei n.º 80/2015 de 14 de maio.

Nesta revisão, entre o artigo 176º e 183º, são concretizados os critérios perequativos a adotar nos planos territoriais municipais (PTM) e a redistribuição de encargos e benefícios.

Apesar de nesta revisão a matéria sobre os mecanismos perequativos e redistribuição de encargos e benefícios, não ter sofrido uma alteração profunda, a sua interpretação suscitava dúvidas sobre a omissão que existia na concretização dos critérios perequativos nos Planos de Urbanização, ao qual Oliveira e Carvalho (2008:44) interpretaram *“que o legislador terá considerado que, estando os critérios estabelecidos em PDM, não seriam necessários a nível do PU. Mas então, haverá que concluir que a elaboração de PUs não poderá antecipar a revisão do PDM, ou, então (o que se afigura mais conforme*

globalidade do quadro normativo) que, quando tal antecipação aconteça, o PU deverá obrigatoriamente estabelecer critérios perequativos.”

Apesar da correção desta lacuna pelo Decreto-Lei n.º 310/2003, de 10 de dezembro, no sentido de considerar no conteúdo material do plano de urbanização, o RJIGT revisto e publicado sob o Decreto-Lei n.º 80/2015 de 14 de maio, concentra e melhora a interpretação sobre a afirmação dos critérios perequativos e redistribuição de mais e menos valias.

“Torna-se assim claro que todo e qualquer plano de natureza vinculativa para os particulares deve integrar mecanismos perequativos, visando os” (Carvalho, 2012:38) objetivos por ele pré-definidos e compensando quem de direito pelas desigualdades impostas pelo plano. A lei impositiva da perequação aos particulares, compreende um processo hierárquico, na estruturação e definição dos critérios perequativos:

- O PDM estabelece critérios de perequação obrigatória de benefícios e encargos a concretizar nos instrumentos previstos nas Unidade Operativas de Planeamento e Gestão (UOPG) [artigoº 96º, alínea j)];
- O PU dispõe sobre a delimitação e os objetivos de UOPG, a estruturação das ações de perequação compensatória e a identificação do sistema de execução [artigo. º 99º, alínea g)];
- O PP estabelece a estruturação das ações de compensação e de redistribuição de benefícios e encargos [artigo. º102º, alínea j)].

Os mecanismos perequativos são tão mais detalhados, quanto mais pormenorizado for o plano territorial municipal. Contudo, convém distinguir *“entre a “previsão” daqueles mecanismos, exigível a qualquer dos referidos instrumentos de gestão territorial, e a sua “aplicação”, que apenas é feita no âmbito de planos de pormenor ou de unidades de execução delimitadas nos termos do artigo 148º do Decreto-Lei n.º 80/2015”* (Monteiro, 2006:16).

Apesar de um quadro legislativo do ordenamento jurídico e urbanístico mais robusto e conciso, é relevante compreender que o mesmo necessita de se adaptar ou tornar mais resiliente à medida que as transformações territoriais são cada vez mais repentinas, para

responder mais rapidamente. É importante imputar, e tal como a legislação o prevê, responsabilidade territorial e social aos municípios em domínios como o da perequação, coesão social, na tentativa de combater as desigualdades entre os diversos proprietários provocadas pelo(s) plano(s), e induzir e incitar ao particular a vontade de investir na transformação territorial.

II.2 PRESSUPOSTO DA IGUALDADE E EQUIDADE

Os princípios da igualdade e equidade devem-se impor constantemente sobre qualquer domínio que rege a vida em sociedade e que visam o desenvolvimento da mesma. Neste sentido enquadra-se o planeamento territorial e o urbanismo, não podendo no processo de desenvolvimento territorial, prejudicar as propriedades e bens de um titular em virtude do aumento da riqueza ou de vantagens de outro titular de propriedades ou bens.

Assume, então, o Estado e a Administração Pública, um papel relevante na tentativa de manutenção da igualdade e equidade entre todos os cidadãos/proprietários em matéria de ordenamento do território e urbanismo. Aplicando-se essa intenção, da consagração da igualdade, desde a implantação da democracia através do artigo. º 13º³ da Constituição da República Portuguesa⁴, criando desde cedo um sentido de justiça e de igual representação perante a lei. Já o princípio da equidade, apesar de não estar vincadamente expresso na Constituição, é intrínseco à elaboração e aprovação dos instrumentos de gestão territorial, incumbindo a Constituição da República Portuguesa às autarquias locais, através do artigo. º 65.º⁵, o poder e capacidade para determinar as regras de ocupação, uso e transformação dos solos urbanos, designadamente através de instrumentos de planeamento, no quadro das leis respeitantes ao ordenamento do território e ao urbanismo.

³ Princípio da Igualdade: 1. Todos os cidadãos têm a mesma dignidade social e são iguais perante a lei; 2. Ninguém pode ser privilegiado, beneficiado, prejudicado, privado de qualquer direito ou isento de qualquer dever em razão de ascendência, sexo, raça, língua, território de origem, religião, convicções políticas ou ideológicas, instrução, situação económica, condição social ou orientação sexual.

⁴ Decreto de 10 de abril de 1976, com a Sétima revisão constitucional consagrada através da Lei Constitucional n.º 1/2005, de 12 de agosto.

⁵ Habitação e urbanismo: (...) 4. O Estado, as regiões autónomas e as autarquias locais definem as regras de ocupação, uso e transformação dos solos urbanos, designadamente através de instrumentos de planeamento, no quadro das leis respeitantes ao ordenamento do território e ao urbanismo, e procedem às expropriações dos solos que se revelem necessárias à satisfação de fins de utilidade pública urbanística. (...)

Com a evolução das matérias e do quadro legislativo ao nível do domínio territorial, atendido no ponto anterior, é reconhecido pelo Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial e pela Lei Bases Gerais Política Pública Solos Ordenamento Território Urbanismo, a relevância destes conceitos na boa gestão do território. O RJGT enquadra a problemática no artigo. 9 176.9 mencionando que os *“planos territoriais garantem a justa repartição dos benefícios e encargos (...) devendo prever mecanismos diretos ou indiretos de perequação”*, enquanto a LBGPPSOTU, consagra-os *“como um dos princípios base que deve orientar as entidades públicas que tenham responsabilidade nesta matéria”* (Oliveira, 2009), citado por (Costa, 2014:23), através do artigo 3.9 e 65.9.

Apesar da complementaridade de atuação dos princípios da igualdade e equidade na legislação subjacente aos PTM, que vincula todos os intervenientes sobre o território, e da sua *“importância para um processo de urbanização mais justo, há que distinguir os significados do princípio da equidade do da igualdade: enquanto o princípio da igualdade pressupõe uma igualdade de tratamento da Administração Pública relativamente aos indivíduos no que se refere aos seus direitos e deveres, o princípio da equidade deve referir-se a situações idênticas, o que neste caso, corresponde a uma distribuição equitativa de encargos e benefícios referentes a uma operação de urbanização”* (Nunes da Silva, 2002) citado por Prudêncio (2014:12).

Na relação destes princípios com os PTM, Prudêncio (2014:11), citando Monteiro (2006), acrescenta ainda que *“uma vez que o plano não garante, à partida, uma igualdade de oportunidades de aproveitamento urbanístico dos solos, é necessário estabelecer medidas corretivas que permitam um resultado material idêntico para todos os destinatários, tendo portanto, a legislação de prever soluções que garantam a igualdade entre os proprietários abrangidos pelo plano”*. Carvalho (2012:38) acompanha esta compreensão afirmando *“que os planos, pela sua própria natureza, podem diferenciar usos entre propriedades à partida similares (e fazem-no, não raro, com a conseqüente diferenciação de valores), torna-se imperativo que sejam complementados por mecanismos perequativos, os quais devem procurar compensar (se possível anular) as desigualdades criadas por essas disposições desiguais.”*

“Dito por outras palavras: dando por assente que o plano não pode garantir, à partida, uma igualdade de oportunidades de aproveitamento urbanístico dos solos, do que se trata

é de saber se é necessário e possível estabelecer medidas corretivas que, sem pôr em causa a liberdade de conformação do plano, permitam assegurar, à chegada, um resultado material idêntico para todos os seus destinatários.” (Monteiro, 2006:8).

Esta necessidade de comportar um fim idêntico para todos os proprietários abrangidos por um PTM, obriga que o planeamento, apesar da certa arbitrariedade que contém no desenvolvimento das cidades, seja estancada por este dever de garantir que os benefícios e os encargos sejam repartidos por todos aqueles que participam na promoção do território.

A vinculação situacional do terreno terá de ser sempre considerada, na prossecução de igualdade, não se esperando, segundo Correia (2001) citado por Abrunhosa (2014:10) que *“a um terreno cujas características intrínsecas o tornem desaconselhável para servir de base à atividade construtiva lhe seja atribuído um índice construtivo tal qual outro terreno cujo solo é ideal para essa atividade”*. *“Percebe-se, então, que não é o plano que é equitativo, mas é este que permite a equidade no futuro, uma vez que as igualdades são restabelecidas aquando da sua implementação.” (Prudêncio, 2014:11).*

A discricionariedade e a discriminação impostas pelos planos territoriais municipais vêm-se com esta obrigatoriedade, do cumprimento destes princípios, limitados na sua ação, sujeitando o processo de planeamento à ponderação dos demais interesses envolvidos e reconhecendo a sua vinculação situacional, considerando sempre um futuro mais coeso e justo para os diversos intervenientes num mesmo tempo e espaço territorial.

Portanto, e tal como refere Monteiro (2006:5), *“a aparente simplicidade com que a ideia de igualdade se impõe a todos nós, não é suficiente para esconder a complexidade dos interesses públicos e privados que atualmente se projetam sobre o território e condicionam as suas diferentes possibilidades de utilização.”*

II.3 MECANISMOS DE PEREQUAÇÃO – BENEFÍCIOS E ENCARGOS

Por forma a corrigir as desigualdades criadas por qualquer plano de âmbito municipal, e garantir que se promove a igualdade e equidade perante todos os proprietários, houve a *“necessidade de criar procedimentos, como a perequação, que têm como finalidade a justa repartição de encargos e benefícios” (Prudêncio, 2014:11).*

Assume, então, a Administração Pública, um papel de regulador e impulsionador na concretização de um planejamento mais justo, conformando “o conteúdo do direito de propriedade privada sobre os solos urbanos” (Monteiro, 2006:1). Neste sentido, a Administração, em fase de elaboração técnica do conteúdo de um plano, conforma os mecanismos perequativos à solução urbana perspectivada, salientando-se a importância de considerar as características distintas dos planos, definindo em regulamento mecanismos perequativos que compreende todas as propriedades envolvidas, e sejam simples e claros no momento de execução, cabendo à Administração deliberar sobre os mecanismos mais adequados, seja através dos definidos no artigo.º 177.º do RJIGT ou na definição de outros que promovam os princípios da igualdade e equidade.

O artigo supracitado refere que os municípios podem utilizar as seguintes modalidades perequativas:

- a) *Estabelecimento da edificabilidade média do plano (IMU);*
- b) *Estabelecimento de uma área de cedência média (ACM);*
- c) *Repartição dos custos de urbanização (RCU)*

Apesar de estes serem os mais adotados pelos diversos planos territoriais municipais, nem sempre são utilizados cumulativamente, apesar de Prudêncio (2014:15) e Abrunhosa (2014:13) referirem que a adoção da ACM tem de ser combinada com o IMU. Já Carvalho (2012:41) aborda que a possibilidade da Administração criar outros tipos de mecanismos perequativos deve responder e traduzir-se em:

- *Identificação das zonas que apresentem, no momento anterior ao plano, características similares entre si e que o plano trate de forma diferenciada;*
- *Cálculo e fixação de benefício-padrão e de encargo-padrão para cada uma dessas zonas, decorrentes das propostas do plano;*
- *Fixação de mecanismos de compensação para as situações em que, das propostas do plano, decorram desvios relativamente aos padrões fixados.*

Para efeitos de facilidade de compreensão de todos os intervenientes, auguram-se modelos de perequação simples (não considerando as características ou o vínculo a que está sujeito a propriedade no momento pré-plano), onde a lei define um padrão médio

associado aos diferentes mecanismos perequativos, refletindo segundo Prudêncio (2014:15), “a medida do benefício ou encargo que compete a cada proprietário. Neste sentido, quer para a repartição de benefícios como de encargos é necessário fixar um benefício ou encargo padrão, bem como as formas de compensação aquando do desvio do mesmo” (conforme citado em Carvalho & Oliveira, 2003).

II.3.1 ÍNDICE MÉDIO DE UTILIZAÇÃO

O Índice Médio de Utilização corresponde a uma edificabilidade média, atribuída pelo plano, e que configura uma edificabilidade abstrata atribuída a cada propriedade, abrangida pelo IMU (igual para todos os proprietários). O IMU é calculado:

$$IMU = \sum Ac / Asb$$

Onde:

- $\sum Ac$ representa o somatório da área de construção;
- Asb representa a área de solo bruta.

O artigo 178.º do RJGT concebe a distribuição de benefícios associados à edificabilidade conferida pelas demais disposições dos planos. Para a melhor execução do plano e cumprimento das premissas legislativas é dever da Administração compensar o proprietário quando a Edificabilidade Abstrata (EdAbs) for superior à Edificabilidade Concreta (EdConc), nos termos definidos em regulamentação municipal através das seguintes medidas alternativa e complementares, conforme o artigo supracitado:

- a) Desconto nas taxas que tenha de suportar;
- b) Aquisição pelo município, por permuta ou compra, da parte do terreno menos edificável;
- c) Transmissão de uma área correspondente à edificabilidade em defeito.

Caso a Edificabilidade Concreta (EdConc) seja superior à Edificabilidade Abstrata (EdAbs), o proprietário deverá compensar por essa área excedente de construção que utilizou, em numerário ou em espécie, transferindo para o domínio privado municipal essa área excedente.

II.3.2 ÁREA DE CEDÊNCIA MÉDIA

“A definição da ACM, representa os encargos associados à execução do plano relativos às cedências de solo destinados a infraestruturas e a espaços públicos” (Costa, 2014:25). Apesar de não existir uma fórmula precisa na definição de uma área concreta para cedência, a legislação (principalmente o Regime Jurídico de Urbanização e Edificação⁶), obriga a ceder área para espaço público no âmbito do título de alvará de um loteamento. Correia (2002), citado por Prudêncio (2014:16), afirma que a área de cedência abstrata pode ser determinada a partir da área de cedência média que se pode calcular através da seguinte expressão:

$$ACM = \frac{\sum Aced}{\sum Ac}$$

Onde:

- $\sum Aced$ representa o somatório das áreas de cedência;
- $\sum Ac$ representa o somatório da área de construção.

O artigo 182.º do RJIGT concebe a importância da fixação de uma área de cedência média com vista à implantação de infraestruturas, de espaços verdes, de equipamentos e espaços urbanos de utilização pública. Neste âmbito, e em correspondência com o disposto no IMU, atenta-se à necessidade do proprietário ser compensado sempre que a Área de Cedência Efetiva (AcedEf) for superior à Área de Cedência Abstrata (AcedAbs), e de o mesmo compensar quando a Área de Cedência Abstrata for superior à Área de Cedência Efetiva. A compensação devida deverá ser estipulada em regulamento municipal, o que em paralelo com as modalidades compensatória do IMU, deverá manter a mesma tônica, privilegiando-se a compensação em espécie além da compensação em numerário.

II.3.3 REPARTIÇÃO DOS CUSTOS DE URBANIZAÇÃO

A repartição dos custos de urbanização é definida na sua generalidade pela comparticipação dos proprietários das parcelas do plano na execução das diversas

⁶ Decreto-Lei n.º 555/99, de 16 de dezembro – Artigo.º 44º - Cedências: (...) 3 - As parcelas de terreno cedidas ao município integram-se no domínio municipal com a emissão do alvará ou, nas situações previstas no artigo 34.º, através de instrumento notarial próprio a realizar no prazo de 20 dias após a receção da comunicação prévia, devendo a câmara municipal definir, no alvará ou no instrumento notarial, as parcelas afetadas aos domínios público e privado do município. (...)

infraestruturas que devem compor e valorizar a área de intervenção do plano. O artigo 183.º do RJIGT refere que essa comparticipação deve ser mediada segundo 3 critérios:

- a) *O tipo de aproveitamento urbanístico determinados pelas disposições dos planos;*
- b) *A capacidade edificatória atribuída;*
- c) *A extensão excecional de infraestruturas para serviço de uma parcela*

A contribuição dos proprietários poderá ser operacionalizada no pagamento das taxas municipais de urbanização (TMU). Segundo Abrunhosa (2014:14), esse pagamento “*poderá ser efetuado mediante a cedência de terrenos ou pagamento em dinheiro*”.

Na ótica do privado, uma operação urbanística está sujeita a mais encargos do que benefícios, e talvez esse considerando esteja correto uma vez que dois dos mecanismos abordados remetem para um dever e somente um para um direito adquirido. Contudo, este pensamento será sempre subjetivo mediante o tipo, dimensão e intensidade da operação urbanística e o atual momento do mercado imobiliário, podendo os encargos associados garantirem uma mais-valia futura.

II.3.4 BENEFÍCIOS URBANISTICOS

O benefício ou vantagem na execução urbanística é conferida pela capacidade construtiva que as disposições do plano lhe imputem, sendo a evolução da renda fundiária a grande expectativa de todos os proprietários. Associamos, então, o IMU a um benefício padrão, que define para todos uma edificabilidade abstrata, a que “*cada um tem direito em função da dimensão/características do seu terreno*” (Pais, 2010:80).

Pais (2010:63) define dois tipos de benefícios em virtude da concretização de uma operação urbanística, com um regime de uso do solo potencial numa determinada área do plano:

- *Benefícios difusos, que afectam todos os cidadãos de forma mais ou menos directa. São, por exemplo, benefícios de carácter ambiental, paisagístico ou estético, que resultam do correcto ordenamento do território ou que decorrem do acesso a infraestruturas, equipamentos e serviços de utilização colectiva de grande abrangência territorial, como um hospital ou um grande parque verde.*

- *Benefícios económico-fundiários, que afectam somente alguns cidadãos, designadamente os proprietários do solo. O exemplo mais representativo deste tipo de benefício consiste na alteração do valor dos terrenos em consequência das disposições de um plano.*

Neste sentido, Rodrigues (2014:27) segue a mesma posição face às vantagens que se retiram da execução de uma operação urbanística definindo:

- *As mais valias simples são aquelas que resultam de uma decisão administrativa que envolve a alteração do regime jurídico que regula a utilização potencial do solo, estão, portanto, relacionadas com o planeamento urbanístico.*
- *As mais-valias indirectas sobre uma propriedade resultam de qualquer melhoramento ou intervenção urbanística na sua envolvente, portanto, relacionadas com a execução urbanística e respectivas externalidades.*

II.3.5. ENCARGOS URBANÍSTICOS

O encargo urbanístico resulta da comparticipação do proprietário/promotor, na execução de infraestruturas, espaços verdes, equipamentos e espaços de utilização coletiva. Estes espaços, descontinuando os densos tecidos urbanos, são uma grande vantagem para a comunidade local, pois permitem a instalação dos usos/serviços na proximidade da população a servir. Mas os encargos imputados ao promotor também o beneficiam duplamente: o promotor/proprietário tira partido tanto do espaço público concretizado como do aumento da renda fundiária do seu terreno, para a qual também aquele concorre.

O encargo urbanístico está associado a um encargo padrão. Segundo Prudêncio (2014:16), o cálculo do encargo padrão ou médio deve contar *“quer com o terreno, quer com as obras de urbanização. Estes cálculos devem ser o mais rigoroso e detalhado possível para garantir a transparência do plano”*. Já Pais (2010:80) afirma que deve resultar *“do somatório de uma cedência-média de terreno e de um custo-médio de infraestruturização”*.

Este encargo padrão, ao integrar os diversos custos com infraestruturas e demais espaços públicos, obriga ao proprietário a comparticipar e a beneficiar do terreno que cede para o domínio público municipal. Estas cedências serão tão mais detalhadas quanto

mais rigoroso e rígido for o plano e o seu zonamento. Considera-se, então que áreas cedidas mediante os cálculos perequativos servirão, segundo Oliveira (2021), para a concretização:

- *“Todo o espaço público, de circulação e de estar, pedonal e automóvel, incluindo vias, praças, estacionamento, espaço livres e verdes;*
- *As redes de água, esgotos domésticos e pluviais, energia elétrica e iluminação pública, gás, telecomunicações e recolha de lixo;*
- *Equipamentos coletivos, nomeadamente de educação, desporto e lazer, cultura, saúde e sociais, administrativos, de segurança e proteção civil.”*⁷

Em função da sua abrangência territorial, considera-se a infraestrutura dividida em (Pais, 2010:80):

- *“Infra-estrutura de escala local, cujo custo de construção e quantidade de terreno necessário variam substancialmente em função do tecido urbano adoptado ou das características biofísicas do solo. Em teoria este custo deve ser suportado pelos promotores das operações urbanísticas, pois decorre sobretudo da implantação dos empreendimentos imobiliários e das suas características internas.*
- *Infra-estrutura de escala supra-local, cujo custo de construção e a quantidade de terreno necessária são similares em todo o território. Em teoria este encargo deve ser suportado por todos os que são beneficiados pela construção das infra-estruturas (promotores, utilizadores, contribuintes...)”*

Já Carvalho e Oliveira (2008:53), apesar de acompanharem o sentido desta distinção, referem que apesar dos encargos com as infraestruturas locais poderem ser diferenciados, *“também poderão ser iguais (evitando muitos cálculos e complexidade), já que se tratam de encargos mínimos.”*

No entanto, para uma transparência e justiça económica e social, a Administração Pública tem de dispor de instrumentos capazes de prosseguir a igualdade e equidade, determinando a *“distribuição dos custos do urbanismo entre todos os utilizadores da cidade e em particular entre os proprietários, em razão proporcional ao benefício*

⁷ Oliveira, F. (2021). Execução, Perequação e Indemnização. Sessão Apresentada por CEDOUA.

urbanístico que retiram, quantificado pelos ganhos ou pela manutenção de uma determinada utilização e a sua correspondente exploração económica.” (Rodrigues, 2014:25).

II.3.6 MODALIDADES COMPENSATÓRIAS

Quando os proprietários divergem do benefício padrão e encargo padrão, têm o dever de ser compensados ou de compensar. A operacionalização dessa compensação é vertida em espécie (m² de terreno ou de construção), ou em numerário (€ correspondente ao m² de terreno ou de construção), e que pode ser realizada entre proprietários ou entre os proprietários e a Administração Pública.

Monteiro (2006:10) define três técnicas ou modalidade compensatórias:

- 1. Técnicas de natureza tributária, que impõem aos proprietários beneficiados pelo plano o pagamento de uma taxa ou imposto de mais-valias, cuja receita fica consignada à satisfação das indemnizações devidas aos proprietários sacrificados;*
- 2. Técnicas de compensação em espécie, que impõem aos proprietários beneficiados uma obrigação de cedência gratuita dos terrenos ou dos direitos de urbanização e de edificação que excedem o aproveitamento urbanístico médio ou tipo, os quais, por sua vez, são atribuídos aos proprietários sacrificados até atingirem o limiar daquele aproveitamento.*

Em alternativa, a compensação pode fazer-se mediante a livre transacção de direitos de edificação, devendo os proprietários de terrenos a que objectivamente correspondam índices e parâmetros superiores ao aproveitamento urbanístico médio ou tipo adquiri-los aos que, no plano meramente subjectivo, têm direito a construir mais do que aquilo que o plano efectivamente lhes permite;

- 3. Técnicas de natureza associativa ou societária, em que os diversos proprietários são convidados ou até mesmo obrigados a realizar em conjunto a urbanização e a edificação dos seus terrenos, convertendo-os em meros direitos de participação nos lucros da operação urbanística empreendida em comum.*

Esse lucro, sendo atribuído a cada proprietário na proporção da área do respectivo terreno, corresponde basicamente ao valor económico do padrão médio ou tipo de aproveitamento urbanístico, embora neste caso o plano não tenha que o prever

expressamente porque ele resulta aritmeticamente da fórmula encontrada para partilhar os respectivos encargos e benefícios.

Já Carvalho e Oliveira (2005:36), citados por Pais (2010:81), sistematizaram os vários tipos de compensação pelos desvios face ao benefício e ao encargo-padrão:

- *Entre proprietários (e/ou promotores), em terreno: Este tipo de mecanismo perequativo ocorre geralmente no quadro de uma associação entre proprietários, operacionalizando-se mediante uma operação de reparcelamento (...) Na prática, o mecanismo consiste na junção de terrenos e na sua posterior divisão, na proporção do investimento inicial de cada agente ou, neste caso, na proporção da área e das características de cada terreno inserido numa área a perequacionar;*
- *Entre proprietários (e/ou promotores), em numerário: Os mecanismos de perequação entre proprietários envolvendo dinheiro correspondem, geralmente, à aquisição de capacidade construtiva entre proprietários. A transferência de direitos de construção (“Transferable Development Rights”, que se designará por TDR) é um mecanismo perequativo direto que não pressupõe a intervenção da Administração, é um mecanismo instrumentalizado pelos proprietários, entre si, e com base nas regras de concorrência do Mercado. Em concreto, consiste na venda de direitos de construção de um determinado terreno, ao proprietário de um outro terreno, permitindo edificar numa parcela em consequência da redução (ou do impedimento) da edificação numa outra;*
- *Entre promotores e Administração, em terreno: Este tipo de mecanismo permite perequacionar benefícios e encargos, e é operacionalizado pela Administração aquando do licenciamento de operações urbanísticas (...) Quando se verifica que um promotor é prejudicado (porque suporta encargos superiores ao encargo padrão, ou porque adquire benefícios inferiores ao benefício-padrão) a Administração pode compensá-lo cedendo-lhe um lote, localizado dentro ou fora da área alvo de intervenção, com a capacidade construtiva que corresponde ao desvio negativo verificado; Quando, pelo contrário, o promotor de uma operação é beneficiado (porque suporta encargos inferiores ao encargo-padrão, ou porque adquire benefícios superiores ao benefício-padrão), a Administração pode exigir-lhe uma compensação em lotes ou parte de lotes, com a capacidade construtiva em excesso;*

- *Entre promotores e Administração, em numerário: À semelhança do anterior, este tipo de mecanismo implica que a compensação seja efectuada no acto de licenciamento das operações urbanísticas (...) Quando se verifica que um promotor é prejudicado face ao encargo ou ao benefício-padrão, a Administração pode indemnizá-lo, pagando-lhe o valor equivalente ao desvio negativo verificado; Quando, pelo contrário, o promotor de uma operação é beneficiado face ao encargo ou ao benefício padrão, a Administração pode exigir que o promotor pague em numerário o equivalente ao desvio positivo.*

Apesar das diversas modalidades na compensação como forma de garantir os direitos e deveres de cada proprietário num mesmo plano, a escolha da melhor forma de compensação está dependente: da vontade do proprietário e do acordo que possa fazer com o poder público, na tentativa sempre de atentar a satisfação tanto da iniciativa privada como da iniciativa pública.

A gestão e execução urbanística, associado aos modelos perequativos, configuram um desenvolvimento no planeamento e ordenamento do território mais inclusivo, partilhado e equitativo, e é sobre estes e demais princípios que deve assentar o processo urbanístico das cidades.

III. EXECUÇÃO URBANÍSTICA

A execução urbanística ou gestão urbanística significa a concretização de algo previsto e idealizado no espaço e no tempo. Neste contexto, ao “referir-se à “urbanística”, esta execução diz respeito à urbanização, ou seja, trata da materialização de elementos físicos para tornar urbano um determinado espaço” (Pais, 2010:11). Van Dijk, citado por Rodrigues (2014:12), define a execução/”gestão urbanística como o esforço de coordenação e integração das acções públicas e privadas de forma a resolver, de modo integrado, os grandes problemas com que se deparam os habitantes das cidades, de forma a produzir uma cidade mais competitiva, equitativa e sustentável”.

Preconiza-se a execução urbanística, como um procedimento transformador do espaço, que materializa obrigações e vontades, tendo objetivamente uma função integradora por reproduzir opções constantes nos planos territoriais municipais e criadora por colocar em prática as ideias para conversão do território, em áreas modernas e consonantes com os diversos interesses. Assim, é perceptível, a estrita relação entre execução (gestão) e o

planeamento, pois ambos tratam a mesma realidade, mas com *“atividades distintas e sucessivas do ponto de vista lógico e cronológico”* (Rasteiro, 2011:30⁸).

Na elaboração dos planos territoriais municipais de âmbito local (PDM, PU e PP) deve-se considerar a forte ligação com a execução, perspectivando-se desde logo, *“a viabilidade das suas propostas, considerar instrumentos a mobilizar, meios e agentes a envolver, articular programa e respetivo desenho com viabilidade jurídico/fundiária e com perspectiva económico/financeira”* (Carvalho, 2012:10).

Apesar do futuro apontar para um maior especificação do conteúdo do IGT, possibilitando uma gestão urbanística e transformação do território mais adequada, não tem sido essa a situação urbanística atual e local, uma vez que o período de vigência longo e a desatualização dos planos diretores municipais (PDM de 1ª geração), potenciaram e continuam a potenciar *“o surgimento casuístico (ao sabor das iniciativas dos promotores) de operações urbanísticas, em regra concretizadas nos limites da propriedade de cada um, bem como de licenciamentos dispersos e desgarrados uns dos outros”* (Oliveira, 2008:15), que sem programação e orientações executórias limitam a ação da Administração Pública, no sentido de reverter a ação a soluções de conjunto.

Aponta-se, então, os PDM de 1ª geração como os promotores do crescimento casuístico e fragmentado do território, que devido ao seu conteúdo admitia, segundo Oliveira (2011:14):

- *Amplas admissibilidades construtivas neles constantes, não sujeitas a condicionantes ou programação;*
- *Ausência de iniciativas públicas fundiárias (directas ou de dinamização de processos societários);*
- *Admissibilidade de iniciativas privadas dentro dos limites da respectiva propriedade e de licenciamentos dispersos e desgarrados (desde que conformes com PDM).*

Face à carência territorial a que estão sujeitos os municípios, por apresentarem um PDM desajustado da realidade territorial, urge a necessidade de acelerar o processo de revisão de PDM, como de considerar tanto os planos de pormenor como os planos de

⁸ Como citado por Oliveira, 2010

urbanização, a uma escala mais detalhada e os mais adequados para garantir um desenvolvimento territorial, social e urbano sustentável e harmonioso, promovendo e empurrando os *“proprietários abrangidos para processos associativos (contratualizados), sem os quais não poderão concretizar nos seus terrenos qualquer operação urbanística.”* (Oliveira, 2008:16), possibilitando uma fundamentação mais forte na limitação da aprovação dos processos de licenciamento ou de operações de loteamento frágeis que comprometam as opções de plano. A administração pública assume uma função programadora e coordenadora, controlando as operações urbanísticas privadas que aí se concretizem e que se traduzam na execução do plano.

Para otimizar o território e organizar a cidade, são as unidades de execução no seio de PP ou PU, o elemento estratégico que obriga ao envolvimento de todos os proprietários por forma a concretizar-se todas as opções de plano, atendendo a uma redistribuição de benefícios e encargos resultantes, impondo uma determinada responsabilidade sobre todos os intervenientes.

Incumbe estrategicamente, então à administração pública a função de erigir planos territoriais municipais flexíveis, definindo orientações executórias mais adequadas para a concretização das opções de plano, mobilizando os agentes e os recursos na transformação do território, e concertando os diversos interesses no crescimento da cidade.

III.1 EXECUÇÃO SISTEMÁTICA E ASSISTEMÁTICA

A necessidade de colmatar as insuficiências dos planos territoriais municipais, sobretudo dos planos diretores municipais, ao nível de uma visão racional e integrada do processo de urbanização, suscitou uma transformação na atitude da administração pública, reforçada pela legislação (RJIGT), substituindo o licenciamento de operações urbanísticas dispersas e desgarrados da envolvente, mesmo que cumpridoras das disposições impostas nos planos (usos e índices), por processos associativos *“com vista a concretizar projectos urbanísticos de dimensão adequada a um crescimento harmonioso da urbe”* (Oliveira, 2008:15).

Esta nova forma de refletir e pensar a urbanização gerou a definição de duas tipologias de gestão/execução urbanística, contantes na LBGPPSOTU e uniformes entre a comunidade científica: Execução Assistemática e Execução Sistemática, com diferentes

formas de atuação, mas que concorrem igualmente para a concretização das intenções públicas e privadas. Além do disposto, no artigo 55^o, da lei acima identificada, Rodrigues (2014:19), precisa a execução assistemática como a transformação de uma parte do tecido urbano que *“ocorre através de operações assíncronas sobre várias parcelas. Assim, a execução assistemática de promoção privada está associada à ocupação territorial dispersa, casuística e economicamente ineficiente.”* E a execução sistemática como a transformação de uma parte do tecido urbano que *“é programada, resultando na articulação sincronizada entre várias operações urbanísticas do conjunto de parcelas que formam esse tecido”*.

Na sequência desta distinção, é possível compreender a existência de um processo de execução urbanística com enquadramento no RJUE – Execução Assistemática e outro com enquadramento no RJIGT – Execução Sistemática, conforme corrobora Prudêncio (2014:22) abordando a execução assistemática como *“o modelo de gestão urbanística tradicional, em que a Administração aprecia e emite atos de controlo preventivo aos vários projetos que lhe são apresentados pelos proprietários para a realização de operações urbanísticas como operações de loteamento, obras de edificação e de urbanização”*. Por outro lado, a execução sistemática assente no RJIGT sustenta-se na Unidade de Execução na qual funcionam sistemas de execução, como forma de concretização dos planos e operações urbanísticas, o qual considera Prudêncio (2014:24), citando Oliveira (2011) que devem ser *“os municípios a programar, coordenar e controlar as operações urbanísticas, condicionando as mesmas a soluções de conjunto e promovendo parcerias entre privados e destes com a Administração para a execução dos planos, de forma a demonstrar uma atitude mais proactiva; uma lógica em que a gestão urbanística não seja a partir de planos, mas como execução de planos”*.

Apesar das diferentes tipologias de execução, assentes em distintos diplomas legais, a doutrina assume a execução sistemática, desenvolvida no âmbito de uma unidade de execução previamente delimitada, a melhor solução no alcance dos objetivos definidos pelos planos, garantindo o envolvimento dos proprietários e o melhor funcionamento dos

⁹ 1 — A execução sistemática consiste na realização, mediante programação municipal, de operações urbanísticas integradas, tendo em vista a transformação, reabilitação ou regeneração ordenada do território abrangido. 2 — A execução não sistemática é efetuada sem necessidade de prévia delimitação de unidades de execução, por intermédio de operações urbanísticas a realizar nos termos da lei.

mecanismos perequativos. Contudo não deverá descurar uma execução à margem, quando esta forma de atuar se assuma como mais adequada e célere face ao contexto urbanístico local, mediante o cumprimento das disposições constantes em plano, possibilitando a concretização das iniciativas privadas, não comprometendo as intenções de terceiros.

Face a esta simbiose que admite um plano, Prudêncio (2014:24) citando Oliveira e Lopes (2013), refere que o processo de execução deve-se pautar mediante o grau de consolidação do tecido urbano:

- *Nos solos urbanizados já consolidados, a gestão urbanística deve ser feita, preferencialmente através de operações urbanísticas realizadas nos termos do RJUE;*
- *Nos solos urbanizados a consolidar (colmatar), a gestão deverá ser operada através da delimitação de unidades de execução, quando se justifique uma solução integrada de conjunto. Quando tal não se justifique, a gestão urbanística poderá ser feita através dos procedimentos do RJUE;*
- *Nos solos urbanizados mal consolidados, nomeadamente degradados, a gestão deve ser feita por intermédio de operações de reabilitação urbana, nos termos do RJRU;*
- *Nos solos de urbanização a programar ou programada a gestão urbanística deve ser operada por delimitação de unidades de execução, podendo existir operações urbanísticas avulsas nos termos do RJUE quando se tratarem de parcelas contíguas à zona urbanizada.*

Para correto funcionamento do procedimento executório, os planos de pormenor e planos de urbanização, considerando a estratégias de desenvolvimento territorial, terão de definir um rigoroso desenho ou zonamento urbano, orientações executórias e regras perequativas claras, aplicável a todas as operações urbanísticas. Deverá a administração pública promover o aproveitamento urbanístico através da delimitação de unidades de execução quando se justifique que as diversas intervenções sejam suportadas em conjunto, definindo-se os sistemas em que atuam os proprietários e a administração pública.

III.2 SISTEMAS DE EXECUÇÃO

Ratificando o modelo de execução ou processo de execução sistemático como o mais adequado no âmbito de concretização dos planos, importa considerar a Unidade de Execução, como *“instrumento adequado para garantir intervenções de conjunto, programação e contratualização entre proprietários”* (Prudêncio, 2014:26, citando Oliveira, 2011:8), correspondendo principalmente a um PP, PU, UOPG delimitada em sede de PDM devendo perspetivar-se um programa de execução, fontes de financiamento e agentes envolvidos.

No seio das UE, poderão funcionar sistemas de execução definidos, de acordo com a legislação vigente e grau de prioridade municipal na materialização da estratégia de desenvolvimento territorial, através dos quais as operações urbanísticas são concretizadas, não descurando os mecanismos perequativos e disposições do plano. Independentemente do sistema de execução escolhido, qualquer Unidade de Execução terá de cumprir um conjunto de exigências a saber, conforme descreve Oliveira (2008:16):

- *Assegurar um desenvolvimento urbano harmonioso;*
- *Garantir a justa repartição de benefícios e encargos pelos proprietários;*
- *Disponibilizar terrenos destinados a espaço público, equipamentos e zonas verdes*

Garantem, ainda, que a execução urbanística se preconize através de:

- *Intervenções de conjunto (são áreas para um só projeto);*
- *Programação (articuladas com a ordem de prioridades municipal), que está relacionado com o sistema adotado;*
- *Contratualização (entre os proprietários e entre estes e o município ou terceiras entidades interessadas).¹⁰*

Neste contexto, os três sistemas, admitidos e caracterizados no RJIGT (Artigos 149.º a 151.º), assumem maioritariamente, a particularidade de incumbir à Administração Pública o controlo sobre todo o processo de execução urbanística dos planos. O Sistema de Iniciativa dos Interessados é da iniciativa *“dos particulares, ficando estes obrigados a prestar ao município a compensação devida, segundo as regras estabelecidas em plano ou*

¹⁰ Oliveira, F. (2021). Execução, Perequação e Indemnização. Sessão Apresentada por CEDOUA.

regulamento municipal. Cabe, assim, aos proprietários abrangidos pela UE proceder à perequação dos benefícios e encargos, sendo os direitos e obrigações dos mesmos definidos por contrato de urbanização” (Prudêncio, 2014:29), transferindo-se para os particulares uma responsabilidade acrescida, quanto à exigência da programação e processo de execução, que nos outros dois sistemas pertence, à administração pública. Apesar do aumento das valências do particular neste sistema, é verídica a dificuldade de junção dos proprietários na promoção de iniciativas coletivas.

O Sistema de Cooperação, consiste na *“atuação coordenada entre AP e demais agentes no processo de execução, de acordo com a programação estabelecida pela câmara municipal. Os direitos e deveres dos proprietários são, neste caso, definidos segundo contrato de urbanização entre os agentes no processo de execução, envolvendo ou não o município”* (Rodrigues, 2014:52). Em todo caso, e sempre que um ou mais proprietários demonstra desinteresse ou indisponibilidade em participar nos processos de execução, a câmara deve substituí-lo por via da expropriação, não comprometendo a viabilidade do plano. *“Neste sistema o protagonismo é assumido pelo município, a quem cabe a iniciativa e a tarefa de execução do plano. Aqui os particulares têm um desempenho mais limitado do que no sistema de iniciativa dos interessados, “mas ainda assim mais participativo do que lhes é permitido no sistema de imposição administrativa.”* (Gonçalves, 2012:27).

No Sistema de Imposição Administrativa, a administração pública assume uma posição mais forte, partindo de si a iniciativa, e sendo da sua responsabilidade a execução e controlo de todos os processos de gestão urbanística que possibilitem a concretização do plano. Esta posição municipal indicia prioridade absoluta na prossecução do interesse público, e assume relevância quando *“os particulares recusem associar-se à execução do plano, ou mostrem desinteresse ou incapacidade para o fazer, nos termos e condições programados pela administração”* (Gonçalves, 2012:29), ou quando de facto, o município considera que deve por vontade própria e, com os devidos recursos, programar e executar as operações urbanísticas. Em determinadas situações *“os proprietários poderão subscrever o acordo proposto pelo município e caso não o façam deverão ser expropriados.”* (Prudêncio, 2014:29).

O maior envolvimento dos agentes nas diversas operações urbanísticas depende do sistema de execução adotado pelos planos, bem como o sucesso da execução dos planos depende do envolvimento dos agentes quando o sistema de execução assim o admite. No âmbito da sua responsabilidade, a administração pública tem de promover e envolver os agentes privados na definição e concretização da estratégia territorial de desenvolvimento, impondo-lhe um compromisso celebrado nos processos de urbanização, fazendo uso dos instrumentos executórios identificados na legislação quando em causa esteja o desenvolvimento urbano e sustentável das cidades.

III.3 INSTRUMENTOS DE EXECUÇÃO

Na sequência da descrição dos sistemas de execução que permitem a emancipação da atuação dos agentes privados na concretização de operações urbanísticas e execução dos planos, dispõe a AP, atendendo à sua função de elaboradora e executora de planos e controladora de operações urbanísticas, de vários instrumentos executórios, regulados nos diplomas legais, que alargam a sua autoridade na tarefa de gestão urbanística.

Os diplomas legais que disciplinam o ordenamento do território e urbanismo dispõem de instrumentos executórios de que a administração pode fazer uso para concretizar qualquer estratégia de forma mais célere, impondo a dinâmica urbanística desejada. O RJIGT, publicado sob o decreto-lei n.º 380/99, viu os recursos ou instrumentos de execução aumentarem após a sua revisão, com a publicação do decreto-lei n.º 80/2015.

À semelhança da associação entre diplomas legais e tipologia de execução urbanística, é passível igualmente de se considerar que os instrumentos executórios admitidos pelo RJIGT, *“integram a denominada execução sistemática, isto é, a execução dos planos, numa área delimitada por uma unidade de execução, por meio de um dos sistemas de execução previstos no RJIGT.”* (Gonçalves, 2012:40). O mesmo autor, por outro lado, ao abordar o RJUE associado a uma execução assistemática, descreve os instrumentos executórios, que contribuem para a execução fora do limite da Unidade de Execução, sendo eles designadamente:

a) Instrumentos de execução de operações de reabilitação urbana;

b) Contratos de urbanização;

c) Atos de controlo prévio urbanístico, de concessão ou negação de licenças ou de autorizações administrativas para a realização de operações urbanísticas pelos particulares.

Pais (2010:49), ao categorizar os instrumentos em função da atuação da administração, denomina os instrumentos regulados pelos RJUE, como instrumentos de controlo “através dos quais a Administração controla a execução de operações de iniciativa privada (individuais ou conjuntas). Estes instrumentos destinam-se a garantir que as operações sucedem em conformidade com os programas, políticas, planos e outros regulamentos em vigor. Os principais instrumentos deste tipo são o licenciamento e a fiscalização de operações urbanísticas.”

No que concerne aos instrumentos prescritos no RJGT, os quais Pais (2010:49) denomina de instrumentos autoritários, porque “permitem à Administração executar diretamente operações urbanísticas e/ou agilizar a sua realização contra a vontade dos proprietários”, no domínio da execução dos PTM identificam-se os seguintes:

- *Reserva de solo*
- *Direito de Preferência*
- *Direito de Superfície*
- *Demolição de Edifícios*
- *Expropriação por Utilidade Pública*
- *Venda forçada*
- *Estruturação da propriedade*
- *Reparcelamento do solo urbano*

Reserva de solo

A reserva de solo é uma figura que permite às entidades públicas salvaguardar a sua estratégia territorial, condicionando a ação do proprietário sobre o seu prédio, uma vez que pretende num prazo máximo de cinco anos, promover “a execução de infraestruturas

*urbanísticas, de equipamentos e de espaços verdes e outros espaços de utilização coletiva*¹¹, valorizando territorialmente o local.

Direito de Preferência

Com o fundamento das suas finalidades na LBGPPSOTU, e sistematização no RJIGT, assume este instrumento que *“os municípios têm o direito de exercer preferência nas transmissões de prédios, realizadas ao abrigo do direito privado e a título oneroso, no âmbito de execução de planos de pormenor ou de unidades de execução, designadamente para reabilitação, regeneração ou reestruturação da propriedade”*.¹²

É uma importante ferramenta tanto de execução permitindo o controlo à AP do processo de urbanização de qualquer plano, como se torna *“vantajoso na medida em que obriga a que todas as transações imobiliárias sejam comunicadas à Administração, permitindo-lhe controlar a dinâmica imobiliária e conhecer os valores concretos que são praticados no mercado”* (Prudêncio, 2014:30), citando Pais (2010). Acresce ainda o facto de ser um processo menos moroso e complexo que a expropriação, *“por o seu exercício depender da vontade do proprietário, e não contra essa vontade, e ainda porque a contraprestação devida ao transmitente do imóvel consubstanciar um preço e não uma indemnização, embora, na hipótese de não ser aceite o preço convencionado, o valor a pagar seja fixado nos termos previstos para o processo de expropriação litigiosa.”* (Gonçalves, 2012:57).

Direito de Superfície

Com descrição na LBGPPSOTU, e regulação no RJIGT, consiste na tomada de posse por parte do município *“sobre bens imóveis do seu domínio privado para a prossecução de finalidades de política pública do solo”*¹³, excepto quando o superficiário realize operações urbanísticas que prossigam o interesse público. Caso contrário, o superficiário é ressarcido numa quantia pecuniária.

¹¹ RJIGT, N.º 1 do artigo 154.º

¹² RJIGT, N.º 1 do artigo 155.º

¹³ RJIGT, N.º 1 do artigo 156.º

Demolição de Edifícios

Na sua interpretação, representa exatamente aquilo que a palavra diz – a destruição de um imóvel. A demolição é realizada sempre que se verifique uma das condições, apuradas pelo município:

- a) *Quando for necessária para a execução de plano de urbanização ou plano de pormenor;*
- b) *Quando for integrada em operação de reabilitação urbana, prevista no quadro de uma unidade de execução ou de plano intermunicipal ou de plano municipal;*
- c) *Quando os edifícios careçam de condições de segurança ou de salubridade indispensáveis ao fim a que se destinam e a respetiva beneficiação ou reparação for técnica ou economicamente inviável;*
- d) *Quando as características arquitetónicas dos edifícios ou a sua integração urbanística revelem falta de qualidade ou desadequação¹⁴*

Expropriação por Utilidade Pública

Com as finalidades do processo descritas na LBGPPSOTU, e a regulamentação substancialmente sistematizada no código de expropriações (CE), confere essencialmente no RJIGT, à administração pública o poder de expropriar “os terrenos ou os edifícios que sejam necessários à execução dos programas e dos planos territoriais, bem como à realização de intervenções públicas e instalação de infraestruturas e de equipamentos de utilidade pública.”¹⁵

Podem ser expropriados “por causa de utilidade pública da execução do plano:

- a) *As faixas adjacentes contínuas, de acordo com o previsto nos planos territoriais, destinadas a edificações e suas dependências, nos casos de abertura, alargamento ou regularização de ruas, praças, jardins e outros espaços de utilização coletiva;*
- b) *Os terrenos destinados a construção adjacentes a vias públicas de áreas urbanas, quando os proprietários, notificados para os aproveitarem em edificações, o não fizerem, sem motivo legítimo, no prazo de 18 meses a contar da notificação;*

¹⁴ RJIGT, artigo 157.º

¹⁵ RJIGT, N.º 1 do artigo 159.º

c) Os prédios urbanos que devam ser reconstruídos ou remodelados, em razão das suas pequenas dimensões, implantação fora do alinhamento, más condições de segurança e salubridade ou falta de qualidade estética, quando os proprietários não derem cumprimento, sem motivo legítimo, no prazo de 18 meses, à notificação que, para esse fim, lhes for feita, sem prejuízo do disposto quanto à reestruturação da propriedade.”¹⁶

A subtração de direito de conteúdo sobre o particular, motivado pela utilidade pública conferido pela execução dos PTM, conforme acima, justifica a expropriação e obriga a AP a “ressarcir o expropriado, pagando-lhe, assim, o valor real do imóvel à data da declaração de utilidade pública.” (Prudêncio, 2014:31) citando Pais (2010). A incompatibilidade do CE com o RJGT ao nível da classificação do solo pode dificultar a execução dos planos, uma vez que a indemnização via CE pode ser superior à conferida pelas compensações a que tem direito os proprietários através dos cálculos perequativos, deixando a AP refém dos proprietários na execução dos planos.

Venda Forçada

É mais um instrumento alternativo à expropriação, permitindo à administração fazer uso da venda de imóvel, caso não “cumpra uma obrigação a que tenha sido submetido, por exemplo reabilitar um edifício ou edificar no seu lote num prazo predeterminado, parcelar o seu terreno, entre outras possibilidades” (Pais, 2010:56). Pode a AP ou não, entrar no mercado para compra desse imóvel, retirando-lhe o ónus de pagamento de uma indemnização, implícita no processo expropriativo. Podem então ser sujeito a venda forçada:

- a) Os bens imóveis necessários às operações de regeneração ou de reabilitação urbana, quando os respetivos proprietários não cumpram os ónus e deveres decorrentes de plano territorial;*
- b) Os edifícios em ruína ou sem condições de habitabilidade, bem como das parcelas de terrenos resultantes da sua demolição, nas situações previstas no regime jurídico da reabilitação urbana¹⁷*

¹⁶ RJGT, N.º 3, do artigo 159.º

¹⁷ RJGT, N.º 1, do artigo 160.º

Contudo, quem adquirir o imóvel fica sujeito aos direitos e deveres constantes do plano territorial municipal e sujeito à programação do mesmo. Caso o novo proprietário não cumpra com as disposições como o anterior, pode *“haver lugar a expropriação ou à retoma do procedimento de venda forçada.”*¹⁸

Estruturação da Propriedade

A estruturação das propriedades, é efetuada através de operações como: *“o fracionamento, o emparcelamento e o reparcelamento”*¹⁹, sendo de se notar, o maior enfoque no reparcelamento tão essencial na elaboração de um desenho urbano mais coerente, credível e organização mediante os objetivos territoriais, sobretudo, inscritos em Plano de Pormenor.

Estas operações concorrem para a concretização de determinados fins, identificados no n.º 3, do artigo 19.º, da LBGPPSOTU:

- a) Reduzir ou eliminar os inconvenientes socioeconómicos da fragmentação e da dispersão da propriedade;*
- b) Viabilizar a reconfiguração de limites cadastrais de terrenos;*
- c) Contribuir para a execução de operações de reabilitação e regeneração;*
- d) Assegurar a implementação da política pública de solos prevista nos programas e planos territoriais;*
- e) Ajustar a dimensão e a configuração dos prédios à estrutura fundiária definida pelo programa ou plano territorial;*
- f) Distribuir equitativamente, entre os proprietários, os benefícios e encargos resultantes da entrada em vigor do plano territorial;*
- g) Localizar adequadamente as áreas necessárias à implantação de infraestruturas, equipamentos, espaços verdes ou outros espaços de utilização coletiva, designadamente as áreas de cedência obrigatória.*

A estruturação da propriedade, efetuada através das operações já identificadas, pode ser realizada tanto por *“imposição administrativa ou mediante proposta de acordo para*

¹⁸ LBGPPSOTU, N.º 4, do artigo 35.º

¹⁹ RJIGT, N.º 1, do artigo 162.º

*reestruturação da propriedade sobre as unidades prediais a reestruturar*²⁰, e optar pela expropriação se os proprietários não subscreverem o acordo.

Reparcelamento do Solo Urbano

Operação de estruturação da propriedade e instrumento de execução do plano, consiste segundo o artigo 164.º do RJIGT, *“no agrupamento de terrenos localizados em solo urbano e na sua posterior divisão, com adjudicação dos lotes resultantes aos primitivos proprietários ou a outros interessados”*. Gonçalves (2012:60), aborda esta operação como o *“reordenamento de terrenos, edificados ou não, em regra no âmbito territorial de aplicação de um plano, de modo a constituir lotes de terreno que, pela sua localização, forma e extensão, se adaptem aos fins de edificação ou a outro tipo previsto no plano”* (como citado por Alves Correia, 1997).

Esta operação pode ser da iniciativa dos particulares, da administração ou efetuada em cooperação, mas sempre visando aqueles que são os objetivos específicos definidos no n.º 2 do artigo 164.º:

- *Ajustar às disposições do plano intermunicipal ou do plano municipal, a configuração e o aproveitamento dos terrenos para construção;*
- *Distribuir equitativamente os benefícios e encargos resultantes do plano;*
- *Localizar as áreas a ceder obrigatoriamente pelos proprietários destinadas à implantação de infraestruturas, de espaços verdes e de equipamentos públicos.*

Alves Correia (2010:110), citado por Rasteiro (2011:36), compreende ainda esta operação como tendo duas perspetivas ou modalidades *“o reparcelamento de urbanização, cuja finalidade é transformar superfícies ainda não construídas em zonas aptas para a edificação; e o reparcelamento de remodelação ou de reestruturação cujo objetivo é preparar uma área construída para uma mudança de utilização determinada no plano”*.

O reparcelamento, e todo o seu procedimento descrito no RJIGT, ocorre no interior de perímetros urbanos, e associados sempre a um PTM; contudo, o RJUE compreende o reparcelamento no âmbito de uma operação de loteamento com a celebração de

²⁰ RJIGT, N.º 5, do artigo 162.º

contratos urbanização ou de desenvolvimento urbano nos *“termos dos quais se define os direitos e encargos de cada um na operação e a distribuição dos lotes resultantes da mesma, o que significa que os proprietários acertam entre si os termos em que a referida transformação fundiária operará os seus efeitos em relação a cada um deles.”* (Oliveira, 2011:12).

À exceção do instrumento de reparcelamento do solo urbano, considerado por Pais (2010:49), um instrumento *“de concertação através dos quais a Administração dinamiza parcerias entre privados ou assume uma parceria público-privada”*, todos os outros deverão ser aplicados, quando a administração sente que se encontra privada de proceder à execução do plano porque os proprietários não apresentam interesse, vontade e não vêem vantagens em concretizar as diversas operações urbanísticas, nas suas parcelas, tendo em conta as disposições regulamentares e o desenho ou zonamento do plano. Neste sentido, é relevante que o envolvimento de todos os agentes modeladores do território aconteça desde a elaboração do plano, para que o processo de urbanização ocorra dentro das expectativas dos agentes privados.

III.4 TIPIFICAÇÃO DAS OPERAÇÕES URBANÍSTICAS

As operações urbanísticas, principal objeto da execução dos planos, são realizadas por agentes privados ou públicos com diferentes funções na transformação e consolidação do tecido urbano. São admitidas várias operações de diferentes formas materiais na transformação do território, tal como define o Regime Jurídico de Urbanização e Edificação (RJUE) *“operações materiais de urbanização, de edificação, utilização dos edifícios ou do solo desde que, neste último caso, para fins não exclusivamente agrícolas, pecuários, florestais, mineiros ou de abastecimento público de água.”*²¹. Já Pais (2010:20) considera uma operação um *“único acto jurídico-administrativo, mas também pode dividir-se em mais do que um, desde que simultâneos e articulados entre si”*.

De entre as diferentes operações urbanísticas existentes, destacam-se as obras de urbanização, obras de edificação e operações de loteamento, realçando esta investigação, as obras de edificação e operações de loteamento. Estas duas tipologias de operações urbanísticas são aqui caracterizadas, por no contexto desta investigação, serem o objeto, que por premissa do plano territorial municipal que o abrange, concretizarem as suas

²¹ Alínea J), do artigo 2.º

opções, refletindo as vontades, intenções e envolvimento dos agentes privados, na execução dos planos, em função de uma perspectiva lucrativa. Aqui, as obras de urbanização não se definem e caracterizam como uma operação isolada, mas sim como uma componente associada aos loteamentos ou obras de edificação, promovidas pela Administração pública e pelos promotores dos projetos, e que pode não só condicionar a concretização de qualquer das operações aqui abordadas, como valorizar os terrenos.

*“A transformação do território, tem como o seu principal motor, no âmbito da iniciativa privada, o licenciamento de obras particulares e de operações de loteamento (e respetivas obras de urbanização)”*²². Ambas as ações admitidas legalmente no solo têm os seus procedimentos de execução bem explícitos nos documentos legais que regulam este tipo de operações (RJUE).

Tradicionalmente o proprietário intervém, na valorização do seu território em áreas urbanas, *“situação típica em que os interessados, designadamente proprietários dos solos, lhe apresentam, para apreciação e controlo prévios, projectos para a realização das mais variadas operações urbanísticas”* (Oliveira, 2011:3), desempenhado a AP, *“um papel passivo, limitando-se a aguardar pelas iniciativas privadas que, só ocasionalmente, se conformam com as prioridades estabelecidas pela Administração.”* (Pais, 2010:49).

Com a programação da execução definida para os PTM (com unidades de execução delimitadas) o proprietário ao intervir e participar na realização da sua edificação/projeto, possibilita a execução das opções urbanísticas preconizadas pelo plano. Contudo, para estas áreas tenderá qualquer intervenção a considerar uma visão conjunta, *“vez de intervenções limitadas ao interior da propriedade de cada um, normalmente muito fraccionada”* (Oliveira, 2008:18), pensando e adaptando o conjunto edificatório, idealizado, ao ambiente urbano, harmonioso e sustentável que se pretende criar para a zona abrangida pelo PTM.

Apesar das diferenças, já verificadas, entre RJUE e RJIGT (onde um aponta para uma execução assistemática e outro para uma execução sistemática), ambos estão vocacionados para proporcionar aos agentes privados a concretização de novas

²² Departamento de Urbanismo, de Obras e de Ambiente e Divisão de Planeamento e Gestão Urbanística. (2018). *Relatório de Avaliação da Execução do Planeamento Municipal*. Retirado: <https://cm-felgueiras.pt/municipio/camara-municipal/deliberacoes/#527-857-wpfd-04-19>.

edificações, atendendo ao cumprimento das disposições que cada um e os planos pressupõe.

III.4.1 EDIFICAÇÃO

De acordo com o RJUE, a edificação é *“a atividade ou o resultado da construção, reconstrução, ampliação, alteração ou conservação de um imóvel destinado a utilização humana, bem como de qualquer outra construção que se incorpore no solo com caráter de permanência”*²³. Rodrigues (2014:18) depreende a edificação como uma alteração da componente física do existente, definindo-a como *“alteração material do edificado não dedicado aos sistemas de infraestruturas”*.

A edificação está sempre condicionada ao cumprimento de critérios definidos na legislação nacional e nos planos, de entre os quais poder-se-á destacar os que são de *“aplicação obrigatória (como o cumprimento do plano urbanístico em vigor), daqueles que são de natureza discricionária (como as questões estéticas)”* (Pais, 2010:50). Quando cumpridor de todas as exigências, a edificação é precedida de uma licença, que *“permite assegurar que os comportamentos individuais não têm repercussões negativas na vida da colectividade”* (Pais, 2010:50), assegurando *“que promotores cumprem as suas obrigações perante a comunidade, dando-lhe contrapartidas que, em concreto, correspondem a cedências de terreno, obras de urbanização e taxas urbanísticas”* (Pais, 2010:52).

No âmbito da gestão urbanística de um PTM, os proprietários poderão estar condicionados a projetos de conjunto, assumindo a sua responsabilidade na execução da rede de infraestruturas, já na maioria das vezes com a sua contribuição expressa no resultado dos cálculos perequativos efetuados. Se a pretensão se inserir em área consolidada, a colmatação da malha urbana inibe o proprietário de participar diretamente nos encargos com a infraestruturização.

III.4.2 OPERAÇÕES DE LOTEAMENTO

Segundo o RJUE, uma operação de loteamento constitui-se em *“ações que tenham por objeto ou por efeito a constituição de um ou mais lotes destinados, imediata ou subsequentemente, à edificação urbana e que resulte da divisão de um ou vários prédios*

²³ Alinea a), do artigo 2.º

ou do seu reparcelamento”²⁴. Pais (2010:24) refere o loteamento como *“operação urbanística executada com mais frequência, muito por corresponder, pelo menos no caso português, ao processo jurídico-administrativo que serve de referência para as restantes operações que incluem parcelamento (...) De um loteamento resultam: lotes para edificar, infra-estruturas e, geralmente, áreas destinadas a espaços verdes e equipamentos de utilização colectiva. Os primeiros constituem a finalidade da operação, ou seja, do ponto de vista do promotor a operação serve apenas para constituir lotes destinados a edificação que, numa fase posterior, vende a terceiros ou edifica. As áreas destinadas a uso colectivo e as infra-estruturas correspondem aos encargos do promotor, impostos pela Administração em troca da viabilização da operação urbanística”*.

Os loteamentos urbanos, ao constituírem-se, poderão ou não já estar servidos de infraestruturas. Quando o loteamento não está servido de infraestruturas (arruamentos, redes de águas/esgotos, etc...), cabe ao promotor do loteamento efetuar as obras de urbanização e cedê-las para o domínio público municipal. Caso já esteja servido de redes de infraestruturas públicas, o promotor paga uma compensação em numerário ou espécie.

Quando um loteamento urbano que se pretende constituir, é abrangido por um PTM, e tal como nos processos de edificação, poderá no resultado dos cálculos perequativos, estar expresso um valor correspondente a contribuir para as infraestruturas em função da sua capacidade construtiva admitida. No entanto Morais (2005:1), citado por Pais (2010:54), refere ainda a existência de uma percepção errónea relativamente ao peso das taxas urbanística pagas pelos promotores, isto porque, *“geralmente, as taxas urbanísticas pagas pelos promotores, sobretudo as relativas a infra-estruturas, cobrem uma parte muito reduzida daquilo que são os encargos decorrentes da aprovação de novas operações urbanísticas”*.

Ambas estas tipologias urbanísticas, enquadradas na gestão urbanística de um plano, assumem-se como principal motor na concretização do modelo territorial preconizado. Estruturam o território, em função da tipologia de plano com prescrições, zonamento ou desenhos urbanos, cada vez mais detalhados e definidores da ocupação urbanística de qualquer espaço.

²⁴ Alínea i), do artigo 2.º

É, então, necessário que a AP seja uma condutora profícua dos processo de licenciamento de obras de edificação e operações loteamento tentando, a todo o momento, promover as melhores soluções urbanísticas (condizentes com o previsto nos planos), em cooperação com os agentes privados, e tentando por outro lado, promover *“iniciativas particulares onde estas são mais desejáveis”* (Pais, 2010:62), trilhando um caminho menos sinuoso no alcance dos objetivos definidos pelas estratégias territoriais assumidas.

IV. A REGIÃO DO ALGARVE

A região do Algarve apresenta-se distinta tanto ao nível da sua evolução nos domínios social, económico e urbano, ao longo das últimas décadas, como na sua posição geográfica, longe dos maiores centros urbanos de Portugal (Lisboa e Porto), o que dificultou o acompanhamento do crescimento verificado nestas áreas, incutindo-lhe uma função de lazer e recreio, para aqueles que viam na região uma forma de fugir à realidade das sua vidas citadinas.

A organização do território algarvio é o reflexo dos diferentes momentos económicos e sociais, que resultaram em distintas formas de gestão do território e valorização e transformação dos recursos disponíveis.

Telegraficamente e cronologicamente a região assistiu, na segunda metade do século XX, a *“uma situação de profundo atraso estrutural. Educação, saúde, ambiente, acessibilidades, etc..., traduziam-se, então, por níveis de prestação que colocavam o Algarve na cauda das regiões portuguesas. As atividades concentravam-se em torno da extração de recursos, exercida quer no mar (pesca e sal) quer em terra (sal-gema, minerais e rochas), a que se associava a exploração das terras de vocação agrícola e florestal.”* (Guerreiro, 2003:4). Face a este subdesenvolvimento, a região vê os seus residentes emigrarem para países da Europa em busca de melhores condições de vida, e em sentido inverso, vê a chegada de cidadãos oriundos do norte da Europa, com intuito de usufruir de férias alargadas, inovadoras, criando um padrão de lazer associado a praia e sol.

Ao perceber-se de um potencial nunca aproveitado, num ápice, *“a estrutura produtiva da região sofre, então, uma profunda mutação. Os setores relacionados com o turismo,*

com o imobiliário, com a construção civil e com os transportes e acessibilidades registam um crescimento rápido. O tecido industrial tradicional praticamente desaparece e começam a instalar-se atividades relacionadas com o turismo e o lazer, destinadas a satisfazer um mercado consumidor local que se revela muito superior ao que resulta apenas da população residente, embora registe fortes oscilações sazonais. A construção civil ganha foros de setor importante, principalmente no domínio do emprego criado, a que se juntam os serviços diversos, prestados às famílias e às empresas, de âmbito económico, mas também de cariz social.” (Guerreiro, 2003:5).

A região ficou e está marcada, por uma densidade urbanística, com maior incidência no litoral, ligada à lógica do turismo e recreio e lazer, e por uma elevada edificação dispersa, sobretudo devido ao crescimento da 2ª habitação, deixando cicatrizes profundas no território, dificultando a requalificação e a organização territorial exigida de acordo com as diretrizes atuais de sustentabilidade impostas ao planeamento territorial.

Apesar de ter entrado neste *“novo milénio vocacionada para o desenvolvimento de uma economia baseada nas valências turísticas, residencial e de lazer” (Guerreiro, 2003:4)*, prepara-se agora *“para a abertura de novos capítulos no que respeita ao aproveitamento dos seus recursos próprios, tenham eles origem no mar ou provenham eles da exploração da terra, incorporando nestes domínios conhecimento e inovação.” (Guerreiro, 2003:4).*

IV.1 ESTRUTURA TERRITORIAL

A região algarvia estende-se de Este a Oeste, numa distância de 178 Km, e é constituída por uma estreita faixa de território, com 16 municípios, localizada no sul de Portugal e *“banhado a sul e poente pelo Atlântico, separado de Espanha pelo Rio Guadiana e do Alentejo pelas ribeiras de Odeceixe e do Vascão e pelas serras de Monchique e do Caldeirão.” (Cerol, 2015:24).*

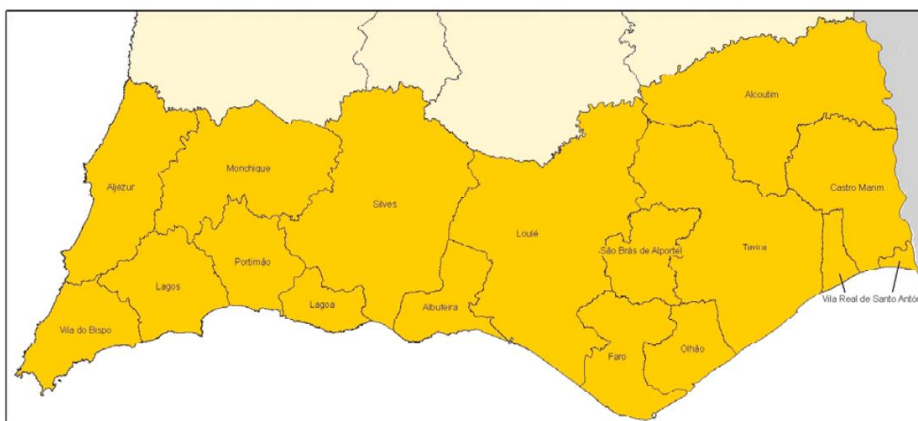


Figura 1 - Concelhos da Região Algarvia. Fonte: Volume I do PROT-ALG (Pág. 10)

Tradicionalmente, a região do Algarve é dividida em 2 sub-unidades territoriais, apoiadas por elementos biofísicos: Barlavento e Sotavento. Mais recentemente, a referência ao Algarve Central surge como uma 3ª divisão, suportada em dinâmicas sociais, urbanísticas e económicas diferentes e geradoras de sinergias diferenciadas nos concelhos que o constituem: Loulé, Albufeira, Faro, Olhão e São Brás de Alportel, com tendência a expandir-se para oeste (Portimão e Lagos), onde se começa a gerar, embora em menor escala, uma dinâmica urbanística local relevante, que complementarará o “coração central” do Algarve.

Cerol (2015:26) *“distingue o Barlavento, que significa de onde sopra o vento (VASCONCELLOS, 1997:634) e fica a poente, e o Sotavento, para onde sopra o vento, a nascente. Menos perceptível no campo do que na beira-mar, esta dicotomia, (...) foi sendo gradualmente aceite também como divisão geográfica, por coincidir com dois diferentes tipos morfológicos de costa (CARDÓ, 2000:14). Se, no interior, o Barlavento e o Sotavento não apresentam diferenças muito significativas, principalmente na Serra e no Barrocal, no Litoral e mais junto ao mar tudo é diferente”*. Da costa Oeste até Albufeira, o litoral é mais entroncado, com arribas rochosas e grutas, que caracterizam as praias desta zona, havendo de Loulé (Quarteira) até Vila Real de Santo António um espraiamento do litoral, com as praias, a estenderem-se grandiosamente ao longo da costa com menor densidade e altura sobre elas.

Se esta divisão se concretiza de oeste para este, as 4 unidades territoriais, definidas no Plano Regional de Ordenamento do Território do Algarve, dividem a região de norte para sul, e caracterizam-se, por apresentarem qualidades biofísicas, edafo-climáticas e socioeconómicas distintas, e por ostentarem ao longo do tempo transformações

territoriais assentes na urbanização e atividades económicas que lhe fornecem uma imagem de conjunto igualmente distintas. Estas unidades territoriais são segundo o PROT-ALG:

- **Costa Vicentina**, que corresponde a uma unidade em grande parte objeto de medidas de conservação dos valores naturais, designadamente a área abrangida pelo Parque Natural do Sudoeste Alentejano e Costa Vicentina, com acessibilidades internas e externas relativamente reduzidas e baixo dinamismo económico;
- **Serra**, que integra grande parte da Serra do Espinhaço de Cão, a Serra de Monchique, a Meia Serra (Silves) e a Serra do Caldeirão. Embora cada uma destas áreas tenha características próprias em termos de padrões de povoamento, de atividades agrícolas, pecuárias e florestais, de valores naturais e dinâmicas socioeconómicas, possuem em comum uma relativa falta de acessibilidades internas e um baixo dinamismo;
- **Baixo Guadiana**, que corresponde aos concelhos vizinhos do Guadiana e ainda ao norte do concelho de Tavira. Tem também uma identidade própria caracterizando-se pelo fraco dinamismo económico e, em vastas áreas, pela suscetibilidade à desertificação;
- **Litoral Sul e Barrocal**, que corresponde à área onde concentra a maioria da população residente, dos visitantes e turistas, das infraestruturas e equipamentos e das atividades económicas. Este espaço, embora heterogéneo, tem a sua identidade centrada no turismo e apresenta padrões de uso e ocupação do solo que o distinguem dos restantes. A diferenciação entre litoral e barrocal vem-se esbatendo à medida que as infraestruturas, sobretudo as acessibilidades, são melhoradas e que a ocupação urbana do litoral sul vai saturando as áreas costeiras disponíveis para usos urbanos.²⁵

Esta divisão do território algarvio impõe uma categorização dos centros urbanos da região, desde os mais preponderantes situados no litoral sul e barrocal aos menos desenvolvidos, na Serra. Contudo, “para além destas tendências gerais observa-se

²⁵ Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Algarve. (2007). Volume I – Plano. PROT-Algarve (pp. 18 – 19)

simultaneamente uma reconfiguração do sistema de urbanização da região, que deixa de se circunscrever às zonas do litoral. Em certos casos, a urbanização tende a ‘galgar’ pelo interior adentro e a atingir áreas que até há pouco tempo se encontravam relativamente imunes a estes processos” (Carmo & Santos, 2011:76). No entanto, de acordo com as normativas do PROT-ALG, tende-se a circunscrever a urbanização aos principais aglomerados urbanos, restringindo a urbanização casuística, que possa surgir (principal causa da desconformidade da imagem urbana do barrocal algarvio), apesar de tender a ser menos restritivo em todas as unidades territoriais, à exceção do litoral sul e barrocal.

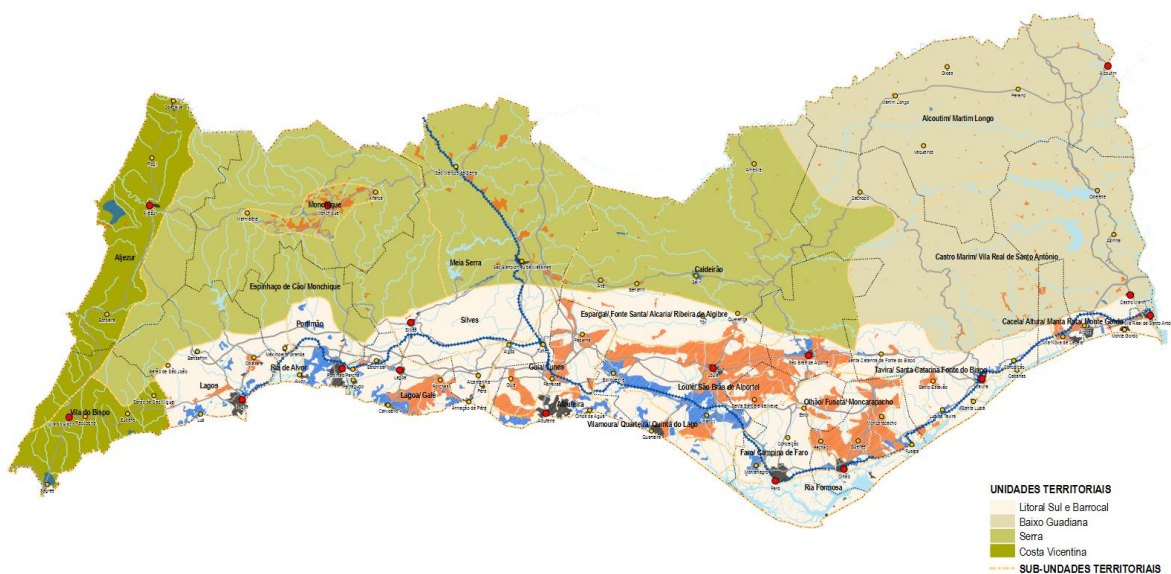


Figura 2 - Unidades e Subunidades Territoriais do Algarve. Fonte: Peça Gráfica 08 (anexo do volume I do PROT-Algarve)

O modelo territorial do Algarve, definido no PROT-ALG, com a crescente integração dos concelhos urbanos, ao longo principalmente do litoral sul, configura um policentrismo que procura *“reforçar dinâmicas de competitividade económica, processos de coesão e complementaridade, sistemas de gestão partilhada, corredores de proteção ambiental ou efeitos de escala na potenciação de recursos financeiros, humanos, naturais, patrimoniais e culturais”* (Gonçalves, 2017:301).

realidade da região nos últimos 10 anos, e que por múltiplas causas possibilitaram o desenvolvimento almejado por toda a região.

Demograficamente, a população residente da região cresceu 3,7% no período 2011-2021. Contudo, ao nível da estrutura etária existe um paradoxo: a população em idade ativa, na procura de um emprego no mercado de trabalho, reduziu (faixa etária 25 – 64) e ocorreu o aumento substancial de população na faixa etária dos 65 e + anos que procura “desfrutar das boas condições climáticas da região, eventualmente favoráveis a estadas de recuperação física ou mesmo à transferência de residência em período pós aposentação. Este último movimento é alimentado maioritariamente por cidadãos europeus não portugueses” (Guerreiro, 2003:7). Quanto a este movimento, de acordo com o Instituto Nacional de Estatística (INE), de entre o total da população residente, cerca de 20%, são cidadãos oriundos de outros países da Europa e do mundo.

Tabela 1 - População da Região do Algarve por Faixa Etária (2011-2021).

Período Temporal	Local de Residência Algarve	População Residente (N.º e %) por Grupo etário				
		Total	0 - 14	15 - 24	25 - 64	65 +
2011	N.º	451.006	66.974	45.573	250.690	87.769
	%	100	14,85	10,10	55,58	19,46
2021	N.º	467.475	62.802	45.855	247.838	110.980
	%	100	13,43	9,81	53,02	23,74

Fonte: Instituto Nacional de Estatística

Este aumento demográfico foi acompanhado de um crescimento da edificação na região, muito devido à valorização do Algarve enquanto destino turístico e de lazer que levou à construção vertiginosa, traduzida em aldeamentos, loteamentos e apartamentos que refletem grande parte da imagem urbana e paisagística do litoral algarvio. Este panorama induziu ao longo dos anos uma procura de edificação e uma oferta fundiária cada vez maior, originando a dispersão edificatória, que levou a uma rutura de traços arquitetónicos originários (à exceção das aldeias situadas no interior) como também da funcionalidade dos espaços públicos, no que respeita à circulação viária, espaços verdes e de recreio, espaços para equipamentos, etc...

A presente difusão edificatória, bem visível sobretudo em praticamente todo o barrocal algarvio, nas últimas duas décadas, com a introdução de diretrizes nacionais (ao nível de programas de âmbito nacional) e surgimento de uma regulamentação e legislação (RJIGT)

mais rígida, o parque edificatório já não tem crescido de forma tão exponencial (tendo diminuído em 82%, no decorrer dos períodos descritos na tabela 2), tentando circunscrever-se à consolidação do tecido urbano já existente, permitindo a valorização e conservação dos espaços naturais e dos sítios de interesse ecológico da região, impondo assim uma coerência e harmonização à vivência das áreas urbanas.

Tabela 2 - Nº de Edifícios por época de construção no Algarve.

Localização Geográfica	Edifícios (N.º e %) e Época de Construção			
	Total	1981 - 2000	2001 - 2010	2011 – 2021
Algarve 2021				
N.º	201.078	69.351	37.792	6.507
%	100	34,49	18,80	3,24

Fonte: Instituto Nacional de Estatística

O turismo e lazer foram os impulsionadores do crescimento urbanístico, criando duas situações que marcam o Algarve: (i) a tendência constante numa ocupação secundária num grande número de alojamentos, reafirmando o poder sazonal do Algarve;

Tabela 3 - Forma de Ocupação dos Alojamentos no Algarve (2011-2021)

Localização Geográfica	Alojamentos Familiares Clássicos ²⁶ (N.º e %)					
	2021			2011		
	Residência Habitual	Residência Secundária	Vago	Residência Habitual	Residência Secundária	Vago
Algarve						
Nº	193 414	151 250	46 752	178 574	149 141	49 904
%	49,4	38,6	12,0	47,3	39,5	13,2

Fonte: Instituto Nacional de Estatística

(ii) o aumento da procura fundiária tal como dos preços dos prédios em solo urbano (especulação imobiliária) com índices de construção altos, na procura de um rendimento maior. Contudo, este crescimento turístico expõe fragilidades, começando este setor a absorver muita da mão-de-obra da região, levando ao afastamento de maior parte da população ativa do mercado de trabalho dos setores primário e secundário, acentuando o fosso entre o desenvolvimento do litoral e o do interior. No entanto *“a diminuição da população ativa do setor primário foi mais moderada do que a quebra verificada a nível nacional. Não só no domínio da agricultura, como também nas pescas, a posição do*

²⁶ Para efeitos de interpretação, confere o INE, a seguinte definição - *“Alojamento familiar constituído por uma divisão ou conjunto de divisões e seus anexos num edifício de carácter permanente ou numa parte estruturalmente distinta do edifício, devendo ter uma entrada independente que dê acesso direto ou através de um jardim ou terreno a uma via ou a uma passagem comum no interior do edifício (escada, corredor ou galeria, entre outros)”*

Algarve sempre foi, em termos relativos, mais expressiva do que no conjunto do país. Opções que revelam sobretudo valores unitários de produção mais elevados” (Guerreiro, 2003:11), e que conseqüentemente tornou-se, o setor mais bem remunerado da região, abrindo-lhe perspectivas de desenvolvimento e investimento maiores e promotoras do interior algarvio.

Tabela 4 - População empregada por setor de atividade e rendimento médio mensal líquido (2011-2021).

Localização Geográfica	Período Temporal	População Empregada por setor de atividade e rendimento médio mensal líquido					
		Setor Primário (Agricultura, Produção, animal, caça, floresta)		Setor Secundário (Indústria, construção, energia e água)		Setor Terciário (Serviços)	
		N.º (milhares)	€	N.º (milhares)	€	N.º (milhares)	€
Portugal	2011	189,8	585	1289,8	737	2994,3	849
Algarve	2011	7,8	574	31,2	727	149,0	796
Portugal	2021	137,8	780	1175,6	931	3565,6	1031
Algarve	2021	5,0	1044	29,4	912	175,0	944

Fonte: Instituto Nacional de Estatística

São tangenciais, as flutuações das dinâmicas sociais, económicas e urbanas do Algarve, começando a tendência de valorização do interior a ser pensada de forma mais abrangente e concreta, uma vez que, como já acima foi referido, a urbanização poderá galgar o barrocal em direção à serra. Neste sentido entende-se que a estratégia do ordenamento e planeamento territorial regional não condicione as dinâmicas impostas pelo mercado e sociedade e se adapte e seja flexível no acolhimento das mais diversas intenções, possibilitando que a sua execução seja mais célere e eficaz no desenvolvimento da região.

IV.3 INSTRUMENTOS DE GESTÃO TERRITORIAL: CONTEÚDO E CARACTERÍSTICAS

Os instrumentos de gestão territorial estão sistematizados na LBGPPSOTU, de forma hierárquica, onde cada um desempenha funções próprias atendendo à escala e incidência territorial. Uns com carácter mais estratégico e orientador, outros mais detalhados regulamentando o regime de uso, ocupação e transformação do solo. No entanto todos, devem assegurar a harmonização entre “os vários interesses públicos e privados com tradução no ordenamento do território”²⁷.

²⁷ N.º 1, do artigo 39.º, da Lei n.º 31/2014

Esta lei configura, então, quatro âmbitos territoriais distintos: nacional, regional, intermunicipal e municipal. A nível nacional retratam-se as orientações estratégicas para o ordenamento territorial do espaço nacional, estabelecendo diretrizes de desenvolvimento, em programas como: Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território e os Programas Sectoriais e Especiais de Ordenamento do Território, e que devem ser acolhidas nos programas a nível regional, de acordo com a hierarquia do sistema de gestão territorial. No âmbito regional, segundo Costa (2014:11), define-se o *“quadro estratégico para o ordenamento do espaço a nível regional, articulando-se com orientações de nível superior (nacional) e estabelecendo diretrizes de desenvolvimento para o nível municipal. Neste âmbito enquadra-se o PROT que constitui o quadro de referência para a elaboração dos PMOT, funcionando como charneira entre a administração central e os municípios, visando um desenvolvimento e ordenamento regional integrado”*. No domínio intermunicipal, tal como nos que antecedem, realça-se o seu carácter estratégico, ao nível da organização e investimento sobre os territórios, de dois ou mais municípios contíguos. Enquadrado por um programa intermunicipal, que se encontra numa posição que assegura a articulação entre as orientações regionais e as municipais, procurando promover ações integradas em áreas que necessitam de um tratamento homogéneo. Consideram-se também neste âmbito a possível existência de planos territoriais intermunicipais: plano diretor intermunicipal, plano de urbanização intermunicipal e plano de pormenor intermunicipal, sendo que cada município poderá gerir autonomamente o seu território, conforme o regime e disposições nesse mesmo plano intermunicipal

Ao nível municipal, Costa (2014:11), refere que se *“assume as opções estratégicas para o município e articula as opções tomadas a nível superior (nacional e regional), definindo o regime do uso e transformação do solo. Neste âmbito estão incluídos os instrumentos de natureza regulamentar”*: os PTM, que enquadram, o PDM, PU e PP.

Apesar dos inúmeros planos existentes, e que vão sendo elaborados ao longo do tempo, mediante a dinâmica exigida ao planeamento, nem todos interferem diretamente com direitos e deveres dos proprietários. Desta forma, só os PTM (os PDM passaram a integrar as disposições dos programas especiais), vinculam diretamente os particulares, tanto como as entidades públicas, que se encontram ainda vinculados às disposições dos

restantes planos, e sujeitos à interação e coordenação necessária, que determinará a evolução e desenvolvimento do sistema social, económico e urbano.

Através do planeamento, regulamentação, licenciamento e execução, inerente aos PTM, reconhece-se a sua capacidade de criação e transformação de uma realidade desejada, envolvendo uma diversidade de agentes com recursos que pretendam valorizar o território. Pais (2010:41) caracteriza estes planos como instrumentos que têm um *“fim: como planear uma nova área de expansão urbana; renovar uma zona obsolescente da cidade; conservar um centro histórico; objectivos que reflectem, em princípio, a política específica de um município para o seu território”*, e que segundo Pendall, citado por Pais (2010:41) *“é também um documento de compromisso entre a entidade que o elabora (neste caso o município) e os órgãos administrativos que hierarquicamente lhe são superiores, já que no plano são assumidas opções de ordenamento que devem concretizar as orientações definidas a escalas mais alargadas, como a regional ou a nacional.”*

Alguns autores (Farthing:2001:225; Navarro e Vilanova, 2006:83; Carvalho, 2008; Alves Correia, 2001:257), citados por Pais (2010:42), dividem os planos segundo a sua natureza ou função no sistema de gestão territorial²⁸, sendo possível, adjectivar os PTM como planos regulamentares, porque *“são compostos, total ou parcialmente, por um regulamento onde estão definidas regras de cumprimento obrigatório, nomeadamente sobre ocupação do solo”*; como planos executórios, juntamente com a figura da Unidade de Execução, pois são, *“instrumentos operativos que se destinam a executar acções concretas para materializar opções de planeamento, incluindo a definição da sua programação e financiamento e a afectação de instrumentos jurídicos e técnicos a utilizar”*; e assumem ainda uma posição estratégia (plano estratégico), que à escala regional também acontece, onde se conjuga *“diversas perspetivas (social, económica, físico-funcional), e que se caracterizam por definir as ações-chave indispensáveis para atingir um determinado objectivo. São sobretudo instrumentos de gestão de acções, realizados com a participação dos agentes”*.

Rodrigues (2014:50) descreve os PTM como *“planos determinativos ou planos-acto com pequena abrangência territorial e elevado grau de detalhe e de vinculação jurídica”*,

²⁸ Os planos de âmbito nacional e regional são qualificados como planos orientadores, que estabelecem objectivos gerais e directivas básicas, não vinculativas, sobre procedimentos em matéria de ordenamento do território e urbanismo (Pais, 2010:42).

tomando os planos de hierarquia superior o nome de planos projetivos, segundo o mesmo autor.

É competência da câmara municipal, a elaboração dos planos territoriais municipais, de que fazem parte todos os elementos escritos e desenhados que compõem e justificam o sentido de oportunidade do plano, tendo de dar cumprimento aos seguintes objetivos, conforme o descrito no RJIGT²⁹:

- a) A tradução, no âmbito local, do quadro de desenvolvimento do território estabelecido nos programas nacional e regional;*
- b) A expressão territorial da estratégia de desenvolvimento local;*
- c) A articulação das políticas setoriais com incidência local;*
- d) A base de uma gestão programada do território municipal;*
- e) A definição da estrutura ecológica para efeitos de proteção e de valorização ambiental municipal;*
- f) Os princípios e as regras de garantia da qualidade ambiental, da integridade paisagística e da preservação do património cultural;*
- g) Os princípios e os critérios subjacentes a opções de localização de infraestruturas, de equipamentos, de serviços e de funções;*
- h) Os critérios de localização e a distribuição das atividades industriais, de armazenagem e logística, turísticas, comerciais e de serviços, que decorrem da estratégia de desenvolvimento local;*
- i) Os parâmetros de uso do solo;*
- j) Os parâmetros de uso e fruição do espaço público;*
- k) Outros indicadores relevantes para a elaboração dos demais programas e planos territoriais.*

Na elaboração dos PTM são utilizadas técnicas de planeamento, que variam conforme se pretende que o plano seja mais detalhado ou flexível, mediante os objetivos e o nível de envolvimento pretendido:

²⁹ Artigo 75.º

- Desenho – *“baseia-se na fiel ilustração da solução final que se pretende implantar no território (Carvalho, 2008), pelo que é mais facilmente aplicável em áreas de dimensão limitada”* (Pais, 2010:43);
- Zonamento – divide o solo em zonas, com funções diferentes (habitação, comércio, hotelaria, espaços verdes, equipamento, etc...), mas que concorrem para uma integração, harmonização e qualidade de vida dos cidadãos. Geralmente surge associada a áreas de dimensão elevada (cidades ou vilas), e compreende em todo o seu espaço parâmetros urbanísticos (cércea, volumetria, índices, etc...), que *“devem ser complementados por parâmetros qualitativos que assegurem aspectos de forma, composição e desenho urbano”* (Pais, 2010:46);
- Estrutura – que consiste na criação, gestão e manutenção dos elementos estruturantes da área de intervenção: traçado viário que pretende oferecer uma mobilidade mais adequada e célere; equipamentos que visam sempre aglutinar e tornar dinâmica a área, e corredores ecológicos que visam descomprimir as áreas urbanas através da simbiose entre cidade e biodiversidade.
- Programa e plano de financiamento – associado à priorização das ações ao nível da execução do plano, impulsionando o desenvolvimento das áreas chave que dinamizaram o local, chamando os privados a participarem neste desenvolvimento, e a envolverem-se de forma cooperativa na execução. No entanto será sempre necessário prover um financiamento, pelo que importa impor um período temporal para a execução do plano, e alocar os recursos técnicos e financeiros de forma faseada e mais eficientemente possível.

É ao nível local, no âmbito de elaboração, sobretudo de PU e PP, que cabe aos atores *“identificar e resolver oportunidades e conflitos, decorrentes de questões de desenvolvimento urbano e territorial, recorrendo a políticas e programas de nível superior (Cabral e Portas, 2011)”*, citados por Costa (2014:12), por forma a construir cidades mais justas, coesas e equilibradas.

IV.3.1. PLANO DE URBANIZAÇÃO

O plano de urbanização é concetualmente definido por vários autores e conforme o disposto no RJIGT. Rasteiro (2011:23) afirma que o PU *“concretiza, para uma determinada*

área do território municipal, a política de ordenamento do território e do urbanismo, fornecendo o quadro de referência para a aplicação das políticas urbanas” definindo “a rede viária estruturante, a localização de equipamentos coletivos, a estrutura ecológica, o sistema urbano de circulação de transporte público e privado” (Prudêncio, 2014:9), assim como utiliza o zonamento, como principal técnica, na espacialização das funções urbanas.

O plano de urbanização pode circunscrever-se, segundo o RJGT: a *“qualquer área do território do município incluída em perímetro urbano por plano diretor municipal eficaz e, ainda, os solos rústicos complementares de um ou mais perímetros urbanos, que se revelem necessários para estabelecer uma intervenção integrada de planeamento”*; ³⁰ou a *“outras áreas do território municipal que possam ser destinadas a usos e a funções urbanas, designadamente à localização de instalações ou parques industriais, logísticos ou de serviços ou à localização de empreendimentos turísticos e equipamentos e infraestruturas associados.”*³¹

O PU, mediante a sua incidência territorial e perspetiva de transformação territorial, adota os objetivos para serem atingidos durante a sua vigência e que se refletem nas suas plantas de zonamento e de condicionantes, ao nível da qualificação do solo urbano que define a localização das diversas funções urbanas com a aplicação de indicadores e parâmetros urbanísticos; a localização da rede viária e estruturação do sistema urbano de mobilidade, bem como a identificação e salvaguarda dos seus valores culturais e naturais, e manutenção da estrutura ecológica existente e/ou a promover. Tendencialmente com perímetros urbanos de grandes dimensões, acolhem grande número de proprietários, que nem sempre vêem a sua propriedade valorizada pelas disposições do plano, daí a relevância de um modelo de execução assente nos mecanismos perequativos que garantam a redistribuição de benefícios e encargos, e ações de compensação, essenciais para a prossecução dos seus fins.

Na região do Algarve há diversos planos de urbanização em vigor, constituídos com vista a atingir diferentes intenções e que concorrem para a prossecução de estratégias territoriais dos municípios. Recorrendo aos principais objetivos e fins dos mesmos, espelhados no seu conteúdo documental, sobretudo no regulamento (definição do

³⁰ Alínea a), do n.º 2 do artigo 98.º, do Decreto-Lei n.º 80/2015

³¹ Alínea b), do n.º 2 do artigo 98.º, do Decreto-Lei n.º 80/2015

âmbito territorial e objetivos) e na planta de zonamento que retrata as funções/ usos definidos, e o tipo de desenvolvimento que se perspectiva para aquela área, foi possível caracterizar os planos em diferentes tipologias:

- **Requalificação e Estruturação/Expansão Urbana:** visam, essencialmente, promover através de ações reabilitação urbana, requalificar e conservar o tecido urbano consolidado, e prevêm áreas de expansão urbana, estruturadas, que apontem para a existência no mesmo espaço de uma simbiose entre diversas funções urbanas como: espaços habitacionais, espaços verdes, espaços para atividades económicas (indústria, comércio e serviços), espaços para equipamentos de diferentes tipologias, apoiados pelas infraestruturas necessárias;
- **Requalificação Urbana:** prevêm e propõem através dos mecanismos de reabilitação e requalificação, melhorar as condições do edificado no tecido urbano consolidado, atribuindo-lhes outra vivência com a criação ou qualificação, dos espaços públicos comuns, tais como: vias, jardins, praças, etc...;
- **Estruturação/Expansão Urbana e Turística:** promove-se para a área de intervenção, uma multiplicidade de valências, através do crescimento turístico, nas suas diversas tipologias (estabelecimentos hoteleiros, aldeamentos turísticos, apartamentos turísticos, resorts), juntamente com o crescimento habitacional, sendo complementados por espaços verdes, naturais, de comércio e serviços, equipamentos de utilização coletiva, e apoiados pelas infraestruturas necessárias;
- **Estruturação/Expansão Turística:** associados, maioritariamente, a núcleos de desenvolvimento turístico (NDT), definidos em PDM, visam sobretudo uma aposta na valência turística do local, com o desenvolvimento de diversas tipologias de empreendimentos turísticos com campos de golfe e espaços naturais e verdes, absorvendo assim o mercado de diferentes formas de turismo, e a possível existência de espaços para equipamentos de utilização coletivas e de espaços de comércio e serviços, de apoio ao turismo local;
- **Desenvolvimento Industrial/Empresarial:** considera-se uma determinada área, capacitando-a para acolher atividades económicas diversas (comércio, serviços, indústria, restauração e bebidas), promovendo-se o encontro de várias

competências, que permitiam a criação de emprego e o desenvolvimento económico, social e urbano.

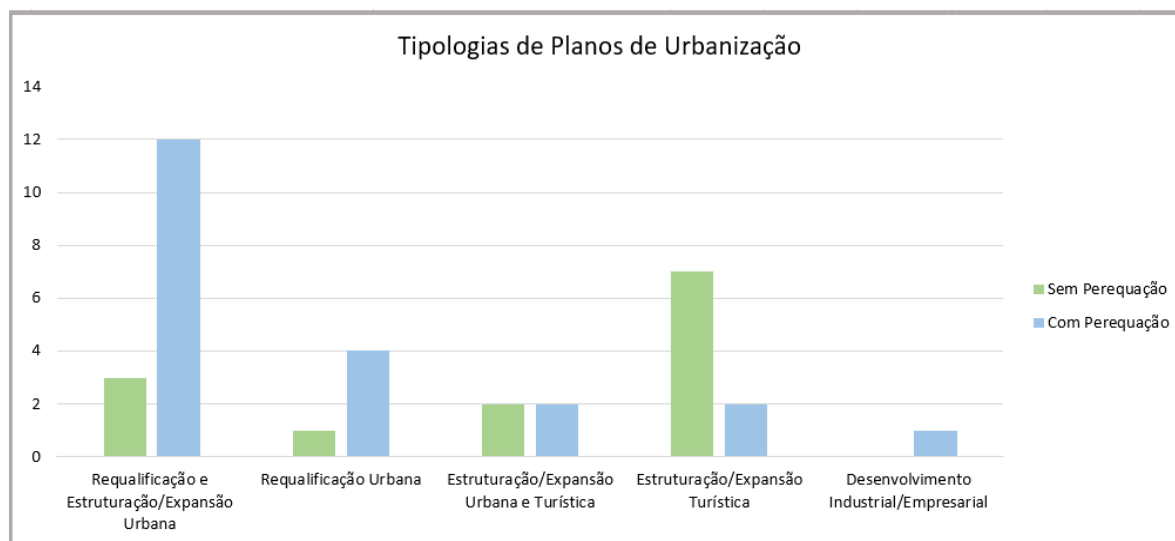


Figura 4 - Tipologias (Finalidades) dos Planos de Urbanização do Algarve. Fonte: Sistema Nacional de Informação Territorial

A região quantifica 34 planos de urbanização, em vigor, e a maioria define em regulamento mecanismos perequativos (edificabilidade média do plano, área de cedência média e repartição dos custos de urbanização). Quando assim não acontece, deve-se principalmente à área de intervenção cingir-se a um proprietário, público ou privado, ou por estarem predefinidos os direitos concretos de construção bem como as cedências de solo para o domínio público geral e municipal. Porém, apesar de constar no seu conteúdo documental, os mecanismos perequativos nem sempre são executados por diversas razões, apresentadas e analisadas nos capítulos seguintes.

Além das características fisiográficas e históricas que caracterizam as divisões territoriais, anteriormente descritas, também as dinâmicas urbanísticas que configuram os PU assumem particular relevância na caracterização destas unidades territoriais, pois a aposta na elaboração e execução de um PU, numa determinada zona do município, indicia onde se alocarão os recursos disponíveis, nas suas diferentes formas, de modo a permitir o desenvolvimento territorial, social e económico desejado. É então visível a continua aposta na qualificação do litoral algarvio, com a grande maioria dos PU a situarem-se na unidade territorial Litoral Sul e Barrocal, reforçando ainda mais a diferença com o interior, apesar de existir um certo equilíbrio entre a quantificação do Barlavento e

Sotavento. Os municípios integrados no Algarve central albergam 11 PU, todos no Litoral Sul e Barrocal.

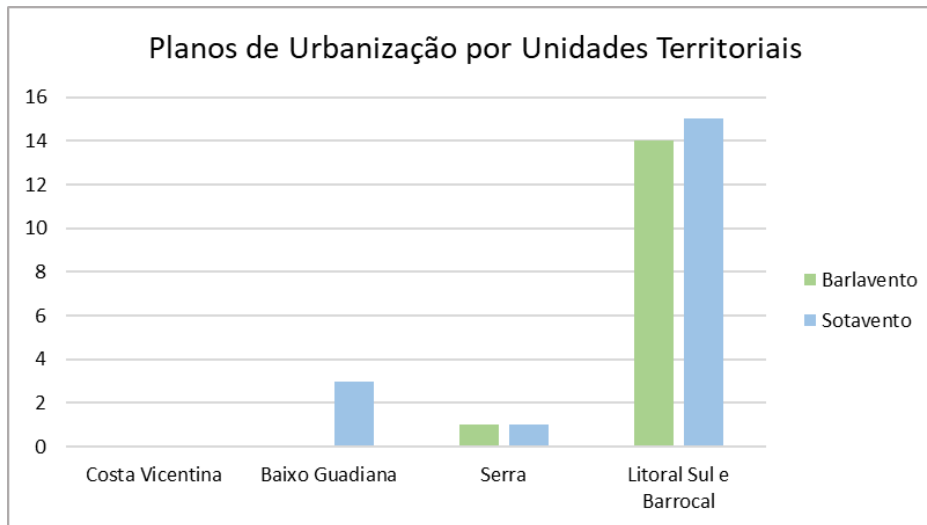


Figura 5 - Planos de Urbanização por Unidades Territoriais. Fonte: Sistema Nacional de Informação Territorial

IV.3.2 PLANO DE PORMENOR

Tal como o PU, o Plano de Pormenor (PP) é um IGT consensual sob o ponto vista da sua finalidade, materialização e transformação do território, perante a maior parte dos autores com opinião crítica sobre ele. De iniciativa da Administração Pública ou dos particulares, e destinado “à concretização de programas e de políticas urbanas” (Costa, 2014:17), Rasteiro (2011:24) atribui ao PP um papel transformador e concretizador de “propostas de ocupação de qualquer área do território municipal, estabelecendo regras sobre a implantação das infraestruturas e o desenho dos espaços de utilização coletiva, a forma da edificação e a disciplina da sua integração na paisagem, a localização e inserção urbanística dos equipamentos de utilização coletiva e a organização espacial das demais atividades de interesse geral”. Para Abrunhosa (2014:9), é um instrumento que “estabelece a distribuição de funções e a definição de parâmetros urbanísticos, o desenho urbano através da definição dos espaços públicos, de circulação viária, pedonal e de estacionamento, os alinhamentos, implantações, modelação do terreno, distribuição volumétrica, localização de equipamentos e zonas verdes. Abrangem áreas contínuas do território municipal correspondentes, designadamente, a uma unidade ou subunidade operativa de planeamento e gestão ou a parte delas”.

Face à escala de intervenção e ao detalhe que o PP deve conter, é a este nível que se devem estabelecer *“as operações de transformação fundiárias necessárias, assim como se identificam os sistemas de execução do plano, a programação dos investimentos públicos e se estruturam as ações de perequação a serem aplicadas na implementação do plano”* (Prudêncio, 2014:9). Devido à especificidade a que está sujeito, Costa (2014:17), citando Afonso (2009:39) considera-o *“o elo forte do sistema de gestão territorial (...) por ser a base mais apropriada para a conceção, controlo e avaliação democrática da cidade que se quer e da cidade que se faz. Sendo um instrumento privilegiado de política de cidades e de exercício dos direitos urbanos de todos os cidadãos, o PP ocupa uma posição destacada na cadeia de decisões e instrumentos, devendo ser encarado como sinónimo de flexibilidade e adequação ao mercado, rapidez e transparência (Campos, 2006a).”*.

Materializando o entendimento geral técnico, sobre o PP, apesar deste pormenorizar o regime, uso e ocupação do solo, atendendo a parâmetros urbanísticos que vão além da definição somente do índice de ocupação do solo (acrescentam número de pisos, altura máxima das edificações, etc...) e a orientação e tipo de ocupação urbanística, todos os proprietários abrangidos pelo PP devem, à semelhança do PU, estar sujeitos ao modelo de execução que assenta nos mecanismos de perequação que garantam a redistribuição dos benefícios e encargos e ações de compensações, necessárias para execução sustentável do plano.

Admitindo-se, três modalidades específicas, devem estes, não descurando as disposições acima, no seu âmbito e área de intervenção, adaptar o seu conteúdo, de acordo com os objetivos que pressupõe:

- Plano de Intervenção em Espaço Rústico (PIER) – abrange uma área classificada como solo rustico, não podendo promover a reclassificação em solo urbano. Visa materializar intenções, fundamentadas, que são de interesse público, estabelecendo:
 - i. *“Construção de novas edificações e a reconstrução, alteração, ampliação ou demolição das edificações existentes, quando tal se revele necessário ao exercício das atividades autorizadas no solo rústico;*

- ii. *Implantação de novas infraestruturas de circulação de veículos, de animais e de pessoas, e de novos equipamentos, públicos ou privados, de utilização coletiva, e a remodelação, ampliação ou alteração dos existentes;*
 - iii. *Criação ou beneficiação de espaços de utilização coletiva, públicos ou privados, e respetivos acessos e áreas de estacionamento;*
 - iv. *Criação de condições para a prestação de serviços complementares das atividades autorizadas no solo rústico;*
 - v. *Operações de proteção, valorização e requalificação da paisagem natural e cultural*³²
- Plano de Pormenor de Reabilitação Urbana (PPRU) – corresponde a uma área de solo urbano, definida em PDM ou PU, e localizada maioritariamente, nos centros históricos das cidades, ou a áreas de reabilitação urbana (ARU), sujeitas ao regime específico de reabilitação urbana, previsto na lei, por necessitarem de operações de reconversão ou reabilitação, que de forma integrada, melhoraram a imagem histórica e cultural das cidades.
 - Plano de Pormenor de Salvaguarda (PPS) – as finalidades e objetivos desta modalidade tendem a considerar o previsto *“na lei de bases do património cultural e demais legislação complementar.”*³³

Os 69 planos de pormenor em vigor na região do Algarve estão dispersos por mais concelhos que os PU, fazendo crer que a existência de realidades urbanística bastantes diferentes, tendo concelhos com aglomerados urbanos mais pequenos, optado por planos de pormenor em vez de planos de urbanização. Na análise efetuada ao conteúdo material, que contem o alcance territorial e objetivos, e plantas de implantação dos PP, que definem os usos do solo e o que se pretende implantar no território, e aproveitando as tipologias dos PU, e outras que foram agora consideradas, caracterizam-se os PP, da seguinte forma:

- **Requalificação e Estruturação/Expansão Urbana:** visam essencialmente, promover através de ações reabilitação urbana, requalificar e conservar o tecido urbano

³² RJIGT, n.º 1, do artigo 104.º

³³ RJIGT, artigo 106.º

consolidado, e prevêm áreas de expansão urbana, estruturadas, que apontem para existência no mesmo espaço de uma simbiose entre diversas funções urbanas como: espaços habitacionais, espaços verdes, espaços para atividades económicas (indústria, comércio e serviços), espaços para equipamento de diferentes tipologias, apoiados pelas infraestruturas necessárias;

- **Requalificação Urbana:** prevêm e propõem através dos mecanismos de reabilitação e requalificação, melhorar as condições do edificado compreendido no tecido urbano consolidado, atribuindo-lhes outra vivência com a criação ou qualificação, dos espaços públicos comuns, tais como: vias, jardins, praças, etc...;
- **Estruturação/Expansão Urbana e Turística:** promove-se para a área de intervenção, uma multiplicidade de valências, através do crescimento turístico, nas suas diversas tipologias (estabelecimentos hoteleiros, aldeamentos turísticos, apartamentos turísticos, resorts), juntamente com o crescimento habitacional, sendo igualmente complementados por espaços verdes, naturais, de comércio e serviços, equipamentos de utilização coletiva, e apoiados pelas infraestruturas necessárias;
- **Estruturação/Expansão Turística:** associados, maioritariamente, a núcleos de desenvolvimento turístico (NDT), definidos em sede PDM, visam sobretudo uma aposta na valência turística do local, com o desenvolvimento de diversas tipologias de empreendimentos turísticos com campos de golfe e espaços naturais e verdes, absorvendo assim o mercado de diferentes formas de turismo, e a possível existência de espaços para equipamentos de utilização coletivas e de espaços de comércio e serviços, como forma de apoio ao turismo local;
- **Desenvolvimento Industrial/Empresarial:** considera-se uma determinada área, capacitando-a, para receber atividades económicas das mais diversas tipologias (comércio, serviços, indústria, restauração e bebidas), podendo ser complementados por equipamentos de utilização coletiva ou área destinadas a empreendimento turísticos, promovendo-se o encontro de várias competências, que permitiam a criação de emprego e o desenvolvimento económico, social e urbano;

- **Requalificação/Estruturação de Áreas Verdes** – consiste na qualificação ou construção de espaços públicos e de zonas verdes e naturais, com espaços de utilização coletiva, integrando-os e articulando-os com o edificado existente, apoiados pelas mais diversas infraestruturas;
- **Extração/Exploração de Recursos** – áreas destinadas à extração, exploração e transformação dos recursos energéticos e geológicos, garantindo um aproveitamento eficaz, eficiente e sustentável do recurso, apoiados por um conjunto edificado (Por exemplo: escritórios da empresa exploradora). A área a explorar, tenderá a ser segura e proteger o ambiente envolvente, através da adoção de medidas de minimização do seu impacto.
- **Desenvolvimento de Equipamentos** – prevê-se a localização de equipamentos de lazer, desporto, cultura, investigação, saúde e ambiente, que promovem o bem-estar e qualidade de vida dos habitantes locais, enquadrados por espaços verdes e complementados por vezes com estabelecimentos hoteleiros.

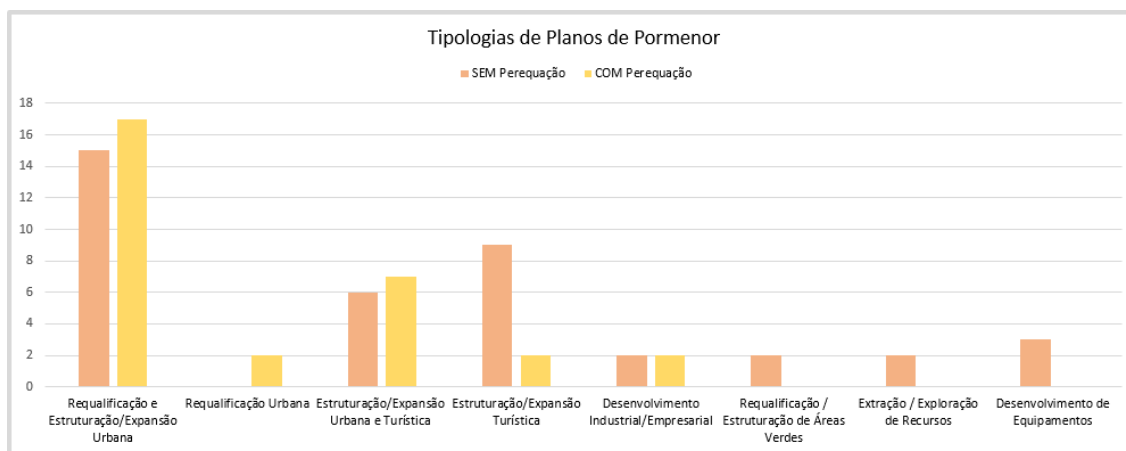


Figura 6 - Tipologias (Finalidades) dos Planos de Pormenor do Algarve. Fonte: Sistema Nacional de Informação Territorial

De entre todos os planos de pormenor, prevalecem os planos de pormenor que visam valorizar o território através de uma multiplicidade de valências funcionais, tal como descrito na tipologia de requalificação e estruturação / expansão urbana (figura 6). Ao mesmo tempo é perceptível, mais de metade (59%) dos PP (39 da totalidade) não têm mecanismos de perequação definidos no seu conteúdo documental, por diversas razões como: a existência de um único proprietário na área intervenção, opção que as operações urbanísticas deveriam seguir as disposições regulamentares do RJUE no âmbito da sua

construção, reconstrução, ampliação, etc.... No entanto, poderá existir, por conveniência de execução, sobretudo nos PP mais antigos, um género de perequação acordada entre os proprietários na área de intervenção, para repartir de forma equitativa e eficiente os custos e benefícios da execução do plano.

Desde 1991 (data da publicação do primeiro PP³⁴) até 2022, que se constata fraca adesão dos municípios à elaboração das diferentes modalidades de PP. No contexto desta análise, denota-se que os PPRU ou PPS estão e estarão inseridos nas tipologias que albergam sempre um compromisso de requalificação do espaço público ou edificado (Requalificação e Estruturação/Expansão Urbana; Requalificação Urbana e Requalificação / Estruturação de áreas verdes), pois a finalidade dos seus objetivos representam no ordenamento do território, a proteção, conservação ou salvaguarda de bens patrimoniais existentes nas sua mais diversas formas (edificação, áreas naturais, áreas culturais, ...). Já os PIER, para o desenvolvimento de uma atividade que transforme o território, estarão enquadrados em mais tipologias. Desta forma a figura 6 ilustra em que tipologias se acomodam as diferentes modalidades de PP.

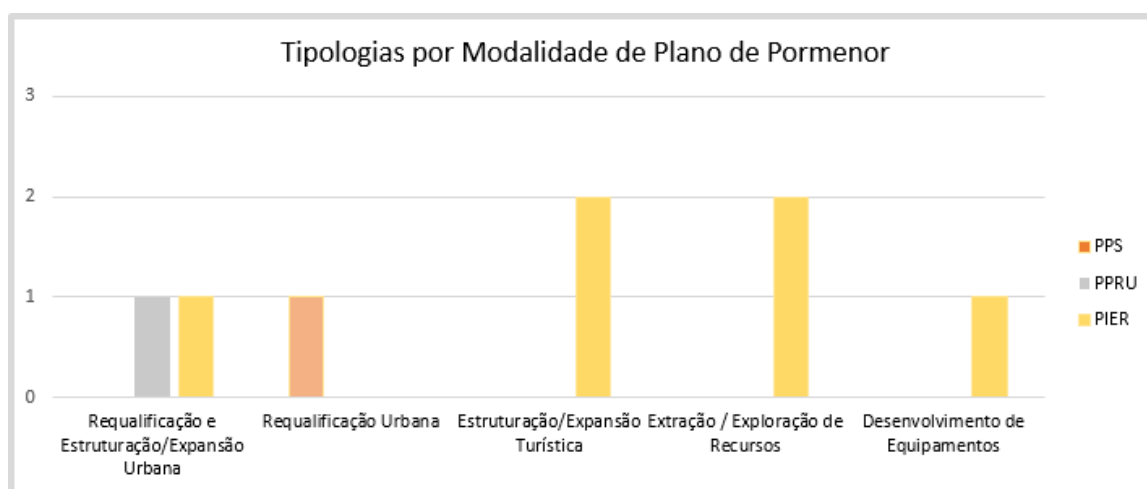


Figura 7 - Tipologia dos PP, por Modalidade de PP. Fonte: Sistema Nacional de Informação Territorial

Apesar dos PP preverem o crescimento de diversas zonas do Algarve com diferentes valências necessárias nos diferentes domínios da sociedade, é igualmente relevante perceber se a sua ocorrência é partilhada pelas diferentes unidades territoriais. À semelhança da análise anterior ao PU, aqui também é perceptível a elevada incidência no litoral sul e barrocal (com 51 PP em vigor), em detrimento das zonas da serra, costa

³⁴ Plano de Pormenor da Raposeira, em Vila do Bispo

vicentina ou baixo guadiana, que continuam longe das dinâmicas criadas, sobretudo no barlavento e sotavento litoral, albergando o Algarve Central 27 PP em vigor. Por outro lado, existe um certo equilíbrio entre os PP, localizados no Barlavento e Sotavento, apesar de estarem inseridos maioritariamente no litoral sul e barrocal (figura 8).

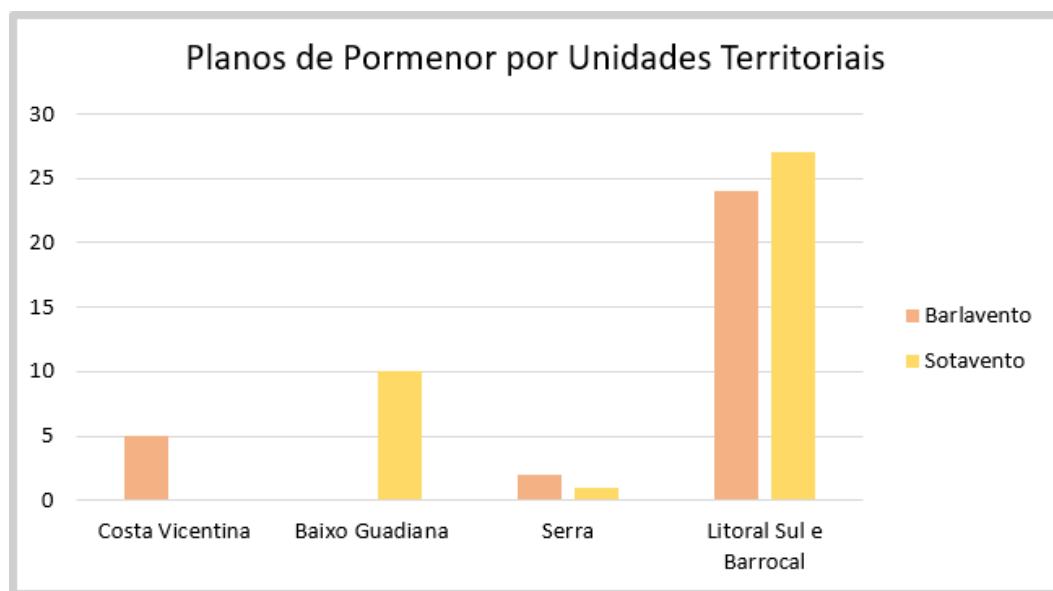


Figura 8 - Planos de Pormenor por Unidades Territoriais. Fonte: Sistema Nacional de Informação Territorial

V. INFLUÊNCIA DA REALIDADE SOCIO-URBANÍSTICA NA EXECUÇÃO DOS PLANOS TERRITORIAIS MUNICIPAIS

Após um enquadramento teórico sobre as diversas temáticas, e da realidade socio-urbanística do Algarve, serve este capítulo, para entroncar a análise do estudo, a uma amostra de concelhos e planos, considerando a sua realidade socio-urbanística e os mecanismos perequativos dos IGT, respetivamente, para compreender como estão a evoluir as perspetivas de crescimento e qualificação das cidades na região, que devem servir os seus cidadãos na procura de uma melhor vida urbana, económica e social.

V.1 METODOLOGIA E MÉTODO DE SELEÇÃO

Com a intenção de compreender o nível de execução dos planos municipais territoriais (PU e PP), com mecanismos perequativos, realizou-se uma primeira abordagem junto de todos os municípios da região do Algarve (Albufeira, Alcoutim, Aljezur, Castro Marim, Faro, Lagoa, Lagos, Loulé, Monchique, Olhão, Portimão, São Brás de Alportel, Silves, Tavira, Vila do Bispo e Vila Real de Santo António), para inventariar os planos que definem mecanismos perequativos e os aplicam no âmbito do licenciamento das operações urbanísticas que concretizam o plano.

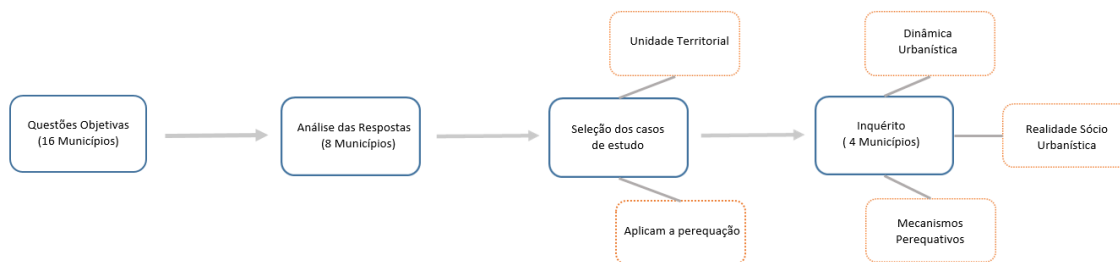


Figura 9 - Metodologia de Seleção do Casos de Estudo. Fonte: Autor da Dissertação de mestrado

Assim, no dia 28 de fevereiro de 2022, foram colocadas às Divisões de Ordenamento do Território ou Planeamento, de todos os municípios, via email, duas questões, com o propósito de selecionar como caso de estudo somente municípios com planos que aplicassem os mecanismos perequativos:

- Quais são os planos territoriais municipais (PU e PP) que definem mecanismos perequativos no seu conteúdo documental, e que estão efetivamente a ser implementados?
- Caso exista algum plano a ser implementado, qual deles aplica concretamente a perequação?

Após tratamento das respostas dos municípios, realizou-se uma segunda abordagem aos municípios selecionados como caso de estudo, com envio de novo email, no dia 18 de abril de 2022, a solicitar o preenchimento de um inquérito (em anexo) que visava a recolha de informação, atendendo à experiência profissional e conhecimento do inquirido, ao nível da dinâmica urbanística do plano, da função dos mecanismos perequativos e da influência da realidade socio-urbanística do respetivo município na execução do plano. No mesmo dia, enviou-se um inquérito a algumas empresas privadas (sobretudo empresas de arquitetura e planeamento), sediadas nos municípios que continham os planos selecionadas, com vista a compreender o seu ponto de vista, ao nível da sua relação com os mecanismos perequativos no âmbito da realização dos seus projetos e também da influência da realidade municipal existente, na concretização dos seus projetos na área de intervenção dos planos.

A informação disponibilizada pelos técnicos (privados e municipais) que preencheram o inquérito visou uma análise mais concreta, objetiva e que permita o cruzamento dos dados, agrupada em 3 grupos:

- Plano Territorial Municipal
- Perequação
- Município

A informação recolhida (somente do inquérito aplicado aos técnicos municipais), ao nível do plano territorial municipal analisado, permitiu perceber a dinâmica urbanística através do número de operações urbanísticas tituladas na área de intervenção do plano, possibilitando avaliar o respetivo grau de execução. Esta informação, juntamente com o conteúdo documental do plano (regulamento, planta de implantação/zonamento e planta de condicionantes) e dos documentos que acompanham o plano (relatório e programa de execução), possibilitou caracterizar o plano (sintetizado num quadro em anexo) considerando os seguintes domínios: identificação do plano; tipologia do plano; estrutura fundiária; dinâmica territorial; orientações executórias e mecanismos perequativos.

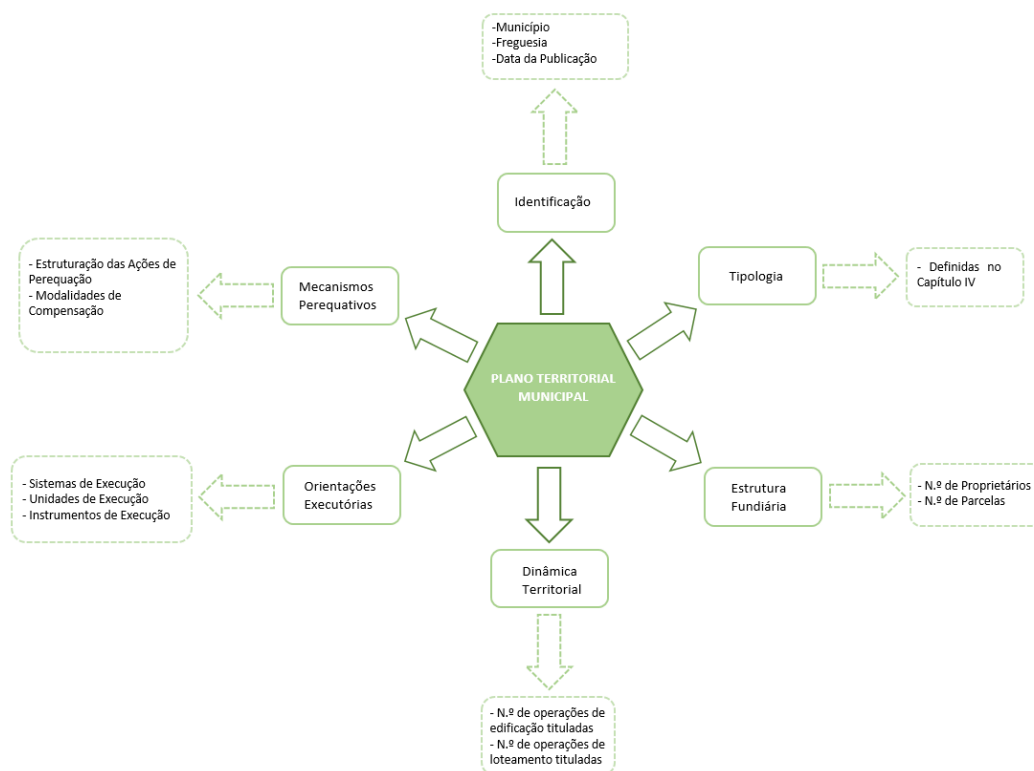


Figura 10 - Estrutura e Conteúdo do quadro caracterizador do plano. Fonte: Autor da Dissertação de Mestrado

Ao nível da perequação, procurou-se compreender através das respostas dos inquiridos (técnicos municipais e técnicos de empresas privadas), como estes, que participam na elaboração e execução dos planos/projetos, vêem a função dos mecanismos perequativos, atendendo aos seus principais objetivos e constrangimentos que impedem

a sua eficácia no âmbito da execução de qualquer plano/projeto. Os problemas que impedem a eficácia da perequação terão de ser corrigidos, através de soluções que reforcem a execução urbanística, por forma a melhorar e acelerar a execução dos planos.

Ao nível do município, o inquirido (técnico municipal ou privado) era orientado a expressar o seu testemunho, quanto a uma série de indicadores e de que forma considera que estes podem influenciar a execução urbanística do plano/projeto. Juntamente com uma análise socio-urbanística, realizada ao próprio município, através de indicadores urbanos (número e regime de ocupação dos alojamentos; número de novos edifícios licenciados; Valor médio dos prédios transacionados), sociais (população residente) e económicos (número de empresas por setor de atividades económica e ganho médio mensal), constantes no Instituto Nacional de Estatística (INE), e tendo em conta o ano de entrada em vigor do plano, será possível analisar e avaliar a evolução do município e se efetivamente estes influenciam a execução dos planos.

Todos estes dados possibilitaram, comparando com o estado da região e com os outros municípios analisados, perceber o grau de execução dos planos e que predisposição tem tido os agentes para a concretização das opções dos planos, e se o desenvolvimento socio-urbanístico, através dos indicadores, indiciam alguma influência no processo de execução do plano, e se se confluem com os mecanismos perequativos. O uso, ocupação e transformação do território, objetivada pelos planos, tende a ser morosa, por diversos fatores, pelo que os resultados permitirão, alavancar esses aspetos, por forma a contribuir para a otimização do processo de execução dos planos.

V.2 CASOS DE ESTUDO / RESULTADOS

Correspondentemente, a todos os momentos da metodologia, serão apresentados os resultados. Acresce e cumpre referir que os resultados do inquérito realizado aos técnicos municipais serão fundidos na análise das características do plano e na análise socio-urbanística dos municípios (ponto V.2.2), realizada através dos indicadores definidos, atendendo, sempre que possível, à data da entrada em vigor do plano e o ano 2021 (alguns indicadores poderão não ter o período de referência entre o ano de entrada em vigência do plano e o ano de 2021, apesar das suas atualizações, conforme o INE, datarem do ano 2021 ou 2022). O inquérito às entidades privadas inquiridas não será tido em

consideração, uma vez que apenas se obteve uma resposta (um arquiteto), inviabilizando assim a sua análise.

Dos 16 municípios inquiridos, responderam 8 (Castro Marim; Faro; Lagos; Loulé; Olhão; Portimão; Tavira e Vila Real de Santo António). Destes, só 6 responderam concretamente às questões, tendo sido possível identificar os planos territoriais municipais que aplicam os mecanismos perequativos:

- Castro Marim:
 - i. Plano de Pormenor N.º 1 de Altura
- Faro:
 - i. Plano de Urbanização do Vale da Amoreira;
 - ii. Plano de Pormenor do Sítio da Má Vontade e Pontes de Marchil;
 - iii. Plano de Pormenor da Lejana
- Lagos:
 - i. Plano de Urbanização de Lagos;
 - ii. Plano de Urbanização da Meia Praia;
 - iii. Plano de Pormenor para a UOPG 3 do Plano de Urbanização da Meia Praia;
 - iv. Plano de Pormenor para a UOPG 11 do Plano de Urbanização da Meia Praia;
 - v. Plano de Pormenor para a UOPG 13 do Plano de Urbanização da Meia Praia;
 - vi. Plano de Pormenor de Espiche;
 - vii. Plano de Pormenor de Barão de São João;
 - viii. Plano de Pormenor de Bensafrim;
 - ix. Plano de Pormenor das Portelas;
 - x. Plano de Pormenor do Chinicato;
 - xi. Plano de Pormenor de Almádena;
 - xii. Plano de Pormenor do Sargaçal
- Loulé:

- i. Plano de Urbanização de Quarteira Norte – Nordeste;
- ii. Plano de Urbanização de Caliços – Esteval
- Portimão:
 - i. Plano de Pormenor do Barranco do Rodrigo;
 - ii. Plano de Pormenor da Quinta do Malheiro
- Tavira:
 - i. Plano de Pormenor de Pêro Gil

O município de Olhão referiu não ter planos territoriais municipais que contemplem mecanismos perequativos no seu conteúdo documental, e o único que os contemplava (PP – Marim) não chegou a ser implementando. O município de Vila Real de Santo António remeteu o signatário para o SNIT (Sistema Nacional de Informação Territorial), onde foi possível perceber que existem 4 PP (PP da Zona de Expansão Poente de Monte Gordo; PP da Zona do Cemitério de Vila Real de Santo António; PP na modalidade de PPS do Núcleo Pombalino de Vila Real de Santo António e PP do Bairro da Caixa de Vila Real de Santo António) que definem mecanismos perequativos no seu conteúdo documental, independentemente da sua concreta aplicação no âmbito da execução dos mesmos, não respondendo às questões colocadas.

De entre os 6 municípios que responderam afirmativamente, e os planos acima elencados, foram selecionados para o caso de estudo:

- Plano de Urbanização de Quarteira Norte – Nordeste (PUQNNE), no município de Loulé;
- Plano de Pormenor para a UOPG 13 do Plano de Urbanização da Meia Praia (PP UOPG13), no município de Lagos;
- Plano de Pormenor do Barranco do Rodrigo (PPBR) no município de Portimão;
- Plano de Pormenor de Pêro Gil (PPPG) no município de Tavira.

Esta seleção sustenta-se no facto de estes planos apresentarem objetivos e fins semelhantes, e por deterem, à escala do seu município, uma localização idêntica junto à costa, que concentra a maior parte dos recursos humanos, económicos e urbanos dos

municípios, permitindo compreender, através das características do plano e do município, de forma mais concreta as diferenças entre áreas, e o que admite uma execução urbanística mais eficiente e eficaz.

V.2.1. APLICABILIDADE DA PEREQUAÇÃO

Quanto à aplicabilidade dos mecanismos de perequação, no contexto da execução dos planos, os 4 municípios inquiridos (Lagos, Loulé, Portimão e Tavira) são unânimes quanto ao garante de eficiência e eficácia destes no processo de execução dos planos, e quanto à adequabilidade dos mesmos, tendo em conta a intenção e objetivos de desenvolvimento territorial pretendidos, não se desvirtuando os mecanismos perequativos daqueles que estão dispostos na legislação (RJIGT).

Quando questionados sobre a relevância dos mecanismos perequativos e que objetivos conferem no processo de execução dos planos, os 4 inquiridos consideraram, numa escala de 1 (discordo) a 5 (concordo plenamente), as respostas não foram unânimes. Assim no conjunto das respostas, foi possível ordenar de forma hierárquica (do mais importante para o menos importante³⁵) as suas opções:

1. Assegurar a equidade entre proprietários na redistribuição dos encargos e benefícios (19);
2. Promover um desenho urbano coerente (17);
3. Flexibilizar o processo de urbanização (16);
4. Garantir que os projetos se adequam aos objetivos do plano (15);
5. Disponibilizar terrenos para compensação dos particulares (15);
6. Facilitar na elaboração de um projeto de urbanização (14);
7. Reforçar o papel da Administração no controlo do processo de execução (14);
8. Reforçar o papel do promotor privado nos processos de execução urbanística (13);
9. Facilitar a cooperação/colaboração entre entidades públicas e privadas (12);

³⁵ A hierarquização, de forma ascendente, foi possível concretizar, somando as classificações que cada inquirido deu a cada objetivo, com o valor calculado a aparecer à frente do objetivo. Alguns objetivos obtiveram a mesma classificação ficando *ex aequo*.

10. Assegurar a viabilidade económica das operações urbanísticas para os promotores (12);
11. Assegurar a viabilidade económica para a execução do plano (12);
12. Eliminar as pressões e as influências por parte dos proprietários e promotores privados (10).

Esta escala reflete que os mecanismos de perequação têm essencialmente um papel de apaziguador e restaurador de uma justiça económica e social, tendo sido homogéneo entre os inquiridos a atribuição das classificações mais altas (4 ou 5) aos 3 primeiros objetivos. Por outro lado, os últimos 3 objetivos, não obtiveram classificações muito baixas (maioritariamente 3 e 4), à exceção do inquirido D que classificou o objetivo na posição 10 e 12, com 1. Assim fica perceptível que existiu uma consideração geral, quanto à capacidade dos mecanismos de perequação possibilitarem a concretização destes objetivos, essenciais para o bom funcionamento do procedimento de execução dos planos.

Quando confrontados com a celeridade do processo de execução dos planos, a maioria referiu que os mecanismos perequativos retardam a execução, principalmente porque é um “processo de execução, quer pela complexidade em si, quer pela reduzida experiência à escala nacional/ regional/ local e à área de intervenção em causa (com muitos proprietários envolvidos)” ou porque a “reestruturação da propriedade privada é morosa e complexa”. Contudo houve quem considerasse que acelera quando se pretende “obter um desenho urbano coeso, mas é muito demorado no tempo para a sua real implementação.”

Para melhorar a aplicabilidade dos mecanismos perequativos, importa identificar problemas em diversos âmbitos, que devem ser resolvidos para que os processos de operações urbanísticas sejam concretizados e os planos sejam totalmente implementados, respondendo com maior celeridade às carências das populações e das cidades. Assim de entre alguns elencados, os 4 inquiridos escolheram, numa escala de 1 (insignificante) a 5 (Determinante) aqueles que consideram ser prioritários resolver, sobressaindo a elevada heterogeneidade nas respostas, uma vez que as experiências variam muito de local para local. De qualquer forma, no conjunto das respostas foi

possível ordenar hierarquicamente (do mais determinante para o menos³⁶), aquele que visa uma solução mais imediata:

1. Inexistência de uma cultura cívica no ordenamento do território (16);
2. Tempos de atuação muito diferenciados por parte dos envolvidos (16);
3. Insuficiência de recursos económicos, técnicos e humanos (14);
4. Período Temporal longo na apreciação dos processos de gestão urbanística (13);
5. Desconfiança entre o privado e administração pública (13);
6. Falta de Know How dos técnicos e equipas externas em matéria de perequação (12);
7. Dificuldade de concertação dos interesses privados e públicos (11);
8. Insuficiente grau de detalhe dos diplomas legais em matéria de perequação (11);
9. Ineficácia do conteúdo documental dos planos (8)

Os problemas nas primeiras duas posições surgem com prioridade de resolução, uma vez que obtiveram a concordância de todos os inquiridos, classificados com um 4, por todos. Os restantes problemas tiveram diferentes classificações entre os técnicos dos diferentes municípios, reflexo de dificuldades diferenciadas na aplicação da perequação atendendo à experiência com os planos vigentes. Mesmo a classificação 5, que retrata o problema mais determinante, foi distinto, à exceção de Lagos que não classificou nenhum: Loulé, classificou - Insuficiência de recursos económicos, técnicos e humanos; Portimão - Período Temporal longo na apreciação dos processos de gestão urbanística, e Tavira - Ineficácia do conteúdo documental dos planos, que surpreendentemente foi classificado com um 1 pelos restantes municípios, situando este, na 9ª posição, tornando-se no conjunto um problema insignificante.

³⁶ A hierarquização, de forma ascendente, foi possível concretizar, somando as classificações que cada inquirido deu a cada problema, com o valor calculado a aparecer à frente do problema. Alguns objetivos obtiveram a mesma classificação, ficando *ex aequo*.

V.2.2. REALIDADE SÓCIO URBANÍSTICA DOS MUNICÍPIOS E CARACTERÍSTICAS DOS PLANOS

MUNICÍPIO DE LOULÉ

O município de Loulé, e a freguesia de Quarteira, enquadram-se no aglomerado urbano principal do Algarve³⁷, onde subsistem condições de acessibilidade e densidade populacional que geraram uma economia competitiva em simbiose com os municípios do designado “coração do Algarve”, que já convive com dinâmicas sociais, económicas e territoriais fortes da região, com incidência maioritária no litoral sul e barrocal.

Quarteira assume funções urbanas ao nível do turismo, comércio e serviços, habitação, cultura e património. O PUQNNE tem incidência a Nordeste do aglomerado de Quarteira, definido uma área de expansão que visa estruturar o território e consolidar a funções do aglomerado e promover o desenvolvimento de outras (sobretudo ensino), essenciais para a consolidação da cidade.

Este aglomerado no litoral está sujeito a uma forte sazonalidade que provoca uma variação dos diversos indicadores motivados por um mercado turístico e económico em constante reconfiguração para se adequar à transformação da procura. Assim, ao inquirido A, foi solicitado classificar, numa escala de 1 (discordo) a 5 (concordo plenamente), quais os indicadores/aspectos que mais podem influenciar a execução do PUQNNE, tendo por ordem ascendente indicado da seguinte forma os aspetos mais relevantes, apesar de alguns ter sido classificados *ex aequo*:

1. Evolução demográfica positiva;
2. Valor de compra e venda dos imóveis;
3. Aumento do parque habitacional em todo o município;
4. Quantidade de empresas no ramo da construção civil/urbanismo/arquitetura a operar no município;
5. Dinamização do mercado imobiliário pela procura externa (ao município);
6. Rendimento médio mensal da população do município;
7. Peso da população sazonal (%) (2ª residência);

³⁷ Conforme descrito no sistema urbano, definido no volume I do PROT-Algarve,

8. Evolução demográfica negativa.

Estes fatores influenciam-se mutuamente, moldando a realidade sempre que existe uma variação positiva ou negativa dos mesmos. O município de Loulé e a freguesia de Quarteira, quando analisado sobre estes fatores, relevam os resultados abaixo.

Demograficamente, o município de Loulé e a freguesia de Quarteira, independentemente da nacionalidade e naturalidade dos seus cidadãos à semelhança, da região do Algarve, evoluíram positivamente nos últimos 10 anos, tendo respetivamente taxas de crescimento de 3% e de 12%.

Tabela 5 - População Residente no município de Loulé / Quarteira (2011-2021)

Período de referência dos dados	Local de Residência	População Residente (N.º)
2021	Algarve	467 475
	Município de Loulé	72 348
	Freguesia de Quarteira	24 421
2011	Algarve	451 006
	Município de Loulé	70 163
	Freguesia de Quarteira	21 798

Fonte: Instituto Nacional de Estatística

O aumento da população, aliada à crescente procura de habitação, exerce uma pressão sobre o território, obrigando a administração pública/municípios, a procurar soluções para satisfazer as necessidades das populações nos diversos domínios (saúde, educação, desportivo, etc...), coincidindo a única área de expansão da cidade com os “espaços urbanizáveis programados” do PUQNNE.

Quanto à procura crescente de habitação, tendo sido continuamente licenciados em Loulé diversos edifícios, que procuram satisfazer esta necessidade habitacional, mas por variadíssimas razões continua sem dar resposta, às dificuldades de acesso à habitação, que se mantém com preços de venda e de arrendamento muito elevados.

Tabela 6 - N.º de novos Edifícios Licenciados no município de Loulé / Quarteira (2010-2021)

Período de referência dos dados	Local de Residência	Edifícios ³⁸ Novos Licenciados (N.º)
2010 - 2021	Algarve	6 531
	Município de Loulé	905

³⁸ Para efeitos de interpretação, confere o INE, a seguinte definição de edifício – “Construção independente, coberta, limitada por paredes exteriores ou paredes meias que vão das fundações à cobertura, destinada a servir de habitação (com um ou mais alojamentos/fogos) ou outros fins.”

	Freguesia de Quarteira	293
--	------------------------	-----

Fonte: Instituto Nacional de Estatística

Do número de novos edifícios licenciados, é relevante considerar que Loulé deteve cerca de 14%, de novos licenciamentos do Algarve. Por outro lado, Quarteira representa cerca de 33% dos novos edifícios licenciados do município para o período definido, apresentando um ritmo constante de licenciamento de novas edificações, mas que nada configura com a dinâmica social que deveria existir no concelho e na freguesia, isto porque, devido ao mercado turístico muito imóveis encontram-se fechados a maior parte do ano, lucrando os proprietários com os seus arrendamentos nas épocas festivas e no Verão, por valores elevados, ou representam 2ª habitação, que quase igualam ou ultrapassam, a percentagem de alojamento de residência habitual (que aumentou no concelho e na freguesia no período de 2011 – 2021), à data de 2021. Desta forma as áreas do litoral, sobretudo Quarteira acabam por se tornar cidades sazonais, que vivem de fluxos que dificultam a gestão do território.

Tabela 7 - % de Alojamentos Familiares Clássicos e Regime de Ocupação no município de Loulé / Quarteira (2011-2021).

Localização Geográfica	Alojamentos Familiares Clássicos (%)							
	2021				2011			
	Residência Habitual	Residência Secundária	Vago	Total	Residência Habitual	Residência Secundária	Vago	Total
Algarve	49,4	38,6	12,0	100,0	47,3	39,5	13,2	100,0
Município de Loulé	43,9	43,6	12,5	100,0	42,1	43,7	14,2	100,0
Freguesia de Quarteira	31,6	58,6	9,7	100,0	27,3	59,3	13,4	100,0

Fonte: Instituto Nacional de Estatística

Loulé e Quarteira, ao situarem-se numa posição de charneira entre a Quinta do Lago, Vale do Lobo e Vilamoura, com uma oferta turística de qualidade elevada através de diversos empreendimentos turísticos, vêem os preços dos prédios urbanos, nas suas áreas, a subirem vertiginosamente (entre 2010 e 2019), com o valor médio dos prédios transacionados em Loulé posicionados muito acima da média do Algarve. A procura por prédios urbanos, apesar do elevado valor, mantém-se constante, existindo um maior investimento por parte de entidades privadas (fundos de investimento, promotores

estrangeiros, etc...). À data muitas áreas urbanas que integram os espaços urbanizáveis do PUQNNE estão disponíveis para concretizar intenções urbanísticas.

Tabela 8 - Valor Médio dos Prédios Urbanos Transacionados, no município de Loulé (2010-2019).

Localização Geográfica	Valor Médio dos Prédios Urbanos Transacionados (€)		Variação 2010 - 2019 (%)
	2010	2019	
Algarve	148 648	186 964	25,8
Município de Loulé	229 205	316 280	38,0

Fonte: Instituto Nacional de Estatística

É evidente que o investimento na construção de um novo edifício é elevado, considerando o preço dos prédios, o valor de construção do m² a 492,00 €/m²(39), e o licenciamento do edifício sujeito aos mecanismos perequativos e respetivas compensações, e às taxas correntes do processo. No entanto, as compensações, alicerçadas aos cálculos perequativos, podem ser otimizadas mediante a gestão do projeto por parte da equipa projetista, considerando as intenções e os recursos que os proprietários ou promotores privados dispõem.

Face a estes avultados valores que são necessários para despender num projeto para a área de intervenção do PUQNNE, muitos dos proprietários não têm os recursos económicos para executar as suas pretensões, pois os seus rendimentos não admitem tal esforço financeiro (apesar da média municipal ter crescido cerca de 12%, entre 2011 e 2020), optando por manter os terrenos na sua posse, com a expectativa de valorização para uma posterior venda a um preço mais elevado (especulação) ou, raras vezes, na expectativa de um dia os valores de construção baixarem, podendo então realizar o que pretende.

Tabela 9 - Ganho Médio Mensal, no município de Loulé (2011-2020).

Localização Geográfica	Ganho Médio Mensal (€)	
	2011	2020
Algarve	942,5	1 071
Município de Loulé	963,1	1 082,9

Fonte: Instituto Nacional de Estatística

Atualmente, no âmbito da execução do PUQNNE, têm surgido equipas projetista já com vasto conhecimento sobre o plano e sobre o modo como se processa a sua execução, e que juntamente com empresas de construção executam as suas intenções no plano,

³⁹ Teve este valor até ao final de 2021, sendo que em 2022 aumentou para 512,00 €/m²

sendo de realçar o crescimento do número de “atividades de consultoria, científicas, técnicas e similares”, nas quais se inclui as atividades de arquitetura, engenharia e afins.

Tabela 10 - Número de Empresas por atividade económica, no município de Loulé (2010-2020).

Período de Referência dos Dados	Localização Geográfica	Empresas (N.º) por Atividade Económica	
		Construção	Atividades de consultoria, científicas, técnicas e similares
2020	Algarve	6 720	5 617
	Município de Loulé	1 529	1 029
2010	Algarve	7 610	4 958
	Município de Loulé	1 567	866

Fonte: Instituto Nacional de Estatística

PLANO DE URBANIZAÇÃO DE QUARTEIRA NORTE – NORDESTE (PUQNNE)

O Plano de Urbanização de Quarteira Norte – Nordeste, sito na Freguesia de Quarteira, concelho de Loulé, foi publicado em Diário da República, no dia 10 de maio de 2010, sob o Aviso n.º 9368/2010.

Este plano contém, conforme o disposto no anexo 2.A e na planta de zonamento, 263 parcelas (mediante um levantamento cadastral realizado no momento de elaboração do plano), e 196 proprietários conhecidos.

Este plano de urbanização enquadra-se na tipologia de Requalificação e Estruturação/Expansão Urbana. Tem uma unidade de execução que não abrange toda a área de intervenção, dividindo-a de forma assimétrica. A parte fora da UE abrange as edificações que constituem o tecido urbano consolidado, onde qualquer pretensão urbanística (maioritariamente ampliações, requalificações, etc...) que aí ocorra seguirá a tramitação normal evidenciada pelo RJUE, sem estar sujeita aos cálculos perequativos.

Na UE são adotados os sistemas de compensação⁴⁰ e de cooperação, considerados os adequados no processo de execução do plano, uma vez que respetivamente, e segundo as respostas ao inquérito, o primeiro possibilitou “a execução da infraestrutura viária estruturante do PUQNNE (Av. Papa Francisco), pelo que se revelou adequado para a concretização do plano”, e o segundo “ admite flexibilidade na execução do PUQNNE, embora complexo e com maior dependência na iniciativa dos particulares que grosso

⁴⁰ Definidos pelo Decreto-Lei n.º 380/99, de 22 de setembro, correspondendo no Decreto-Lei n.º 80/2015 ao “Sistema de Iniciativa dos Interessados”. Informação que tenderá a adaptar-se no regulamento do plano numa futura revisão ou alteração.

modo têm que se associar entre si. Nestes casos, a concretização do PUQNNE está mais associada à iniciativa dos particulares face à conjuntura económico-social em cada momento”.

Dentro da UE, o espaço está qualificado como “Espaço Urbanizável Programado”. Esta categoria explícita para onde se pretende a expansão da cidade, de forma integrada com os espaços de equipamento de utilização coletiva definidos e com o parque verde urbano, o futuro “pulmão verde”, de uma freguesia tão densa e concentrada.

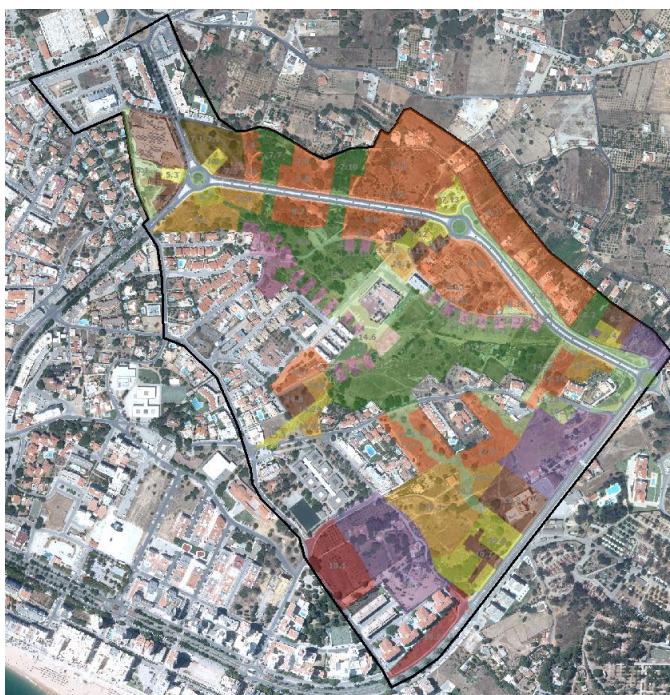


Figura 11 - Planta de Zonamento do PUQNNE (Evidenciado a cores são os Espaços Urbanizáveis Programados, que correspondem à Unidade de Execução). Fonte: Ficheiro ArcMap da base de dados do serviço de Planeamento da Câmara Municipal de Loulé

Todas as operações urbanísticas, dentro da UE, estão sujeitas aos cálculos perequativos e devidas compensações. Neste âmbito o plano define os seguintes mecanismos: Índice Médio de Utilização ($IMU = 0.56m^2 / m^2$) e uma Área de Cedência Média ($ACM = 0.95 m^2 / m^2$), não tendo sido considerado por opção a Repartição dos Custos de Urbanização (RCU).

Sendo a capacidade construtiva definida pelo plano, dentro da UE, muito heterogénea, haverá proprietários que terão de compensar e outros terão de ser compensados. O mesmo acontecerá com as áreas de cedência definidas pelo plano (para o parque verde urbano, praças, jardins, alamedas ou espaços de equipamento coletivo). As compensações são concretizadas através de duas modalidades de compensação:

compensação em espécie (m² de construção ou de área de solo) e em numerário (€). Os direitos de compensar ou ser compensado são prestados por um fundo de compensação, constituído para o efeito, ficando as compensações a prestar ao fundo integradas no seu domínio privado ou público.

Na esfera da sua execução, pode ainda a administração pública (à data de aprovação do plano), fazer usufruto de alguns instrumentos de execução, quando considere o mais adequado e promova a sustentabilidade na execução do plano: Direito de Preferência; Demolição de edifícios; Expropriação; Reestruturação da propriedade; Direito à expropriação, Reparcelamento do solo urbano; Obrigação de urbanização.⁴¹

Atualmente, e de acordo com o resultado do inquérito, o PUQNNE, de entre 4 níveis de classificação do grau de execução (0% - 25%; 26% - 50%; 51% - 75% e 76% - 100%), encontra-se no nível mais baixo (0 a 25%). Até ao final de 2021 contém: 3 operações de edificação tituladas e executadas, uma operação de loteamento titulada (onde se insere o hipermercado Continente de Quarteira), uma via de atravessamento – Avenida Papa Francisco (via estruturante do plano) executada, e um equipamento de utilização coletiva (Pista de BMX) executado.

Tabela 11 - Grau de Execução do PUQNNE, por tipo de intervenção.

Grau de Execução do PUQNNE (0 – 25%)				
Operações de Edificação Concretizadas	Infraestruturas	Estrutura Verde e Equipamentos de Utilização Coletiva	Loteamentos Titulados	
			Lotes Executados	Obras de Urbanização
1%	20%	2%	1%	1%

Fonte: Inquérito realizado por Técnico Municipal da Câmara de Loulé (anexo 1).

O grau de execução do plano é baixo, face aos 12 anos de vigência do plano, tendo sido classificado, pelo inquirido A, numa escala de 1 (má) a 5 (excelente), como um 2 quanto à sua evolução e concretização das opções do plano. No entanto, nos últimos 3 anos (2019-2021), assistiu-se a uma maior dinâmica na área de intervenção, com um aumento de pedidos de informação, e entrada de pretensões de novas operações urbanísticas estando atualmente processos em curso, para apreciação pelos serviços municipais e com a

⁴¹ Estes instrumentos de execução, definidos no regulamento do PUQNNE, são os que estão definidos no Decreto-Lei n.º 380/99, de 22 de setembro (RJGT), entretanto revisto pelo Decreto-Lei n.º 80/2015 ao qual no âmbito de uma sua futura revisão ou alteração, terá o PUQNNE de se adaptar.

consultoria do autor do plano, 6 operações de loteamento e 6 operações de edificação. Ainda na área do plano existem as intenções municipais ou públicas, na execução de equipamentos, que visam satisfazer as necessidades prioritárias da freguesia, tais como: uma escola, um centro de educação e cultura e um centro de saúde. Todas estas intenções permitiram, pela sua localização, começar a executar os 5 “centros urbanos” definidos no plano, essenciais para abrir a cidade ao futuro parque urbano que surgirá no centro destes.

MUNICÍPIO DE LAGOS

O município de Lagos integra a aglomeração urbana do barlavento que, juntamente com os municípios de Lagoa, Silves e Portimão, representam a segunda grande aglomeração do Algarve. Embora com uma densidade populacional inferior à da aglomeração urbana principal, dispõe de acessibilidades adequadas e atrai dinâmicas urbanas e económicas importantes. Odiáxere (freguesia que acolhe o PP UOPG13) não tem a relevância da freguesia de São Gonçalo de Lagos (que integra a cidade de Lagos) que agregam a maior parte da dinâmica municipal, assumindo maioritariamente funções habitacionais e de exploração agrícola e florestal, conforme dispõe o PROT-ALG. No entanto o PP UOPG13, é abrangido pelo PU da Meia Praia que incide territorialmente sobre o aglomerado urbano da Meia-Praia, que se estende por parte do litoral do concelho, integrando as áreas de expansão programadas, pretendendo conferir uma valorização habitacional e estímulo da atividade turística.

Considerando esta realidade, o inquirido B, quando exposto aos fatores que podem influenciar a execução do PP UOPG13, face à realidade existente no município, classificou os fatores de 1 (discordo) a 5 (concordo plenamente). A mesma não atribuiu classificação aos fatores da evolução demográfica positiva ou negativa. É também, natural, que alguns fatores podem ter tido a mesma classificação. Por ordem ascendente, os fatores listam-se da seguinte forma:

1. Valor de compra e venda dos imóveis;
2. Dinamização do mercado imobiliário pela procura externa (ao município);
3. Rendimento médio mensal da população do município;
4. Peso da população sazonal (%) (2ª residência);

5. Aumento do parque habitacional em todo o município;
6. Quantidade de empresas no ramo da construção civil/urbanismo/arquitetura a operar no município;
7. Evolução demográfica positiva (N.a);
8. Evolução demográfica negativa (N.a)

O município de Lagos, e a freguesia de Odiáxere, apesar de situados no Barlavento, longe do designado Algarve central, viram a sua população crescer perto de 8% e 2%, respetivamente, na última década. Não sendo um crescimento acentuado, denota capacidade de atrair população, mesmo que à semelhança de todos os municípios da região, esse acréscimo possa ser originado por residente oriundos de outros países.

Tabela 12 - População Residente no município de Lagos / Odiáxere (2011-2021).

Período de referência dos dados	Local de Residência	População Residente (N.º)
2021	Algarve	467 475
	Município de Lagos	33 500
	Freguesia de Odiáxere	3 046
2011	Algarve	451 006
	Município de Lagos	31 049
	Freguesia de Odiáxere	2 984

Fonte: Instituto Nacional de Estatística

No período 2013-2021, o número de novos edifícios licenciados no município de Lagos corresponde a cerca de 13% no computo da região, enquanto Odiáxere representa 11% dos novos edifícios licenciados na totalidade do município, o que é pouco expressivo se tivermos em consideração que só há 4 freguesias (tabela 13). Apesar de isso, existe uma certa dinâmica construtiva e territorial, essencial na qualificação dos espaços urbanos de Lagos, sendo que neste período só foram licenciadas no PP UOPG13, 2 operações de edificação, o que é reduzido no computo geral da freguesia (69 novos edifícios licenciados).

Tabela 13 - Edifícios Licenciados no município de Lagos / Odiáxere (2013-2021).

Período de referência dos dados	Local de Residência	Edifícios Novos Licenciados (N.º)
2013 - 2021	Algarve	4 683
	Município de Lagos	594
	Freguesia de Odiáxere	69

Fonte: Instituto Nacional de Estatística

De todos os novos edifícios licenciados e construídos, nem todos servem o mesmo fim, ao nível da sua forma de ocupação. A ocupação dos edifícios de residência habitual aumentou no período de 2011 – 2021, acompanhando o crescimento populacional. Já a residência secundária, destinada a curtos períodos de estadia, diminuiu no concelho, mas aumentou na freguesia. Apesar de um aumento generalizado ao nível do licenciamento, e das residências habituais, a concretização das intenções do PP UOPG 13, ao nível das qualificações do solo que admitam uso habitacional não tem sido opção por parte dos particulares.

Tabela 14 - % de Alojamentos Familiares Clássicos e Regime de Ocupação no município de Lagos / Odiáxere (2011-2021).

Localização Geográfica	Alojamentos Familiares Clássicos (%)							
	2021				2011			
	Residência Habitual	Residência Secundária	Vago	Total	Residência Habitual	Residência Secundária	Vago	Total
Algarve	49,4	38,6	12,0	100,0	47,3	39,5	13,2	100,0
Município de Lagos	50,2	39,5	10,3	100,0	45,8	42,1	12,1	100,0
Freguesia de Odiáxere	63,7	25,5	10,8	100,0	63,9	21,1	15,0	100,0

Fonte: Instituto Nacional de Estatística

Se a procura de habitação aumentou, mesmo que ligeiramente, o valor dos prédios urbanos no mercado fundiário aumenta, tal como o próprio valor de compra e venda dos edifícios. O valor médio dos prédios transacionados teve uma taxa de crescimento de cerca de 74%, entre 2013 e 2019, acima da média da região, podendo justificar os acréscimos de procura no concelho (tabela 14).

Tabela 15 - Valor Médio dos Prédios Urbanos Transacionados, no município de Lagos (2013-2019).

Localização Geográfica	Valor Médio dos Prédios Urbanos Transacionados (€)		Variação 2013-2019 (%)
	2013	2019	
Algarve	127 445	186 964	46,7
Município de Lagos	140 131	243 735	73,9

Fonte: Instituto Nacional de Estatística

O ganho médio mensal da população do município encontra-se ainda abaixo da média da região, apesar de ter aumentado e acompanhado a subida do preço dos prédios

urbanos transacionados. No entanto o aumento poderá não ter sido proporcional, uma vez que a residência habitual manteve-se genericamente constante e população ter aumentado, mas residualmente.

Tabela 16 - Ganho Médio Mensal, no município de Lagos (2013-2020).

Localização Geográfica	Ganho Médio Mensal (€)	
	2013	2020
Algarve	931,0	1 071
Município de Lagos	866,2	1 019,3

Fonte: Instituto Nacional de Estatística

Contudo, apesar do acima descrito, o município conseguiu ainda, alocar e atrair, no período de 2013 - 2020, para o seu espaço territorial, mais empresas relacionadas com as temáticas do urbanismo, engenharia, arquitetura, mesmo que os dados não configurem a totalidade de empresas deste tipo de atividades. No entanto, por certo estas não operam somente no município, até porque o ritmo do licenciamento de novas construções é ainda lento quando comparado com os restantes municípios, tal como espelha o PP UOPG13.

Tabela 17 - Número de Empresas por atividade económica, no município de Lagos (2013-2020).

Período de Referência dos Dados	Localização Geográfica	Empresas (N.º) por Atividade Económica	
		Construção	Atividades de consultoria, científicas, técnicas e similares
2020	Algarve	6 720	5 617
	Município de Lagos	580	424
2013	Algarve	4 979	4 344
	Município de Lagos	379	345

Fonte: Instituto Nacional de Estatística

PLANO DE PORMENOR PARA A UOPG13 DO PLANO DE URBANIZAÇÃO DA MEIA PRAIA (PP UOPG13)

O Plano de Pormenor para a UOPG 13 do Plano de Urbanização da Meia Praia, sito na freguesia de Odiáxere, concelho de Lagos, foi publicado em Diário da República, no dia 31 de outubro de 2013, sob o Aviso n.º 13301/2013.

Este plano (vide anexo 2.B), de tipologia Requalificação e Estruturação/Expansão Urbana, com uma área de intervenção de 15,5ha, foi promovido com o intuito de qualificar os padrões do espaço público, mobilidade, infraestruturas, e permitir uma integração harmonizada do edificado proposto com o existente e sua envolvente, na área

mais a nascente do Plano de Urbanização da Meia Praia (PUMP). Com uma única UE, é executada pelo sistema de compensação⁴², considerado o ideal para este plano, segundo a resposta do inquirido B, porque sendo um plano de pormenor com efeitos registais com ocupação essencialmente privada, pertence aos privados a execução do mesmo.

Este plano de pormenor com efeitos registais foi concretizado através do reparcelamento do solo urbano, individualizando no registo predial os prédios que resultaram da ação deste instrumento de execução. Neste sentido, e devido às semelhanças de configuração territorial existentes entre um loteamento urbano e um PP com efeitos registais, não é aplicável à área de intervenção que surjam operações de loteamento, estando titulado até à data somente 2 operações de edificação.

Na área de intervenção do plano, foi possível, através da sua planta de implantação, verificar a existência de 13 parcelas, integradas nas áreas qualificadas como “solo urbanizável”, sendo só nestas áreas aplicáveis os mecanismos perequativos definidos, estando os proprietários dos prédios nas áreas de “solo urbanizado” apenas sujeitos ao pagamento das taxas correntes.



Figura 12 - Planta de Implantação do PP UOPG13 (as 13 parcelas são os retângulos situados a norte do plano). Fonte: Plataforma “Lagos.city-plataform”

Nestas 13 parcelas existem dois níveis de perequação:

- 1º - Perequação entre as UOPG do Plano de Urbanização da Meia Praia (PUMP);

⁴² Definidos pelo Decreto-Lei n.º 380/99, de 22 de setembro, correspondendo no Decreto-Lei n.º 80/2015 ao “Sistema de Iniciativa dos Interessados”. Informação que tenderá a adaptar-se no regulamento do plano numa futura revisão ou alteração.

- 2º - Perequação entre os proprietários envolvidos na execução do PP UOPG 13.

No 1º nível, os custos de urbanização (RCU) do PUMP são repartidos pelas UOPG, em função da sua área bruta de construção, o valor a conceder para as infraestruturas gerais do PUMP. Posteriormente, por contrato de urbanização, é estimado o valor a pagar por cada proprietário, de acordo com o respetivo valor da UOPG, e são definidas as áreas a ceder por cada proprietário para o domínio público municipal.

No 2º nível, da UOPG 13, o PP confere os seguintes mecanismos perequativos: Índice Médio de Utilização (IMU = 0,0856 m² /m²); Área de Cedência Média (ACM = 0,0576m² /m²)⁴³; e Repartição dos Encargos de Urbanização (RCU), que consiste na comparticipação do proprietário nas infraestruturas locais do plano, em virtude da aplicação de um valor padrão, que resulta do quociente do valor total dos encargos com a urbanização e capacidade edificatória do prédio.

Ambos os níveis de perequação são realizados em simultâneo, tal como as compensações, que se podem concretizar por duas modalidades: em espécie (m² de construção ou de área de solo) ou numerário (€).

A complexidade deste sistema perequativo poderá refletir-se no (fraco) grau de execução do plano, que o inquirido B classificou entre o 0% - 25% (nível de execução mais baixo). O inquirido B classificou dentro deste intervalo o grau de execução para as diferentes intervenções, não sendo aplicado às operações loteamento, devido ao processo contemplado nesta figura de PP com efeitos registais, tendo, contudo, ultrapassado o valor desse mesmo intervalo.

Tabela 18 - Grau de Execução do PP UOPG 13, por tipo de intervenção.

Grau de Execução do PP UOPG13 (0 – 25%)				
Operações de Edificação Concretizadas	Infraestruturas	Estrutura Verde e Equipamentos de Utilização Coletiva	Loteamentos Titulados	
			Lotes Executados	Obras de Urbanização
7,5%	20%	0%	N.a ⁴⁴	N.a

⁴³ IMU e ACM, retificados, por uma correção material efetuada ao plano, sob o aviso n.º 13013/2016, publicado no Diário da República, no dia 24 de outubro de 2016

⁴⁴ Não aplicável

Fonte: Inquérito realizado por Técnico Municipal da Câmara Municipal de Lagos (anexo 1)

Apesar de ter classificado o plano no nível de execução mais baixo, numa escala de 1 (má) a 5 (excelente), o inquirido B classificou a evolução do plano como um 3, denotando que algumas opções do plano parecem estar a ser concretizadas, como a existência de um interesse relativo dos proprietários na procura de concretizar as suas pretensões no plano.

MUNICÍPIO DE PORTIMÃO

Portimão integra a aglomeração urbana do barlavento, sendo a cidade de entre aquelas quatro (Lagos, Lagoa e Silves), que mais preponderância tem pela sua dimensão, densidade e dinâmicas socio-económica e urbana, reforçadas pela sazonalidade turística. É visto como o município que complementa, mesmo que à distância, o designado Algarve central. Portimão é o centro urbano que agrega o maior número de funções turísticas, comércio e serviços, ensino, saúde, indústria, habitação, etc..., sendo a área urbana de referência deste aglomerado urbano regional. O PPBR, localizado a oeste do aglomerado urbano de Portimão, dá resposta em parte ao preconizado pela Unidade de Planeamento 1 (UP1) - UOPG do Vau-Vale de França definida na planta de ordenamento do PDM. Ganha particular preponderância pela intenção pública em consolidar o tecido urbano existente e reforçar as funções, acompanhando o desenvolvimento da cidade.

Considerando os objetivos do PPBR, no inquérito foi solicitado ao inquirido C classificar de 1 (discordo) a 5 (concordo plenamente) os aspetos que influenciam a execução do PPBR. Pela classificação realizada, listam-se por ordem ascendente os fatores que mais influenciam a execução do plano:

1. Dinamização do mercado imobiliário pela procura externa (ao município);
2. Valor de compra e venda dos imóveis;
3. Aumento do parque habitacional em todo o município;
4. Rendimento médio mensal da população do município;
5. Quantidade de empresas no ramo da construção civil/urbanismo/arquitetura a operar no município;
6. Peso da população sazonal (%) (2ª residência);

7. Evolução demográfica positiva;
8. Evolução demográfica negativa;

As dinâmicas, muito próximas daquelas que se fazem sentir no Algarve central, ficam logo expressas na taxa de crescimento da população no concelho de Portimão, na casa dos 7%, e na freguesia de Portimão, na casa dos 8%.

Tabela 19 - População Residente no município de Portimão / Portimão (2011-2021)

Período de referência dos dados	Local de Residência	População Residente (N.º)
2021	Algarve	467 475
	Concelho de Portimão	59 867
	Freguesia de Portimão	49 237
2011	Algarve	451 006
	Concelho de Portimão	55 614
	Freguesia de Portimão	45 431

Fonte: Instituto Nacional de Estatística

Tal como em outros concelhos, o aumento da população residente alicerçado na procura de habitação pressiona o território na criação de soluções em diversos domínios, pois começam a ser exigidos mais recursos para satisfazer necessidades de educação, saúde, mobilidade, etc... E o PPBR prevê, de acordo com os seus usos, a expansão urbana da cidade, contemplando múltiplos usos que satisfarão as necessidades atuais e possivelmente futuras. Porém, até 2021 nenhuma operação urbanística foi licenciada. No entanto, a dinâmica urbanística no concelho é relevante, representando cerca de 8% dos novos edifícios licenciados na região no período 2008-2021. Já a freguesia de Portimão, como já referido regista a maior dinâmica territorial do concelho, concentrando cerca de 57% dos novos edifícios licenciados (tabela 20).

Tabela 20 - Edifícios Licenciados no município de Portimão / Portimão (2008-2021)

Período de referência dos dados	Local de Residência	Edifícios Novos Licenciados (N.º)
2008 - 2021	Algarve	9 461
	Concelho de Portimão	763
	Freguesia de Portimão	434

Fonte: Instituto Nacional de Estatística

Apesar desta dinâmica urbanística, importante na qualificação da cidade, que deverá preconizar a edificação de proximidade a serviços e comércio e com espaços verdes urbanos que descomprimam a intensidade que expressam, coloca-se também a questão

de perceber se a nova construção licenciada está direcionada para uma residência secundária ou aluguer nas épocas festivas e de verão, não concorrendo a dinâmica urbanística com a dinâmica social pretendida. No entanto, a evolução demográfica acompanha o aumento do número de residência habitual no concelho e freguesia, tendo se mantido as 2ª habitações constantes para o concelho e freguesia, mas consideravelmente abaixo do número de residência habitual.

Tabela 21 - % de Alojamentos Familiares Clássicos e Regime de Ocupação no município de Portimão/ Portimão (2011-2021)

Localização Geográfica	Alojamentos Familiares Clássicos (%)							
	2021				2011			
	Residência Habitual	Residência Secundária	Vago	Total	Residência Habitual	Residência Secundária	Vago	Total
Algarve	49,4	38,6	12,0	100,0	47,3	39,5	13,2	100,0
Município de Portimão	50,9	39,4	9,7	100,0	47,3	41,4	11,3	100,0
Freguesia de Portimão	53,5	36,3	10,2	100,0	49,4	39,1	11,6	100,0

Fonte: Instituto Nacional de Estatística

Se a procura por habitação aumenta, o número de residências habituais aumenta. Mas contrastando com os municípios de Lagos e de Loulé, o valor médio dos prédios urbanos, encontrava-se em 2019, abaixo da média da região, e é quase um terço do valor exigido em Loulé. No entanto, apesar de em 2008, esse valor ainda estar abaixo de 2019, o plano não apresenta qualquer execução, mesmo cabendo ao município a iniciativa de execução do plano, podendo os motivos ser de diferentes ordens (falta de vontade políticas, faltas de recursos, etc...).

Tabela 22 - Valor Médio dos Prédios Urbanos Transacionados, no município de Portimão (2008-2019).

Localização Geográfica	Valor Médio dos Prédios Urbanos Transacionados (€)		Variação 2008-2019 (%)
	2008	2019	
Algarve	165 243	186 964	13,1
Município de Portimão	126 512	138 196	9,2

Fonte: Instituto Nacional de Estatística

Face a estes valores, admite-se que possa existir uma maior facilidade da população residente para adquirir terrenos e concretizar as pretensões urbanísticas, uma vez que o rendimento médio mensal está situado acima da média da região, tendo aumentado desde 2011 até 2020, demonstrando um certo equilíbrio face aos valores dos prédios

urbanos. Existindo também uma maior disponibilidade face aos preços médios do mercado, para que os promotores externos possam investir no município.

Tabela 23 - Ganho Médio Mensal, no município de Portimão (2011-2020)

Localização Geográfica	Ganho Médio Mensal (€)	
	2011	2020
Algarve	942,5	1 071
Portimão	934,8	1 081,9

Fonte: Instituto Nacional de Estatística

Ao nível da atratividade, do conhecimento urbanístico e arquitetónico, Portimão viu as empresas sediadas no município com estas valências, não diminuírem consideravelmente, atendendo que em 2008, surgiu a grande crise imobiliária, que estagnou os licenciamentos de novas construções, resultando na falência de muitas empresas, que deve espelhar a descida mais acentuada das empresas do ramo da construção.

Tabela 24 – Número de Empresas por atividade económica, no município de Portimão (2008-2020)

Período de Referência dos Dados	Localização Geográfica	Empresas (N.º) por Atividade Económica	
		Construção	Atividades de consultoria, científicas, técnicas e similares
2020	Algarve	6 720	5 617
	Portimão	722	734
2008	Algarve	9 770	5 382
	Portimão	1 147	723

Fonte: Instituto Nacional de Estatística

PLANO DE PORMENOR DO BARRANCO DO RODRIGO (PPBR)

O Plano de Pormenor do Barranco do Rodrigo (PPBR), sito na freguesia de Portimão, concelho de Portimão, foi publicado em Diário da República, no dia 20 de fevereiro de 2008, sob o Aviso n.º 4440/2008.

O plano (vide anexo 2.C), enquadrado na tipologia de Requalificação e Estruturação/Expansão Urbana, apresenta uma área de intervenção de 39,524ha, composta por 3 parcelas, com 3 proprietários (2 proprietários privados e a Câmara Municipal de Portimão). O plano pretende garantir a manutenção do edificado e colmatar a malha urbana existente, através da promoção de novas áreas habitacionais, de comércio e serviços, juntamente com a construção de equipamentos de utilização coletiva e de espaços verdes de qualidade.

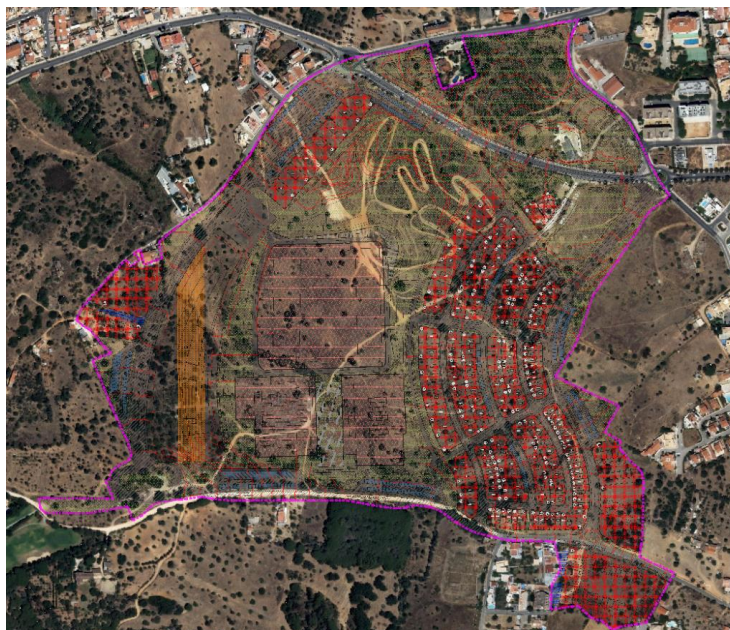


Figura 13 - Planta de Implantação do PPBR. Fonte: Geo Portal da Câmara Municipal de Portimão

Toda a área de intervenção é abrangida por uma UE, executada através do sistema de imposição administrativa, considerado pelo inquirido C “o melhor modo disponível, perante a lei, de legitimar a execução” do plano. Por essa razão, e por se ter imputado ao município a execução do plano, não foram fixados os instrumentos de execução definidos no RJGT.

A área da UE está sujeita aos cálculos perequativos, tendo sido definidos os seguintes mecanismos de perequação: Índice Médio de Utilização (IMU = $0,200 \text{ m}^2 / \text{m}^2$); Índice de Cedência Média (ACM = $0,715 \text{ m}^2 / \text{m}^2$). Os direitos e os deveres de compensar ou ser compensado, intrínseco aos cálculos perequativos, são concretizados através de duas modalidades: em espécie (m^2 de construção ou de área de solo) ou em numerário (€).

Apesar do município assumir o papel principal, na ocupação e transformação do uso solo nesta área, o plano não tem apresentado qualquer dinâmica, sem nenhuma operação urbanística titulada para a área. O inquirido C classificou o plano, no nível de execução mais baixo (grau de execução 0 - 25%), e considerou de má (1) numa escala de 1 (má) a 5 (excelente), o nível da concretização das opções do plano. A iniciativa de execução do plano pertence ao município, que concedeu a execução dos elementos da sua competência (equipamentos de utilização coletiva e infraestruturas) a uma empresa, mediante concessão de urbanização, não tendo esta se substituído aos particulares que ficaram com lotes para construção decorrentes do processo de reparcelamento. Contudo

os fatores que fazem com que não exista nenhum impulso urbanístico, podem ser de diferentes origens. Se por um lado, os particulares não executam os seus lotes, deixando a AP refém da sua iniciativa, mas que enquanto entidade incentivadora da promoção da execução deveria instigar os proprietários para a concretização das opções enquadradas no regime e disposições do plano. Por outro lado, ainda não foram executadas as opções de plano que eram da incumbência da autarquia, prolongando no tempo as respostas às necessidades da cidade, podendo tornar obsoleta a estratégia territorial definida.

Tabela 25 - Grau de Execução do PPBR, por tipo de intervenção.

Grau de Execução do PPBR (0 – 25%)				
Operações de Edificação Concretizadas	Infraestruturas	Estrutura Verde e Equipamentos de Utilização Coletiva	Loteamentos Titulados	
			Lotes Executados	Obras de Urbanização
0%	0%	0%	0%	0%

Fonte: Inquérito realizado por Técnico Municipal da Câmara Municipal de Portimão (anexo 1)

MUNICÍPIO DE TAVIRA

O Município de Tavira localiza-se entre o aglomerado urbano principal e a aglomeração urbana transfronteiriça (constituído por Castro Marim e Vila Real de Santo António), assumindo uma posição complementar a estes aglomerados, vivendo em parte pelas dinâmicas aí criadas, procurando oportunidade de cooperação e articulação com estes que permitam promover o seu desenvolvimento económico, social e urbano. A cidade de Tavira (Santa Maria e Santiago) reúne o maior número de funções (habitação, comércio e serviços, turismo, logística, património e cultura, agricultura, etc...) no concelho. O PPPG, integrado a noroeste do aglomerado urbano de Tavira, pretende promover uma área de expansão capaz de acolher as funções urbanas necessárias para uma melhor qualidade de vida dos seus residentes.

Neste sentido o inquirido D, foi sujeito a uma questão, que visava numa escala de 1(discordo) a 5 (concordo plenamente), classificar os fatores que mais influenciam a execução do PPPG. Classificação essa, que se lista agora, por ordem ascendente, mesmo que alguns fatores tenham merecido a mesma classificação:

1. Valor de compra e venda dos imóveis;

2. Dinamização do mercado imobiliário pela procura externa (ao município);
3. Rendimento médio mensal da população do município;
4. Evolução demográfica positiva;
5. Peso da população sazonal (%) (2ª residência);
6. Aumento do parque habitacional em todo o município;
7. Quantidade de empresas no ramo da construção civil/urbanismo/arquitetura a operar no município;
8. Evolução demográfica negativa

Quanto à dinâmica social refletida na população residente, o município de Tavira e a freguesia de Santa Maria e Santiago revelam aumento da população residente, com taxas de crescimento na ordem dos 5% e 2%, respetivamente no último período censitário (Tabela 26).

Tabela 26 - População Residente no município de Tavira / Tavira (Santa Maria e Santiago) (2011-2021)

Período de referência dos dados	Local de Residência	População Residente (N.º)
2021	Algarve	467 475
	Município de Tavira	27 530
	Freguesia de Tavira (Santa Maria e Santiago)	15 434
2011	Algarve	451 006
	Município de Tavira	26 167
	Freguesia de Tavira (Santa Maria e Santiago)	15 133

Fonte: Instituto Nacional de Estatística

Apesar do ténue crescimento populacional, realça-se o aumento circunstancial da dinâmica urbanística da freguesia que integra o plano. Independentemente da união das freguesias de Santa Maria e Santiago, em 2013, desde 2007, ano de entrada em vigência do PPPG, até 2021, foram licenciados na atual freguesia de Tavira, 442 novos edifícios, que correspondem a cerca de 46% na globalidade do município, de entre os quais somente 3 operações urbanísticas licenciadas corresponderem ao PPPG. Por outro lado, no período em questão Tavira não se distingue pela sua dinâmica territorial, representando apenas 8% dos novos edifícios licenciados ao nível regional.

Tabela 27 - Edifícios Licenciados no município de Tavira / Tavira (Santa Maria e Santiago) (2007-2021)

Período de referência dos dados	Local de Residência	Edifícios Novos Licenciados (N.º)
2007 - 2021	Algarve	11 956
	Município de Tavira	955
	Freguesia de Tavira (Santa Maria e Santiago)	442

Fonte: Instituto Nacional de Estatística

O estímulo urbanístico que surgiu desde a entrada em vigor do plano acompanhou o crescimento populacional de forma igualmente ténue, com a residência habitacional a aumentar ligeiramente e a residência secundária a manter-se constante, na última década. No entanto, o número de alojamento de residência habitual é quase igual ao número de residência secundária, demonstrando igualmente, mas a uma escala mais pequena, que o turismo e a sazonalidade estão muito presentes, deixando a cidade de Tavira, carente de uma dinâmica social fora das épocas festivas e verão.

Tabela 25 - % de Alojamentos Familiares Clássicos e Regime de Ocupação no município Tavira / Tavira (Santa Maria e Santiago) (2011-2021)

Localização Geográfica	Alojamentos Familiares Clássicos (%)							
	2021				2011			
	Residência a Habitual	Residência Secundária	Vago	Total	Residência Habitual	Residência Secundária	Vago	Total
Algarve	49,4	38,6	12,0	100,0	47,3	39,5	13,2	100,0
Município de Tavira	45,3	43,8	10,9	100,0	41,4	44,4	14,3	100,0
Freguesia Tavira (Santa Maria e Santiago)	53,6	37,1	9,3	100,0	51,5	37,5	11,0	100,0

Fonte: Instituto Nacional de Estatística

Apesar deste elevado número de alojamentos de residência secundária, que entre outras consequências dificulta o acesso à habitação permanente, importa perceber que neste município o preço médio dos prédios urbanos, em 2019, era inferior à média da região, tendo aumentado o seu valor em 4% desde 2007, pelo que o seu crescimento até 2021 não foi intenso, podendo ser as áreas urbanas deste concelho bastante apetecíveis pelos promotores privados, com o intuito de construção de aldeamento turísticos, uma

vez que a imagem urbana e paisagística se assemelha à faixa litoral de Loulé e Albufeira, por exemplo. As áreas urbanas propostas pelo PPPG, além de outras que possam existir, apresentam um preço médio acessível relativamente à média, mas o PPPG mantém um grau de execução diminuto, como já foi visto.

Tabela 26 - Valor Médio dos Prédios Urbanos Transacionados, no município de Tavira (2007-2019)

Localização Geográfica	Valor Médio dos Prédios Urbanos Transacionados (€)		Variação 2007-2019 (%)
	2007	2019	
Algarve	166 497	186 964	12,3
Município de Tavira	140 312	146 119	4,1

Fonte: Instituto Nacional de Estatística

Se o valor médio dos prédios urbanos é baixo relativamente à média, também o rendimento médio mensal de um residente o é, podendo revelar algumas dificuldades por parte dos proprietários em realizar as suas intenções urbanísticas, ou de compra e venda de um prédio urbano a outrem, uma vez que com o valor da construção por m², colocaria o investimento num valor que pode ser incomportável. Mesmo assim, o rendimento médio mensal aumentou proporcionalmente à média da região, comparando o ano de 2011 com 2021, tendo crescido no município cerca de 16%.

Tabela 30 - Ganho Médio Mensal, no município de Tavira (2011-2020)

Localização Geográfica	Ganho Médio Mensal (€)	
	2011	2020
Algarve	942,5	1 071
Município de Tavira	834,9	967,2

Fonte: Instituto Nacional de Estatística

Quanto à capacidade de Tavira em atrair e alocar empresas no concelho, sobretudo ao nível de áreas como: a arquitetura, engenharia, urbanismo e construção, foi bem-sucedida, uma vez que as “atividades de consultoria, científicas, técnicas e similares”, aumentaram de 2008 para 2021, mesmo que dentro destas atividades descritas não estejam contidas somente empresas de arquitetura, engenharia e urbanismo. Compreensivelmente as empresas destas áreas não atuaram somente dentro do concelho de Tavira, mas mesmo assim terão voz ativa na construção da cidade onde se situam, enquanto agentes ativos do território.

Tabela 7 - Número de Empresas por atividade económica, no município de Tavira (2008-2020).

Período de Referência dos Dados	Localização Geográfica	Empresas (N.º) por Atividade Económica	
		Construção	Atividades de consultoria, científicas, técnicas e similares
2020	Algarve	6 720	5 617
	Tavira	313	350
2008	Algarve	9 770	5 382
	Tavira	575	281

Fonte: Instituto Nacional de Estatística

PLANO DE PORMENOR DE PÊRO GIL (PPPG)

O Plano de Pormenor de Pêro Gil (PPPG), sito na União de freguesias de Santa Maria e Santiago, no concelho de Tavira, foi publicado no Diário da República, no dia 17 de dezembro de 2007, sob a forma de regulamento com o n.º 336/2007.

O plano (vide anexo 2.D) corresponde a uma Unidade Operativa de Planeamento e Gestão prevista no Plano Diretor Municipal de Tavira, em vigor, e integra-se na tipologia de Requalificação e Estruturação/Expansão Urbana da cidade de Tavira. Constituído por 30 parcelas de terreno, o plano preconiza a manutenção do edificado existente, nas áreas consolidadas, não recorrendo a operações de demolição, construção ou alteração, podendo optar pela reconversão, nas áreas com edificado existente mas não totalmente consolidados, para se adequar às disposições do plano, definido a planta de implantação, diversos usos: espaços habitacionais, espaços destinados a comércio, serviços e unidades hoteleiras, espaços verdes e espaços de equipamentos coletivos.

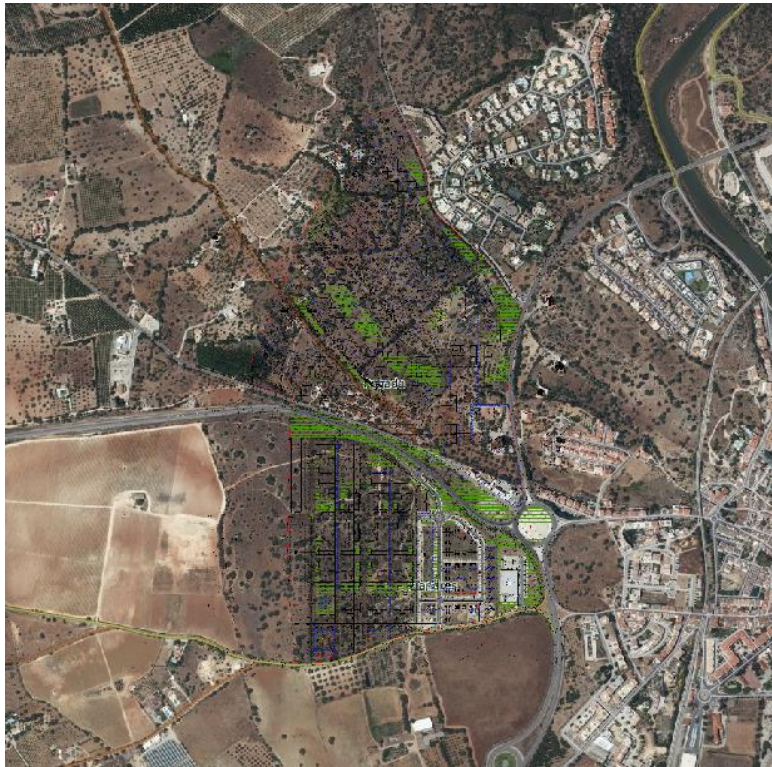


Figura 14 - Planta de Implantação do PPPG. Fonte: Geo Portal da Câmara Municipal de Tavira

Contém 8 unidades de execução, definindo as unidades de execução com os n.ºs 6 e 7 três subunidades de execução. Estas são executadas através do sistema de iniciativa dos interessados⁴⁵. Segundo o inquirido D, este não é o melhor sistema para este plano porque “a área de intervenção inclui mais de 20 proprietários, com capacidades financeiras e objetivos distintos, bastando um não querer executar o plano para inviabilizar a sua execução”. Contudo, o plano admite recorrer aos outros dois sistemas de execução, quando impossibilitados os proprietários de executar as suas pretensões pelo sistema apontado. Apesar disto, não são definidos instrumentos de execução, sujeitos a serem acionados pela administração pública.

Estas UE estão sujeitas aos seguintes mecanismos de perequação: Índice Médio de Utilização ($IMU = 0,41m^2 / m^2$); Área de Cedência Média ($ACM = 1,08 m^2 / m^2$)⁴⁶ e Repartição dos Custos de Urbanização. A RCU é decomposta em custos locais de

⁴⁵ Sistema de execução adequado às novas disposições do Decreto-Lei n.º 80/2015, através da 1ª alteração realizada ao plano e publicada em Diário da República sob o aviso n.º 14489/2016, no dia 18 de novembro de 2016.

⁴⁶ IMU e ACM retificados, por uma correção material efetuada ao plano, e publicada em Diário da República, no dia 2 de julho de 2019, sob o aviso n.º 10912/2019

urbanização, que dizem respeito às obras de urbanização local, e custo de urbanização gerais, que dizem respeito à construção ou reforço das infraestruturas gerais.

As compensações, geradas pelos cálculos perequativos, são um direito ou dever, alocado a cada proprietário, conferindo o plano, quando existam desvios dos valores padrões de áreas de cedência e do índice médio de utilização, duas modalidades de compensação: numerário (€) e espécie (área [m²] e capacidade construtiva [m²]).

Até ao final de 2021, foram tituladas 2 operações de edificação e uma operação de loteamento na área de intervenção do plano, no entanto este, mantém um baixo nível de execução (entre os 0% e os 25%), conforme assinalado pelo inquirido D. A mesma, na estimativa da percentagem de execução por diferente área de intervenção, ultrapassou em larga escala os 25%, talvez por uma má interpretação da questão, dispondo então, as infraestruturas propostas, ao nível do plano o maior grau de execução.

Tabela 32 - Grau de Execução do PPPG, por tipo de intervenção.

Grau de Execução do PPPG (0 – 25%)				
Operações de Edificação Concretizadas	Infraestruturas	Estrutura Verde e Equipamentos de Utilização Coletiva	Loteamentos Titulados	
			Lotes Executados	Obras de Urbanização
10%	15%	10%	30%	80%

Fonte: Inquérito realizado por Técnico Municipal da Câmara Municipal de Tavira (anexo 1)

O inquirido D considerou ainda, numa escala de 1 (má) a 5 (excelente), que o plano tem um mau nível de concretização.

V.2.3. CONSIDERAÇÕES DOS RESULTADOS

O inquérito realizado nos casos de estudo, focado na aplicação da perequação, execução dos planos e fatores socio urbanísticos influenciadores da execução, mostram que os resultados da execução dos planos foram semelhantes em realidades socio-urbanísticas distintas.

Portanto, e considerando que:

1. Todos os planos se situam na unidade territorial litoral sul e barrocal, que absorve por via das suas dinâmicas (maioritariamente sazonais), os principais recursos humanos e económicos da região;
2. Todos os PP e PU se enquadram na tipologia de Requalificação e Estruturação/Expansão Urbana;
3. Todos os técnicos municipais inquiridos consideram a perequação um garante de eficiência e eficácia da execução dos planos;
4. Todos os inquiridos consideram que os mecanismos perequativos retardam o processo de execução dos planos;
5. Todas as Unidades de Execução dos planos são executadas pelo sistema de compensação (ou iniciativa dos interessados, conforme o Decreto-Lei n.º 80/2015), à exceção do PPBR, executado pelo sistema de imposição administrativa;
6. Todos os planos foram classificados no nível mais baixo de execução (0% -25%), apesar do longo período da sua vigência (entre 9 e 15 anos), admitindo-se que algumas propostas aí contidas sejam já consideradas obsoletas no presente;
7. A população residente e o número de alojamento de residência habitual aumentaram nos municípios e nas freguesias que integram os planos;
8. O valor médio dos prédios urbanos estava, à data, acima da média da região em Loulé e Lagos, e abaixo em Portimão e Tavira;
9. As freguesias onde se inserem os planos, configuram ao nível municipal, à exceção de Odiáxere, mais de 30% dos novos edifícios licenciados no município, desde o ano de entrada do plano desse município.
10. O número de operações de edificação licenciadas e operações de loteamento tituladas, na área de intervenção dos planos, é muito reduzido face ao número de novas edificações licenciadas nas freguesias que acolhem os planos, no seu período de vigência.

11. As áreas dos planos, que sujeitam as operações de edificação e operações de loteamento, a perequação e consequentes compensação, são globalmente as áreas de expansão das cidades ou os espaços de solo urbanizável (e integram as unidades de execução dos planos), que admitem os usos habitacional maioritariamente.

É possível então compreender, que o aumento da população dos municípios alicerçada na pressão territorial, para a satisfação de diversas necessidades (habitacionais, saúde, educação, etc...), se conflitua com o licenciamento de novas edificações, que se tem mantido constante, apesar da dinâmica urbanística ser diferente em cada município. É então relevante considerar, que o licenciamento de novas edificações nas freguesias que acolhem os planos, correspondem, muito diminutamente às que são tituladas na área de intervenção dos planos em análise, quando estes estão qualificados com espaços urbanizáveis e admitem globalmente usos habitacionais, de comércio e serviços e por vezes hotelaria, parecendo existir uma certa rejeição dos proprietários e promotores na promoção das intenções privadas conforme as opções do plano, que sujeitam os proprietários aos mecanismos de perequação e deveres e direitos de compensar ou ser compensados. Simultaneamente os preços médios dos prédios urbanos, variam bastante de município para município, mas deveriam incitar, sobretudo em Tavira e Portimão (por apresentarem um preço abaixo da média da região) a uma maior procura interna ou externa, reforçada pelas disposições dos planos, que definem clara e especificamente os objetivos a cumprir. Porém, efetivamente não se tem demonstrado na área dos planos, muito interesse, uma vez que o grau de execução se mantém em todos muito abaixo do esperado, apesar dos longos anos de vigência que tem.

Todos os inquiridos, à exceção do inquirido A, referiram não conseguir estabelecer nenhuma ligação entre os mecanismos perequativos e a realidade socio urbanística do município. Contudo, subentende-se pelo acima exposto, que existe uma certa conexão entre os sistemas sociais, económicos e urbanos de qualquer município e os mecanismos perequativos de um plano territorial municipal, apesar de se refletir numa certa objeção dos particulares aos modelos de perequação preconizados pelos planos, espelhada nos seus reduzidos graus de execução.

VI. CONTRIBUTOS PARA O REFORÇO DA EXECUÇÃO DOS PLANOS TERRITORIAIS MUNICIPAIS

Constatou-se, pelos resultados atrás expostos, que a reduzida execução dos 4 planos analisados pode ser justificada por diversos fatores. Face à execução incipiente que demonstram e devido a uma evolução progressiva dos indicadores escrutinados, poder-se-á entender que as causas para o baixo grau de execução, advenham do modelo de execução do plano; ou do desenho/ zonamento urbano do plano, ou mesmo pelas vontades e estratégias/prioridades de investimento dos proprietários.

Neste sentido, procurou o inquérito, junto dos técnicos municipais, e atendendo que a perequação é uma potencial causa para a dificuldade de implementação dos planos, identificar quais os principais problemas que impedem a eficácia da perequação, conforme está listado no ponto V.2.1

Alguns destes problemas, foram já elencados no Projeto PERCOM⁴⁷ (“*A equidade e eficiência no processo de urbanização*”) e expressos em algumas comunicações produzidas nesse âmbito, nomeadamente: inexistência de uma cultura cívica no ordenamento do território; dificuldade de concertação dos interesses privados e públicos e falta de *know-how* dos técnicos e equipas externas em matéria de perequação, tendo aqui sido considerados mais ou menos prioritários, mediante a classificação que lhes foi atribuída. Apesar de grande parte dos problemas, ainda não terem sido totalmente solucionados, tem se percorrido um caminho que procura, reforçar a execução urbanística dos planos, através do envolvimento de todos os agentes ativos que participam na sua execução, na procura da satisfação de todas as partes intervenientes.

De entre estes problemas fica evidente a necessidade de uma maior literacia nas temáticas de ordenamento do território. Para tal, a administração pública, sempre que possível, deve envolver os proprietários nos procedimentos de elaboração do plano, desde a definição de objetivos até ao desenho/zonamento urbano, procurando integrar as intenções/expectativas de todos os intervenientes, concorrendo para consensualizar soluções e, deste modo, abrindo caminho à sua efetiva concretização. A sua participação nestes momentos habilitará os proprietários de ferramentas técnicas, que os permitirá

⁴⁷ Projeto realizado no Centro de Sistemas Urbanos e Regionais (CESUR) do Instituto Superior Técnico, com início em fevereiro de 2012 e fim em julho de 2015. - <http://projectopercom.ist.utl.pt/>

analisar e avaliar as disposições do plano, e compreender a necessidade dos modelos de execução, para efeitos de uma justiça social, económica e territorial perante todos os intervenientes na execução do plano.

Conforme existe uma cooperação nestes momentos, torna-se relevante que a administração pública, seja mais pró-ativa e procure os proprietários abrangidos, quando estes não expressem iniciativa, e os traga para o centro da discussão sobre execução dos planos, para que as suas estratégias não se tornem obsoletas, no decorrer do tempo. Deverá igualmente existir um diálogo profícuo entre os serviços municipais e os proprietários fundiários, desde o momento em que entra uma pretensão urbanística na Câmara Municipal até a mesma ser titulada. Assim o particular conseguirá de forma mais célere adaptar a operação urbanística, às disposições e intenções urbanísticas representadas no plano, eliminando várias etapas que por vezes obstruem os serviços municipais e atrasam a aprovação dos projetos, com custos pesados quer para os intervenientes diretos, quer para a comunidade onde o plano se insere. Por outro lado, esta tramitação administrativa dos processos terá de ser igualmente célere, pelo que cada serviço municipal, terá somente de pronunciar-se no âmbito das suas competência e atribuições, não sobrepondo informação técnica nos diversos pareceres que dificultem a concertação com os proprietários interessados em promover uma operação urbanística.

Considerando que o diálogo entre os diversos agentes é essencial, e que o mesmo deve ser simples e claro, é importante que o modelo de execução definido pelo plano seja conciso e prático de aplicação, independentemente de se considerar os mecanismos definidos em lei ou outros. Para que tal aconteça é relevante dotar os técnicos municipais e privados de um maior *Know How*, em matérias de perequação, para que se entenda que não obstante o investimento na urbanização e construção dos edifícios, o proprietário ou promotor terá o dever ou direito de ser compensado mediante a capacidade construtiva do seu terreno.

Efetivamente, a execução urbanística e compreensão da perequação assenta num diálogo e cooperação que deve se realizado antes, durante e após a execução dos planos e das várias operações urbanísticas, para que a transparência no processo de execução seja atingida e que deixe de existir a desconfiança atual entre AP e entidades privadas.

Importa ainda destacar que é difícil apontar a perequação como uma função promotora da boa execução dos planos, uma vez que o grau de execução dos planos é reduzido, apesar de compreensível a sua vantagem na distribuição e partilha dos encargos e benefícios entre os proprietários na construção de cidades, que se pretendem mais organizadas, acessíveis e integradoras. Considerá-la a principal causa do baixo grau de execução dos planos, também é redutor, apesar dos indicadores utilizados na análise da realidade socio urbanística dos municípios terem revelado uma progressão positiva, porque as agendas e vontades dos proprietários são sempre incontroláveis, e podem depender muito dos recursos financeiros que dispõem no momento ou da sua resistência ao plano.

VII. CONCLUSÃO

Só com a entrada em vigor da legislação em matéria de ordenamento do território, é que no âmbito da execução das operações urbanísticas, na área de intervenção de planos, a perequação começou a ser entendida como um instrumento essencial na manutenção de uma justiça social e económica, através da repartição de benefícios e encargos, deixando os proprietários de estar propensos à “sorte” ou “azar”, em função do uso do solo e capacidade construtiva atribuída pelo plano ao seu terreno. Contudo, não se pode sonegar o seu papel, em momentos anteriores, apesar da sua interpretação ou conceito não ter o reconhecimento merecido. De facto, já nessa altura se efetuava a perequação, quando no âmbito da construção de cidades e vilas, e muitas vezes, por acordo e bom senso entre os proprietários, as terras eram divididas em parcelas cadastrais semelhantes e atribuídas a quem de direito, por forma a construir a sua habitação.

A legislação portuguesa em vigor obriga a considerar no conteúdo documental dos planos, um modelo de execução, que contemple mecanismos perequativos, sejam os definidos pelo RJIGT: IMU, ACM e RCU, ou outros que na elaboração do plano se considerem mais adequados.

Nos últimos 25 anos, os municípios do Algarve elaboraram vários PP e PU, mas até 2021, nem todos obtiveram um grau de execução satisfatório, e alguns encontram-se já desadequados com a realidade existente face aos seus anos de vigência. Todos estes planos deveriam no seu conteúdo documental, de acordo com a legislação existente, considerar os mecanismos perequativos, no entanto, alguns não o fizeram, e mesmo os

que consideraram, nem sempre os aplicam. A não aplicação da perequação sujeita o plano a uma execução assistemática, com apreciação casuística de cada operação urbanística, comprometendo aquilo que é intenção dos planos. Quando aplicados os mecanismos perequativos na execução do plano, prevê-se que a mesma ocorra de forma sistemática, com soluções de conjunto, pensadas e que estruturam a área territorial do plano, e participem na compensação necessária para aqueles que em virtude das soluções dos planos estão impedidos de concretizar as suas intenções urbanísticas.

Em virtude do sistema de execução utilizado para execução do plano, está-se maioritariamente dependente da vontade e intenções privadas, onde em conjunto com outros proprietários ou com a administração pública, se tenta concretizar as opções dos planos. Mas a realidade, e conforme espelhada nos resultados dos inquéritos, é que o grau de execução dos planos se mantém muito baixo, estando as áreas de expansão ou as áreas qualificadas como solo urbano dos planos, disponíveis para ocupação e transformação. Contudo, e apesar dos indicadores socio-urbanístico revelarem que, maioritariamente, os municípios contêm uma dinâmica urbanística (quantidade de novos licenciamentos, aumento da residência habitual, e uma residência secundária com uma tendência regressiva mas que mantém os seu valores ainda muitos próximos da residência habitual) e dinâmica social (aumento da população residente), constantes e com tendência progressiva a melhorar, poderiam espelhar o aumento do grau de execução dos planos, mas isso não acontece.

Este crescimento, verificado pelos indicadores, causa uma pressão sobre o território, obrigando a administração local a suprir as necessidades que aumentam, ao nível de diversos domínios. As áreas de solo urbano dos planos devem servir para prever e suprir as eventuais carências: ao nível habitacional; de equipamentos de utilização coletiva ou de espaços verdes, mas é evidente que não tem acontecido. Assim depreende-se que existe uma certa desconfiança ou repulsa quando à promoção por parte dos proprietários ou de promotores externos, a concretizar operações urbanísticas na área dos planos, podendo, eventualmente, de entre outros fatores, a perequação imposta, condicionar a aposta na execução do plano.

Compreende-se que há um trabalho, na base da elaboração dos planos, que deve ser efetuado, no âmbito da interpretação e compreensão das disposições dos planos, nos

quais se incluem as orientações perequativas, considerando o diálogo entre entidades privadas e públicas, em todos os momentos do plano, essencial para o sucesso da sua concretização e dos projetos desejados.

Os planos com mecanismos perequativos têm de ser compreendidos como um todo e promover, sempre que possível, soluções urbanísticas de conjunto e colaborativas, envolvendo os proprietários afetados, apesar de potencialmente existirem particulares com objetivos/estratégias/recursos/agendas distintos e nem sempre de fácil articulação. Todos devem ter os mesmos direitos construtivos, independentemente dos atribuídos pelo desenho do plano [o proprietário com um prédio com maior capacidade construtiva ou aquele que tem de ceder o seu terreno para equipamentos de utilização coletiva e qualificação do espaço público (jardins, pracetas, etc...)], porque a cidade será usufruída e consumida por todos aqueles que participarem na sua construção e qualificação, e a possibilidade de participar na transformação da nossa qualidade de vida urbana e daqueles que nos rodeiam, abre as portas para o caminho da sustentabilidade, justiça e coesão social, económica e territorial.

BIBLIOGRAFIA

Abrunhosa, J. (2014). Criação de um Modelo de Avaliação de Propriedades para a Execução Perequacionada (Master's thesis, Universidade de Lisboa). Retrieved from: http://projectopercom.ist.utl.pt/pdf/docs/DissertacaoIST_2014_MiguelAbrunhosa.pdf

Almeida, J., Tomé, R., Ferreira, J. A., Condessa, B. (2014) Práticas de gestão na execução de operações urbanísticas com vários proprietários. XVI CIU Congresso Ibero Americano de Urbanistas, Sintra, Portugal. Retrieved from: http://projectopercom.ist.utl.pt/pdf/docs/CIU_2014_Almeida_Ferreira_Tome_Condessa.pdf

Cardeiro, J. (2009). Avaliação da Execução Perequacionada de Planos Municipais de Ordenamento do Território (Master's thesis, Universidade Técnica de Lisboa). Retrieved from: <file:///C:/Users/ABRUNH~1/AppData/Local/Temp/disserta%C3%A7%C3%A3o%20final.pdf>

Carmo, R. & Santos, S. (2011). Os Perfis Territoriais do Algarve: Análise Sociodemográfica. *Finisterra*, 46(91), 67 – 85. Doi: <https://doi.org/10.18055/Finis1325>

- Carvalho, J. (2012a). *Dos Planos à Execução Urbanística*. Coimbra: Almedina
- Carvalho, J. (2012b). *Renda Fundiária, Ordenamento e Perequação*. Comunicação apresentada no 8º Congresso Internacional Cidade Virtual e Território, com o tema Produzir Uma Nova Utopia Urbana, virtualidades, possibilidades e experiências, Rio de Janeiro, n.d (n.d), 1-13. Retrieved from: <http://www.ordenaracidade.pt/trabalhos/renda-fundiaria-ordenamento-e-perequac-o/>
- Carvalho, J. & Oliveira, F. (2008). *Perequação, Taxas e Cedências*. Coimbra, Portugal: Almedina.
- Cerol, M. (2015). *O Espaço Público nas Aldeias e nos Centros Históricos do Barlavento Algarvio – Perspectivas para a Valorização do Património no Início do Século XXI*. (PhD thesis, Universidade do Lisboa). Retrieved from: <https://repositorio.ul.pt/handle/10451/22514?locale=en>
- Condessa, B. (2015) *A Equidade e Eficiência no Processo de Urbanização: A Perspetiva do PERCOM*. Conferência final PERCOM - A equidade e eficiência no processo de urbanização: Proposta para um novo modelo, Lisboa, Portugal. Retrieved from: http://projectopercom.ist.utl.pt/pdf/docs/ConferenciaPERCOM_2015_AP1_Condessa.pdf
- Condessa, B., Rodrigues, M., Sá, A. M., Tomé, R. (2013) *A perequação nos Planos de Pormenor: da prática nacional às propostas de melhoria de aplicação*. IX Congresso da Geografia Portuguesa, Évora, Portugal. Retrieved from: <http://projectopercom.ist.utl.pt/pdf/docs/CGP2013.pdf>
- Condessa, B., Rodrigues, M., Sá, A. M., Tomé, R. (2013) *Prática de Perequação nos Planos de Pormenor: características, críticas e novas perspetivas*. Encontro Anual da Ad Urbem - O plano ainda vale a pena? Incerteza e flexibilidade na gestão territorial, Coimbra, Portugal. Retrieved from: <http://projectopercom.ist.utl.pt/pdf/docs/AdUrbem2013.pdf>
- Correia, P., Costa Lobo, M., Lobo, M & Pardal, S. (1995). *Normas Urbanísticas – Princípios e conceitos fundamentais*, Vol. I (2ª edição), Lisboa: UTL/DGOTDU.
- Costa, A. (2014). *Eficiência no Processo de Elaboração de Planos de Pormenor* (Master's thesis, Universidade de Lisboa). Retrieved from: http://projectopercom.ist.utl.pt/pdf/docs/DissertacaoIST_2014_AnaMartaCosta.pdf

Gonçalves, C. (2017). Modelos de Desenvolvimento Regional e Sistemas Urbanos: Portugal, visão integrada. *REDES Revista do Desenvolvimento Regional*, 22(1), 280 – 303. Doi: [10.17058/redes.v22i1.8544](https://doi.org/10.17058/redes.v22i1.8544)

Gonçalves, F. (2012). *Os Instrumentos de Execução dos Planos Municipais do Ordenamento do Território* (Master's thesis, Universidade do Porto). Retrieved from: <https://repositorio-aberto.up.pt/bitstream/10216/65018/2/24759.pdf>

Guerreiro, J. (2003). A Qualificação do Algarve exige um novo Modelo de Ordenamento. *Sociedade e Território*, n.d. (36), 4 -13.

Monteiro, C. (2006). A perequação compensatória dos encargos e benefícios do planeamento urbanístico. In C. Editora (Ed.) *Estudos Jurídicos e económicos em homenagem ao Prof. Doutor António de Sousa Franco* (591 – 613). Lisboa: Coimbra Editora

Oliveira, F. (2008). As virtualidades das unidades de execução num novo modelo de ocupação do território: Alternativa aos planos de pormenor ou outra via de concertação de interesses no direito do urbanismo? *Direito Regional e Local* n.d(02), 14 – 28.

Oliveira, F & Cardoso, A. (2003). Perequação, Expropriações e Avaliações. *Revista do Centro de Estudos de Direito do Ordenamento, do Urbanismo e do Ambiente*, 2(6), 43 – 63. Retrieved from: <https://digitalis-dsp.uc.pt/jspui/bitstream/10316.2/8606/3/3.pdf>

Oliveira, F. (2011). *Estudo da Articulação da Lei dos Solos com o Sistema de Gestão Territorial - Estudo de enquadramento para a preparação da Nova Lei do Solo*. Retrieved from: https://www.forumdascidades.pt/sites/default/files/lds_estudos-2011_foliveira_relacao-sgt.pdf

Oliveira, F. (2011). Execução dos instrumentos de gestão territorial e mecanismos de compensação (perequação). Instituto de Ciências Jurídico-Políticas (Ed), *Estudos de Direito do Ambiente e de Direito do Urbanismo*. (pp. 235 – 264). Lisboa, Portugal: Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa

Oliveira, F. (2021). Execução, Perequação e Indemnização. Sessão Apresentada por CEDOUA.

Pais, C. (2010). Execução Urbanística: Referencial Teórico/Operativo (Master's thesis, Universidade de Aveiro). Retrieved from: <http://www.ordenaracidade.pt/trabalhos/execuc-o-urbanistica-referencial-teorico-operativo/>

Prudêncio, A. (2014). A Equidade no Processo de Urbanização: Modelos de Perequação e o Grau de Execução de Planos (Master's thesis, Universidade de Lisboa). Retrieved from: http://projectopercom.ist.utl.pt/pdf/docs/DissertacaoIST_2014_TeresaPrudencio.pdf

Rasteiro, T. (2011). *Gestão urbanística participada - dos loteamentos particulares à programação pública da urbanização* (Unpublished master's thesis). Instituto Politécnico de Coimbra, Coimbra.

Rodrigues, M. (2014). Aplicação de Técnicas de Perequação na Gestão Urbanística (Master's thesis, Universidade de Lisboa). Retrieved from: http://projectopercom.ist.utl.pt/pdf/docs/DissertacaoIST_2014_MarcoRodrigues.pdf

Simões, J. (2003). PROTAL: Lições de experiência de um instrumento e de um processo pioneiro. *Sociedade e Território*, n.º 36 (80 – 88). Porto: Afrontamento

RELATÓRIOS

Câmara Municipal de Felgueiras (2018). *Relatório de Avaliação da Execução do Planeamento Municipal*. Retrieved from: <https://cm-felgueiras.pt/municipio/camara-municipal/deliberacoes/#527-857-wpfd-04-19>

Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Algarve (2007). Plano Regional de Ordenamento do Território do Algarve (volume I). Retrieved from: http://prot.ccdr-alg.pt/Storage/pdfs/Volume_I.pdf

BASE DE DADOS

INE (2022). Portal do Instituto Nacional de Estatística. Retrieved from: <http://www.ine.pt/>

Câmara Municipal de Loulé (2010). EpLoc da Planta de Zonamento do PUQNNE. Retrieved from: Ficheiro ArcMap de consumo interno dos serviços de Planeamento da Câmara Municipal de Loulé.

SITES WEB

Câmara Municipal de Lagos (2022). Geo Portal da Câmara Municipal de Lagos. Retrieved from: <https://lagos.city-platform.com/app/?a=epl>

Câmara Municipal de Portimão (2022). Geo Portal da Câmara Municipal de Portimão. Retrieved from: <https://geoportal.cm-portimao.pt/mapa/epl>

Câmara Municipal de Tavira (2022). Geo Portal da Câmara Municipal de Tavira. Retrieved from: <https://mapas.cm-tavira.pt/site/app>

Projeto PERCOM (2022). A equidade e eficiência no processo de urbanização. Retrieved from: <http://projectopercom.ist.utl.pt/>

LEGISLAÇÃO

Aviso n.º 4440/2008, publicado em Diário da República, no dia 20 de fevereiro de 2008.
Retrieved from: https://snit-mais.dgterritorio.gov.pt/SNIT/Diplomas/AVISO%204440_2008.pdf

Aviso n.º 9368/2010, publicado em Diário da República, no dia 10 de maio de 2010.
Retrieved from: https://snit-mais.dgterritorio.gov.pt/SNIT/Diplomas/AVISO%209368_2010.pdf

Aviso n.º 13301/2013, publicado em Diário da República, no dia 31 de outubro de 2013.
Retrieved from: https://snit-mais.dgterritorio.gov.pt/SNIT/Diplomas/AVISO%2013301_2013.pdf

Aviso n.º 13013/2016, publicado em Diário da República, no dia 24 de outubro de 2016.
Retrieved from: https://snit-mais.dgterritorio.gov.pt/SNIT/Diplomas/AVISO%2013013_2016.pdf

Aviso n.º 14489/2016, publicado em Diário da República, no dia 18 de novembro de 2016.
Retrieved from: https://snit-mais.dgterritorio.gov.pt/SNIT/Diplomas/AVISO%2014489_2016.pdf

Aviso n.º 10912/2019, publicado em Diário da República, no dia 2 de julho de 2019.
Retrieved from: https://snit-mais.dgterritorio.gov.pt/SNIT/Diplomas/AVISO%2010912_2019.pdf

Constituição da República Portuguesa - Decreto de 10 de abril de 1976

DinamArq. (2007). *Programa de Execução e Financiamento*. Retrieved from: <https://www.cm-portimao.pt/doc-plano-municipal-de-ordenamento-do-territorio#451-pp-barranco-rodrigo>

Lei de bases gerais da política pública de solos, de ordenamento do território e de urbanismo - Lei n.º 31/2014, de 30 de maio

Lei do Solos - Decreto Lei N.º 794/76, de 5 de novembro

Regime Jurídico de Urbanização e Edificação - Decreto-Lei n.º 555/99, de 16 de dezembro

Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial - Decreto-Lei n.º 80/2015, de 14 de maio

Regulamento n.º 336/2007, publicado em Diário da República, no dia 17 de dezembro de 2007. Retrieved from: https://snit-mais.dgterritorio.gov.pt/SNIT/Diplomas/REGULAMENTO%20336_2007.pdf

ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 1 - Concelhos da Região Algarvia	47
Figura 2 - Unidades e Subunidades Territoriais do Algarve	49
Figura 3 – Algarve: Modelo Territorial Proposto	50
Figura 4 - Tipologias (Finalidades) dos Planos de Urbanização do Algarve	60
Figura 5 - Planos de Urbanização por Unidades Territoriais.	61
Figura 6 - Tipologias (Finalidades) dos Planos de Pormenor do Algarve	65
Figura 7 - Tipologia dos PP, por Modalidade de PP	66
Figura 8 - Planos de Pormenor por Unidades Territoriais.....	67
Figura 9 - Metodologia de Seleção do Casos de Estudo	68
Figura 10 - Estrutura e Conteúdo do quadro caracterizador do plano.....	69
Figura 11 - Planta de Zonamento do PUQNNE (Evidenciado a cores são os Espaços Urbanizáveis Programados, que correspondem à Unidade de Execução).	81
Figura 12 - Planta de Implantação do PP UOPG13 (as 13 parcelas são os retângulos situados a norte do plano).	87
Figura 13 - Planta de Implantação do PPBR.	93
Figura 14 - Planta de Implantação do PPPG.....	99

ÍNDICE DE TABELAS

Tabela 1 - População da Região do Algarve por Faixa Etária (2011-2021)	51
Tabela 2 - N.º de Edifícios por época de construção no Algarve.....	52
Tabela 3 - Forma de Ocupação dos Alojamento no Algarve (2011-2021)	52
Tabela 4 - População empregada por setor de atividade e rendimento médio mensal líquido (2011-2021).....	53
Tabela 5 - População Residente no município de Loulé / Quarteira (2011-2021)	77
Tabela 6 - N.º de novos Edifícios Licenciados no município de Loulé / Quarteira (2010-2021)	77
Tabela 7 - % de Alojamentos Familiares Clássicos e Regime de Ocupação no município de Loulé / Quarteira (2011-2021).....	78
Tabela 8 - Valor Médio dos Prédios Urbanos Transacionados, no município de Loulé (2010-2019).	79
Tabela 9 - Ganho Médio Mensal, no município de Loulé (2011-2020)	79
Tabela 10 - Número de Empresas por atividade económica, no município de Loulé (2010-2020).	80
Tabela 11 - Grau de Execução do PUQNNE, por tipo de intervenção.	82
Tabela 12 - População Residente no município de Lagos / Odiáxere (2011-2021).....	84
Tabela 13 - Edifícios Licenciados no município de Lagos / Odiáxere (2013-2021).....	84
Tabela 14 - % de Alojamentos Familiares Clássicos e Regime de Ocupação no município de Lagos / Odiáxere (2011-2021)	85
Tabela 15 - Valor Médio dos Prédios Urbanos Transacionados, no município de Lagos (2013-2019).	85
Tabela 16 - Ganho Médio Mensal, no município de Lagos (2013-2020)	86
Tabela 17 - Número de Empresas por atividade económica, no município de Lagos (2013-2020)	86
Tabela 18 - Grau de Execução do PP UOPG 13, por tipo de intervenção	88
Tabela 19 - População Residente no município de Portimão / Portimão (2011-2021).....	90
Tabela 20 - Edifícios Licenciados no município de Portimão / Portimão (2008-2021).....	90
Tabela 21 - % de Alojamentos Familiares Clássicos e Regime de Ocupação no município de Portimão/ Portimão (2011-2021)	91

Tabela 22 - Valor Médio dos Prédios Urbanos Transacionados, no município de Portimão (2008-2019).	91
Tabela 23 - Ganho Médio Mensal, no município de Portimão (2011-2020)	92
Tabela 24 – Número de Empresas por atividade económica, no município de Portimão (2008-2020)	92
Tabela 25 - Grau de Execução do PPBR, por tipo de intervenção.	94
Tabela 26 - População Residente no município de Tavira / Tavira (Santa Maria e Santiago) (2011-2021)	95
Tabela 27 - Edifícios Licenciados no município de Tavira / Tavira (Santa Maria e Santiago) (2007-2021)	96
Tabela 28 - % de Alojamentos Familiares Clássicos e Regime de Ocupação no município Tavira / Tavira (Santa Maria e Santiago) (2011-2021)	96
Tabela 29 - Valor Médio dos Prédios Urbanos Transacionados, no município de Tavira (2007-2019)	97
Tabela 30 - Ganho Médio Mensal, no município de Tavira (2011-2020)	97
Tabela 31 - Número de Empresas por atividade económica, no município de Tavira (2008-2020)	98
Tabela 32 - Grau de Execução do PPPG, por tipo de intervenção.....	100

ANEXOS

ANEXO 1

Inquérito aos Técnicos Responsáveis pelo Planeamento e Ordenamento do Território do Município

Este inquérito realiza-se no âmbito da elaboração da tese de mestrado “Realidade Socio-Urbanística do Algarve e a Execução dos Planos Territoriais Municipais”, em Ordenamento do Território e Sistemas de Informação Geográfica, da Faculdade de Ciências Sociais e Humanas da Universidade Nova de Lisboa. Venho solicitar a colaboração dos técnicos municipais afetos à gestão e execução do Plano XXX, com intuito de compreender se os mecanismos de perequação propiciam a concretização das opções deste plano territorial municipal, atendendo à realidade socio-urbanística local. A vossa colaboração, essencial para o desenvolvimento da presente investigação, consiste na resposta a todas as perguntas do inquérito.

As respostas devem ser dadas no presente documento (inquérito). O nome do inquirido, não será revelado, sendo a sua identificação efetuada, por números ou letras. Toda a informação recolhida, será exclusivamente tratada e analisada para a elaboração da tese.

Agradecido,

André Paiva Brunheta

Dados Pessoais

Nome:

Idade:

Género:

Formação:

Cargo no município:

Anos de experiência profissional:

1. Execução

1.1. Desde o início da vigência do plano (2010), qual o n.º de operações de edificação tituladas até ao final do ano de 2021:

1.2. Desde o início da vigência do plano (2010), qual o n.º de operações de loteamento tituladas até ao final do ano de 2021:

1.3. Considera o sistema de execução adotado pelo plano o adequado na prossecução da concretização do mesmo?

SIM

Não

1.3.1. Se sim, porquê?

1.3.1. Se não, indique outro e justifique.

1.4. Considerando que a execução do plano, consiste na real concretização das opções de plano, (operações de edificação, operações de loteamento, infraestruturas, estrutura verde urbana e equipamentos de utilização coletiva), estime percentualmente sua globalidade o grau de execução do plano, atendendo à classificação:

0% a 25%	26% a 50%	51% a 75%	76% a 100%
<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

1.5. Atendendo ao intervalo selecionado na questão anterior, e às diferentes intervenções efetuadas na área de intervenção do plano, estime a percentagem de:

1.5.1. Operações de edificação concretizadas:

1.5.2. Infraestruturas:

1.5.3. Estrutura Verde e Equipamentos de Utilização Coletiva:

1.5.4. Considerando os loteamentos titulados:

1.5.4.1. Lotes Executados:

1.5.4.2. Obras de Urbanização:

1.6. Classifique numa escala de 1 (Má) A 5 (Excelente) desde a entrada em vigor do plano, a evolução da concretização das diversas opções do plano.

1 Má	2	3	4	5 Excelente
<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

2. Perequação

2.1. Considera que os mecanismos perequativos definidos no plano garantem a equidade no processo de urbanização?

SIM

Não

2.1.1. Se não, justifique.

2.2. Considera que os mecanismos perequativos definidos no plano garantem a eficiência no processo de urbanização?

SIM

Não

2.2.1. Se não, justifique.

2.3. Na sua opinião, numa escala de 1 (Discordo) a 5 (Concordo Plenamente), qual a capacidade dos mecanismos de perequação na concretização dos seguintes objetivos:

Objetivos	1	2	3	4	5
Assegurar a equidade entre proprietários na redistribuição dos encargos e benefícios					
Garantir que os projetos se adequam aos objetivos do plano					
Disponibilizar terrenos para compensação dos particulares					
Facilitar na elaboração de um projeto de urbanização					
Flexibilizar o processo de urbanização					
Facilitar a cooperação/colaboração entre entidades públicas e privadas					
Promover um desenho urbano coerente					
Assegurar a viabilidade económica das operações urbanísticas para os promotores					
Assegurar a viabilidade económica para a execução do plano					
Eliminar as pressões e as influencias por parte dos proprietários e promotores privados					
Reforçar o papel da Administração no controlo do processo de execução					
Reforçar o papel do promotor privado nos processos de execução urbanística					

2.3. Na sua opinião os mecanismos de perequação definidos são os adequados para a execução do plano?

SIM

Não

2.3.1. Se não, justifique.

2.4. A experiência municipal permite identificar se a aplicação da perequação acelera ou retarda o processo de execução?

Acelera

Retarda

2.4.1. Quais as razões que sustentam a resposta?

2.5. Classifique, numa escala de 1 (insignificante) a 5 (Determinante) os problemas que impedem a eficácia da perequação.

Problemas	1	2	3	4	5
Inexistência de uma cultura cívica no ordenamento do território					
Tempos de atuação muito diferenciados por parte dos envolvidos					
Período Temporal longo na apreciação dos processos de gestão urbanística					
Desconfiança entre o privado e administração pública					
Dificuldade de concertação dos interesses privados e públicos					
Ineficácia do conteúdo documental dos planos					
Insuficiente grau de detalhe dos diplomas legais em matéria de perequação					
Insuficiência de recursos económicos, técnicos e humanos					
Falta de Know How dos técnicos e equipas externas em matéria de perequação					

Outro, caso considere importante:

2.6. Na sua opinião que medidas deviam ser tomadas para melhorar a aplicação dos mecanismos de perequação compensatória?

3. Caracterização do Município

3.1. Sendo as realidades socio urbanísticas dos municípios distintas indique, na escala de 1 (Discordo) a 5 (Concordo Plenamente), quais os aspetos que podem influenciar a execução urbanística do plano.

	1	2	3	4	5
Evolução demográfica positiva					
Evolução demográfica negativa					
Peso da população sazonal (%) (2ª residência)					
Valor de compra e venda dos imóveis					
Aumento do parque habitacional em todo o município					
Quantidade de empresas no ramo da construção civil/urbanismo/arquitetura a operar no município					
Dinamização do mercado imobiliário pela procura externa (ao município)					
Rendimento médio mensal da população do município					

Outro aspeto socio urbanístico que considere relevante na execução urbanística:

3.2. Consegue estabelecer alguma ligação entre os mecanismos perequativos definidos no plano e a realidade socio urbanística do município, desde a entrada em vigência do plano?

SIM

Não

3.2.1. Se sim, qual (ais)?

Caso pretenda receber, o documento final que consubstanciará o resultado desta investigação, deixe o seu email de contacto:

Obrigado,

Inquérito aos Técnicos Responsáveis pelo Planeamento e Ordenamento do Território do Município

Este inquérito realiza-se no âmbito da elaboração da tese de mestrado “Realidade Socio-Urbanística do Algarve e a Execução dos Planos Territoriais Municipais”, em Ordenamento do Território e Sistemas de Informação Geográfica, da Faculdade de Ciências Sociais e Humanas da Universidade Nova de Lisboa. Venho solicitar a colaboração dos técnicos municipais afetos à gestão e execução do **Plano de Urbanização de Quarteira Norte – Nordeste**, com intuito de compreender se os mecanismos de perequação propiciam a concretização das opções deste plano territorial municipal, atendendo à realidade socio-urbanística local. A vossa colaboração, essencial para o desenvolvimento da presente investigação, consiste na resposta a todas as perguntas do inquérito.

As respostas devem ser dadas no presente documento (inquérito). O nome do inquirido, não será revelado, sendo a sua identificação efetuada, por números ou letras. Toda a informação recolhida, será exclusivamente tratada e analisada para a elaboração da tese.

Agradecido,

André Paiva Brunheta

INQUIRIDO A

1. Execução

1.1. Desde o início da vigência do plano (2010), qual o n.º de operações de edificação tituladas até ao final do ano de 2021: **3, sujeito a atualização da informação.**

1.2. Desde o início da vigência do plano (2010), qual o n.º de operações de loteamento tituladas até ao final do ano de 2021: **1 (AL 1/2014)**

Notas:

- Encontram-se em curso processos referentes a 6 operações de loteamento;
- Encontram-se titulados outros Alvarás de Loteamento na área de intervenção do PUQNNE anteriores à entrada em vigor do PUQNNE.

1.3. Considera o sistema de execução adotado pelo plano o adequado na prossecução da concretização do mesmo?

SIM

Não

1.3.1. Se sim, porquê?

Atento ao disposto no artigo 86.º do regulamento do PUQNNE:

“(…)

2 — Sem embargo de outras possibilidades, o sistema de cooperação é utilizado para a execução do Plano nos locais afectados por intervenções de beneficiação e alteração de infra-estruturas viárias cuja execução esteja a cargo do Município, designadamente dos arruamentos que são alvo deste tipo de intervenção e que se situam no nível hierárquico de distribuidores regionais e sub-regionais.

3 — Nas restantes situações, o sistema de execução a utilizar preferencialmente é o de compensação, sem embargo da possibilidade de recurso ao sistema de cooperação naquelas situações em que a dinâmica urbanística gerada pelo primeiro sistema possa, com evidente vantagem para a execução do Plano, ser de algum modo intensificada através do recurso ao segundo.”

O Sistema de cooperação permitiu por exemplo a execução da infraestrutura viária estruturante do PUQNNE (Av. Papa Francisco), pelo que se revelou adequado para a concretização do plano.

O Sistema de compensação, associado ao fundo de compensação admite flexibilidade na execução do PUQNNE, embora complexo e com maior dependência na iniciativa dos particulares que grosso modo têm que se associar entre si. Nestes casos, a concretização do PUQNNE acaba por estar mais associada à iniciativa dos particulares face à conjuntura económico-social em cada momento.

1.3.1. Se não, indique outro e justifique.

1.4. Considerando que a execução do plano, consiste na real concretização das opções de plano, (operações de edificação, operações de loteamento, infraestruturas, estrutura verde urbana e equipamentos de utilização coletiva), estime percentualmente sua globalidade o grau de execução do plano, atendendo à classificação:

0% a 25%	26% a 50%	51% a 75%	76% a 100%
----------	-----------	-----------	------------

X			
---	--	--	--

1.5. Atendendo ao intervalo selecionado na questão anterior, e às diferentes intervenções efetuadas na área de intervenção do plano, estime a percentagem de:

1.5.1. Operações de edificação concretizadas: **1%**

1.5.2. Infraestruturas: **20% [Av. Papa Francisco]**

1.5.3. Estrutura Verde e Equipamentos de Utilização Coletiva: **2% [Pista de BMX]**

1.5.4. Considerando os loteamentos titulados:

1.5.4.1. Lotes Executados: **1% (Hipermercado Continente)**

1.5.4.2. Obras de Urbanização: **1%**

1.6 Classifique numa escala de 1 (Má) A 5 (Excelente) desde a entrada em vigor do plano, a evolução da concretização das diversas opções do plano

1 Má	2	3	4	5 Excelente
	X			

Nota: De evidenciar o n.º de processos em curso na área de intervenção do PUQNNE, cuja conclusão tem vindo a arrastar-se no tempo por fatores variados.

2. Perequação

2.1. Considera que os mecanismos perequativos definidos no plano garantem a equidade no processo de urbanização?

SIM

Não

2.1.1. Se não, justifique.

2.2. Considera que os mecanismos perequativos definidos no plano garantem a eficiência no processo de urbanização?

SIM

Não

2.2.1. Se não, justifique.

2.3. Na sua opinião, numa escala de 1 (Discordo) a 5 (Concordo Plenamente), qual a capacidade dos mecanismos de perequação na concretização dos seguintes objetivos:

Objetivos	1	2	3	4	5
Assegurar a equidade entre proprietários na redistribuição dos encargos e benefícios					X
Garantir que os projetos se adequam aos objetivos do plano				X	

Disponibilizar terrenos para compensação dos particulares				X	
Facilitar na elaboração de um projeto de urbanização			X		
Flexibilizar o processo de urbanização				X	
Facilitar a cooperação/colaboração entre entidades públicas e privadas			X		
Promover um desenho urbano coerente				X	
Assegurar a viabilidade económica das operações urbanísticas para os promotores			X		
Assegurar a viabilidade económica para a execução do plano			X		
Eliminar as pressões e as influencias por parte dos proprietários e promotores privados			X		
Reforçar o papel da Administração no controlo do processo de execução				X	
Reforçar o papel do promotor privado nos processos de execução urbanística				X	

2.3. Na sua opinião os mecanismos de perequação definidos são os adequados para a execução do plano?

SIM

Não

2.3.1. Se não, justifique.

2.4. A experiência municipal permite identificar se a aplicação da perequação acelera ou retarda o processo de execução?

Acelera

Retarda

2.4.1. Quais as razões que sustentam a resposta?

Em certa medida retarda o processo de execução, quer pela complexidade em si, quer pela reduzida experiência à escala nacional/ regional/ local e à área de intervenção em causa (com muitos proprietários envolvidos).

2.5. Classifique, numa escala de 1 (insignificante) a 5 (Determinante) os problemas que impedem a eficácia da perequação.

Problemas	1	2	3	4	5
-----------	---	---	---	---	---

Inexistência de uma cultura cívica no ordenamento do território				X	
Tempos de atuação muito diferenciados por parte dos envolvidos				X	
Período Temporal longo na apreciação dos processos de gestão urbanística				X	
Desconfiança entre o privado e administração pública			X		
Dificuldade de concertação dos interesses privados e públicos		X			
Ineficácia do conteúdo documental dos planos	X				
Insuficiente grau de detalhe dos diplomas legais em matéria de perequação			X		
Insuficiência de recursos económicos, técnicos e humanos					X
Falta de Know How dos técnicos e equipas externas em matéria de perequação				X	

Outro, caso considere importante:

2.6. Na sua opinião que medidas devam ser tomadas para melhorar a aplicação dos mecanismos de perequação compensatória?

- **Constituição de equipa técnica multidisciplinar dedicada à execução do PUQNE, que permitiria uma maior pro-atividade e celeridade no acompanhamento/ apreciação e execução/ fiscalização dos projetos.**

3. Caracterização do Município

3.1. Sendo as realidades socio urbanísticas dos municípios distintas indique, na escala de 1 (Discordo) a 5 (Concordo Plenamente), quais os aspetos que podem influenciar a execução urbanística do plano.

	1	2	3	4	5
Evolução demográfica positiva					X
Evolução demográfica negativa	X				
Peso da população sazonal (%) (2ª residência)			X		
Valor de compra e venda dos imóveis					X
Aumento do parque habitacional em todo o município				X	
Quantidade de empresas no ramo da construção civil/urbanismo/arquitetura a operar no município				X	

Dinamização do mercado imobiliário pela procura externa (ao município)				X	
Rendimento médio mensal da população do município				X	

Outro aspeto socio urbanístico que considere relevante na execução urbanística:

3.2. Consegue estabelecer alguma ligação entre os mecanismos perequativos definidos no plano e a realidade socio urbanística do município, desde a entrada em vigência do plano?

SIM

Não

3.2.1. Se sim, qual (ais)?

Considerando que:

1. O PUQNNE estabelece como mecanismos perequativos o estabelecimento de um “Índice Médio de Utilização” (IMU) e de uma “Área de Cedência Média” (ACM), que garantem a justa repartição dos benefícios e encargos decorrentes da execução do Plano;
2. O referido nos pontos 1.3.1. e 2.4.1;
3. A evolução demográfica positiva verificada na freguesia de Quarteira (com maior incidência na cidade de Quarteira), ao longo dos últimos três censos (2001: 16129; 2011: 21798 e 2021: 24421), aliado à crescente procura de habitação (1.ª e 2.ª residência) aumenta a pressão sobre o território, sendo que a área de “expansão” da cidade corresponde precisamente àquela abrangida pelo PUQNNE;

Existe ligação entre os (sistemas) e mecanismos perequativos definidos no plano e a realidade socio urbanística, onde por um lado a procura por exemplo de habitação é forte (segundo fontes internas do município) e a dinâmica dos proprietários é mais lenta, sendo os possíveis motivos: económicos; especulativos ou resistência ao modelo preconizado no PUQNNE.

Obrigado,
Bom trabalho!

Inquérito aos Técnicos Responsáveis pelo Planeamento e Ordenamento do Território do Município

Este inquérito realiza-se no âmbito da elaboração da tese de mestrado “Realidade Socio-Urbanística do Algarve e a Execução dos Planos Territoriais Municipais”, em Ordenamento do Território e Sistemas de Informação Geográfica, da Faculdade de Ciências Sociais e Humanas da Universidade Nova de Lisboa. Venho solicitar a colaboração dos técnicos municipais afetos à gestão e execução do **Plano de Pormenor para a UOPG 13 do Plano de Urbanização da Meia Praia**, com intuito de compreender se os mecanismos de perequação propiciam a concretização das opções deste plano territorial municipal, atendendo à realidade socio-urbanística local. A vossa colaboração, essencial para o desenvolvimento da presente investigação, consiste na resposta a todas as perguntas do inquérito.

As respostas devem ser dadas no presente documento (inquérito). O nome do inquirido, não será revelado, sendo a sua identificação efetuada, por números ou letras. Toda a informação recolhida, será exclusivamente tratada e analisada para a elaboração da tese.

Agradecido,

André Paiva Brunheta

INQUIRIDO B

1. Execução

1.1. Desde o início da vigência do plano (2013), qual o n.º de operações de edificação tituladas até ao final do ano de 2021: 2

1.2. Desde o início da vigência do plano (2013), qual o n.º de operações de loteamento tituladas até ao final do ano de 2021: n.a (plano de pormenor de efeitos registais)

1.3. Considera o sistema de execução adotado pelo plano o adequado na prossecução da concretização do mesmo?

SIM

Não

1.3.1. Se sim, porquê?

Este é um plano de pormenor com efeitos registais com ocupação urbana essencialmente privada, assumindo portanto que o sistema de execução é o de iniciativa dos interessados pertencendo aos privados a concretização do mesmo.

1.3.2. Se não, indique outro e justifique.

1.4. Considerando que a execução do plano, consiste na real concretização das opções de plano, (operações de edificação, operações de loteamento, infraestruturas, estrutura verde urbana e equipamentos de utilização coletiva), estime percentualmente sua globalidade o grau de execução do plano, atendendo à classificação:

0% a 25%	26% a 50%	51% a 75%	76% a 100%
x			

1.5. Atendendo ao intervalo selecionado na questão anterior, e às diferentes intervenções efetuadas na área de intervenção do plano, estime a percentagem de:

1.5.1. Operações de edificação concretizadas: 7,5%

1.5.2. Infraestruturas: 20%

1.5.3. Estrutura Verde e Equipamentos de Utilização Coletiva: 0%

1.5.4. Considerando os loteamentos titulados:

1.5.4.1. Lotes Executados: n.a.

1.5.4.2. Obras de Urbanização: n.a.

1.6 Classifique numa escala de 1 (Má) A 5 (Excelente) desde a entrada em vigor do plano, a evolução da concretização das diversas opções do plano

1 Má	2	3	4	5 Excelente
		x		

2. Perequação

2.1. Considera que os mecanismos perequativos definidos no plano garantem a equidade no processo de urbanização?

SIM

Não

2.1.1. Se não, justifique.

2.2. Considera que os mecanismos perequativos definidos no plano garantem a eficiência no processo de urbanização?

SIM

Não

2.2.1. Se não, justifique.

2.3. Na sua opinião, numa escala de 1 (Discordo) a 5 (Concordo Plenamente), qual a capacidade dos mecanismos de perequação na concretização dos seguintes objetivos:

Objetivos	1	2	3	4	5
Assegurar a equidade entre proprietários na redistribuição dos encargos e benefícios				x	
Garantir que os projetos se adequam aos objetivos do plano				x	
Disponibilizar terrenos para compensação dos particulares			x		
Facilitar na elaboração de um projeto de urbanização			x		
Flexibilizar o processo de urbanização			x		
Facilitar a cooperação/colaboração entre entidades públicas e privadas			x		
Promover um desenho urbano coerente				x	
Assegurar a viabilidade económica das operações urbanísticas para os promotores				x	
Assegurar a viabilidade económica para a execução do plano			x		
Eliminar as pressões e as influencias por parte dos proprietários e promotores privados			x		
Reforçar o papel da Administração no controlo do processo de execução			x		
Reforçar o papel do promotor privado nos processos de execução urbanística			x		

2.3. Na sua opinião os mecanismos de perequação definidos são os adequados para a execução do plano?

SIM

Não

2.3.1. Se não, justifique.

2.4. A experiência municipal permite identificar se a aplicação da perequação acelera ou retarda o processo de execução?

Acelera

Retarda

2.4.1. Quais as razões que sustentam a resposta?

Neste Plano, sendo a ocupação urbana essencialmente privada e o sistema de execução o de iniciativa do interessados, a concretização do mesmo decorre da vontade dos privados, pelo que a aplicação da perequação não tem efeitos significativos.

2.5. Classifique, numa escala de 1 (insignificante) a 5 (Determinante), os problemas que impedem a eficácia da perequação.

Problemas	1	2	3	4	5
Inexistência de uma cultura cívica no ordenamento do território				x	
Tempos de atuação muito diferenciados por parte dos envolvidos				x	
Período Temporal longo na apreciação dos processos de gestão urbanística	x				
Desconfiança entre o privado e administração pública			x		
Dificuldade de concertação dos interesses privados e públicos		x			
Ineficácia do conteúdo documental dos planos	x				
Insuficiente grau de detalhe dos diplomas legais em matéria de perequação			x		
Insuficiência de recursos económicos, técnicos e humanos		x			
Falta de Know How dos técnicos e equipas externas em matéria de perequação			x		

Outro, caso considere importante:

2.6. Na sua opinião que medidas devam ser tomadas para melhorar a aplicação dos mecanismos de perequação compensatória?

Medidas tendentes a garantir que a aplicação dos mecanismos de perequação compensatória é de fácil interpretação e compreensão por parte dos envolvidos assegurando que esta é efetivamente equitativa e transparente

3. Caracterização do Município

3.1. Sendo as realidades socio urbanísticas dos municípios distintas indique, na escala de 1 (Discordo) a 5 (Concordo Plenamente), quais os aspetos que podem influenciar a execução urbanística do plano.

	1	2	3	4	5
Evolução demográfica positiva					
Evolução demográfica negativa					
Peso da população sazonal (%) (2ª residência)		x			
Valor de compra e venda dos imóveis				x	
Aumento do parque habitacional em todo o município	x				
Quantidade de empresas no ramo da construção civil/urbanismo/arquitetura a operar no município	x				
Dinamização do mercado imobiliário pela procura externa (ao município)				x	
Rendimento médio mensal da população do município				x	

Outro aspeto socio urbanístico que considere relevante na execução urbanística:

3.2. Consegue estabelecer alguma ligação entre os mecanismos perequativos definidos no plano e a realidade socio urbanística do município, desde a entrada em vigência do plano?

SIM

Não

3.2.1. Se sim, qual (ais)?

Obrigado,

30/05/2022

Inquérito aos Técnicos Responsáveis pelo Planeamento e Ordenamento do Território do Município

Este inquérito realiza-se no âmbito da elaboração da tese de mestrado “Realidade Socio-Urbanística do Algarve e a Execução dos Planos Territoriais Municipais”, em Ordenamento do Território e Sistemas de Informação Geográfica, da Faculdade de Ciências Sociais e Humanas da Universidade Nova de Lisboa. Venho solicitar a colaboração dos técnicos municipais afetos à gestão e execução do **Plano de Pormenor do Barranco do Rodrigo**, com intuito de compreender se os mecanismos de perequação propiciam a concretização das opções deste plano territorial municipal, atendendo à realidade socio-urbanística local. A vossa colaboração, essencial para o desenvolvimento da presente investigação, consiste na resposta a todas as perguntas do inquérito.

As respostas devem ser dadas no presente documento (inquérito). O nome do inquirido, não será revelado, sendo a sua identificação efetuada, por números ou letras. Toda a informação recolhida, será exclusivamente tratada e analisada para a elaboração da tese.

Agradecido,

André Paiva Brunheta

INQUIRIDO C

1. Execução

1.1. Desde o início da vigência do plano (2008), qual o n.º de operações de edificação tituladas até ao final do ano de 2021: __0__

1.2. Desde o início da vigência do plano (2008), qual o n.º de operações de loteamento tituladas até ao final do ano de 2021: __0__

1.3. Considera o sistema de execução adotado pelo plano o adequado na prossecução da concretização do mesmo?

SIM

Não

1.3.1. Se sim, porquê? Porque é o melhor modo disponível, perante a lei, de legitimar a sua execução.

1.3.2. Se não, indique outro e justifique.

1.4. Considerando que a execução do plano, consiste na real concretização das opções de plano, (operações de edificação, operações de loteamento, infraestruturas, estrutura verde urbana e equipamentos de utilização coletiva), estime percentualmente sua globalidade o grau de execução do plano, atendendo à classificação:

0% a 25%	26% a 50%	51% a 75%	76% a 100%
X			

1.5. Atendendo ao intervalo selecionado na questão anterior, e às diferentes intervenções efetuadas na área de intervenção do plano, estime a percentagem de:

1.5.1. Operações de edificação concretizadas: _0__

1.5.2. Infraestruturas: __0__

1.5.3. Estrutura Verde e Equipamentos de Utilização Coletiva: __0__

1.5.4. Considerando os loteamentos titulados:

1.5.4.1. Lotes Executados: __0__

1.5.4.2. Obras de Urbanização: __0__

1.6 Classifique numa escala de 1 (Má) A 5 (Excelente) desde a entrada em vigor do plano, a evolução da concretização das diversas opções do plano

1 Má	2	3	4	5 Excelente
X				

2. Perequação

2.1. Considera que os mecanismos perequativos definidos no plano garantem a equidade no processo de urbanização?

SIM

Não

2.1.1. Se não, justifique.

2.2. Considera que os mecanismos perequativos definidos no plano garantem a eficiência no processo de urbanização?

SIM

Não

2.2.1. Se não, justifique.

2.3. Na sua opinião, numa escala de 1 (Discordo) a 5 (Concordo Plenamente), qual a capacidade dos mecanismos de perequação na concretização dos seguintes objetivos:

Objetivos	1	2	3	4	5
Assegurar a equidade entre proprietários na redistribuição dos encargos e benefícios					X
Garantir que os projetos se adequam aos objetivos do plano			X		
Disponibilizar terrenos para compensação dos particulares			X		
Facilitar na elaboração de um projeto de urbanização				X	
Flexibilizar o processo de urbanização				X	
Facilitar a cooperação/colaboração entre entidades públicas e privadas		X			
Promover um desenho urbano coerente				X	
Assegurar a viabilidade económica das operações urbanísticas para os promotores				X	
Assegurar a viabilidade económica para a execução do plano			X		
Eliminar as pressões e as influencias por parte dos proprietários e promotores privados			X		
Reforçar o papel da Administração no controlo do processo de execução					X
Reforçar o papel do promotor privado nos processos de execução urbanística		X			

2.3. Na sua opinião os mecanismos de perequação definidos são os adequados para a execução do plano?

SIM

Não

2.3.1. Se não, justifique.

2.4. A experiência municipal permite identificar se a aplicação da perequação acelera ou retarda o processo de execução?

Acelera

Retarda

2.4.1. Quais as razões que sustentam a resposta?

Acelera para efeitos de obter um desenho urbano coeso, mas é muito demorado no tempo para a sua real implementação.

2.5. Classifique, numa escala de 1 (insignificante) a 5 (Determinante), os problemas que impedem a eficácia da perequação.

Problemas	1	2	3	4	5
Inexistência de uma cultura cívica no ordenamento do território				X	
Tempos de atuação muito diferenciados por parte dos envolvidos				X	
Período Temporal longo na apreciação dos processos de gestão urbanística					X
Desconfiança entre o privado e administração pública				X	
Dificuldade de concertação dos interesses privados e públicos				X	
Ineficácia do conteúdo documental dos planos	X				
Insuficiente grau de detalhe dos diplomas legais em matéria de perequação		X			
Insuficiência de recursos económicos, técnicos e humanos				X	
Falta de Know How dos técnicos e equipas externas em matéria de perequação	X				

Outro, caso considere importante:

2.6. Na sua opinião que medidas deviam ser tomadas para melhorar a aplicação dos mecanismos de perequação compensatória?

Aligeirar os tempos de espera e de procedimentos em caso de imposição administrativa, seja ela de carácter de urgência ou não.

3. Caracterização do Município

3.1. Sendo as realidades socio urbanísticas dos municípios distintas indique, na escala de 1 (Discordo) a 5 (Concordo Plenamente), quais os aspetos que podem influenciar a execução urbanística do plano.

	1	2	3	4	5
Evolução demográfica positiva	X				
Evolução demográfica negativa	X				
Peso da população sazonal (%) (2ª residência)		X			
Valor de compra e venda dos imóveis				X	
Aumento do parque habitacional em todo o município				X	
Quantidade de empresas no ramo da construção civil/urbanismo/arquitetura a operar no município			X		
Dinamização do mercado imobiliário pela procura externa (ao município)					X
Rendimento médio mensal da população do município				X	

Outro aspeto socio urbanístico que considere relevante na execução urbanística:

O da Participação Pública.

Defendo uma maior aproximação entre o público e o privado.

3.2. Consegue estabelecer alguma ligação entre os mecanismos perequativos definidos no plano e a realidade socio urbanística do município, desde a entrada em vigência do plano?

SIM

Não

3.2.1. Se sim, qual (ais)?

Obrigado,

02/06/2022

Inquérito aos Técnicos Responsáveis pelo Planeamento e Ordenamento do Território do Município

Este inquérito realiza-se no âmbito da elaboração da tese de mestrado “Realidade Socio-Urbanística do Algarve e a Execução dos Planos Territoriais Municipais”, em Ordenamento do Território e Sistemas de Informação Geográfica, da Faculdade de Ciências Sociais e Humanas da Universidade Nova de Lisboa. Venho solicitar a colaboração dos técnicos municipais afetos à gestão e execução do **Plano de Pormenor de Pêro Gil**, com intuito de compreender se os mecanismos de perequação propiciam a concretização das opções deste plano territorial municipal, atendendo à realidade socio-urbanística local. A vossa colaboração, essencial para o desenvolvimento da presente investigação, consiste na resposta a todas as perguntas do inquérito.

As respostas devem ser dadas no presente documento (inquérito). O nome do inquirido, não será revelado, sendo a sua identificação efetuada, por números ou letras. Toda a informação recolhida, será exclusivamente tratada e analisada para a elaboração da tese.

Agradecido,

André Paiva Brunheta

INQUIRIDO D

1. Execução

1.1. Desde o início da vigência do plano (2007), qual o n.º de operações de edificação tituladas até ao final do ano de 2021: _____ 2

1.2. Desde o início da vigência do plano (2007), qual o n.º de operações de loteamento tituladas até ao final do ano de 2021: _____ 1

1.3. Considera o sistema de execução adotado pelo plano o adequado na prossecução da concretização do mesmo?

SIM

Não

1.3.1. Se sim, porquê?

1.3.2. Se não, indique outro e justifique. Porque a área de intervenção inclui mais de 20 proprietários, com capacidades financeiras e objetivos distintos, bastando um não querer executar o plano para inviabilizar a sua execução.

1.4. Considerando que a execução do plano, consiste na real concretização das opções de plano, (operações de edificação, operações de loteamento, infraestruturas, estrutura verde urbana e equipamentos de utilização coletiva), estime percentualmente sua globalidade o grau de execução do plano, atendendo à classificação:

0% a 25%	26% a 50%	51% a 75%	76% a 100%
x			

1.5. Atendendo ao intervalo selecionado na questão anterior, e às diferentes intervenções efetuadas na área de intervenção do plano, estime a percentagem de:

1.5.1. Operações de edificação concretizadas: _____ 10%

1.5.2. Infraestruturas: _____ 15%

1.5.3. Estrutura Verde e Equipamentos de Utilização Coletiva: _____ 10%

1.5.4. Considerando os loteamentos titulados:

1.5.4.1. Lotes Executados: _____ 30%

1.5.4.2. Obras de Urbanização: _____ 80%

1.6 Classifique numa escala de 1 (Má) A 5 (Excelente) desde a entrada em vigor do plano, a evolução da concretização das diversas opções do plano

1 Má	2	3	4	5 Excelente
x				

2. Perequação

2.1. Considera que os mecanismos perequativos definidos no plano garantem a equidade no processo de urbanização?

SIM

Não

2.1.1. Se não, justifique.

2.2. Considera que os mecanismos perequativos definidos no plano garantem a eficiência no processo de urbanização?

SIM

Não

2.2.1. Se não, justifique.

2.3. Na sua opinião, numa escala de 1 (Discordo) a 5 (Concordo Plenamente), qual a capacidade dos mecanismos de perequação na concretização dos seguintes objetivos:

Objetivos	1	2	3	4	5
Assegurar a equidade entre proprietários na redistribuição dos encargos e benefícios					x
Garantir que os projetos se adequam aos objetivos do plano				x	
Disponibilizar terrenos para compensação dos particulares					x
Facilitar na elaboração de um projeto de urbanização				x	
Flexibilizar o processo de urbanização					x
Facilitar a cooperação/colaboração entre entidades públicas e privadas				x	
Promover um desenho urbano coerente					x
Assegurar a viabilidade económica das operações urbanísticas para os promotores	x				
Assegurar a viabilidade económica para a execução do plano			x		
Eliminar as pressões e as influencias por parte dos proprietários e promotores privados	x				
Reforçar o papel da Administração no controlo do processo de execução		x			
Reforçar o papel do promotor privado nos processos de execução urbanística				x	

2.3. Na sua opinião os mecanismos de perequação definidos são os adequados para a execução do plano?

SIM

Não

2.3.1. Se não, justifique.

2.4. A experiência municipal permite identificar se a aplicação da perequação acelera ou retarda o processo de execução?

Acelera

Retarda

2.4.1. Quais as razões que sustentam a resposta?

A reestruturação da propriedade privada é moroso e complexo.

2.5. Classifique, numa escala de 1 (insignificante) a 5 (Determinante), os problemas que impedem a eficácia da perequação.

Problemas	1	2	3	4	5
Inexistência de uma cultura cívica no ordenamento do território				x	
Tempos de atuação muito diferenciados por parte dos envolvidos				x	
Período Temporal longo na apreciação dos processos de gestão urbanística			x		
Desconfiança entre o privado e administração pública			x		
Dificuldade de concertação dos interesses privados e públicos			x		
Ineficácia do conteúdo documental dos planos					x
Insuficiente grau de detalhe dos diplomas legais em matéria de perequação			x		
Insuficiência de recursos económicos, técnicos e humanos			x		
Falta de Know How dos técnicos e equipas externas em matéria de perequação				x	

Outro, caso considere importante:

2.6. Na sua opinião que medidas devam ser tomadas para melhorar a aplicação dos mecanismos de perequação compensatória?

Os processos envolverem necessariamente os proprietários dos terrenos desde o início, concertando com eles todas as ações e procurando responder às suas expetativas, pois sem a cooperação dos proprietários é impossível executar a perequação.

3. Caracterização do Município

3.1. Sendo as realidades socio urbanísticas dos municípios distintas indique, na escala de 1 (Discordo) a 5 (Concordo Plenamente), quais os aspetos que podem influenciar a execução urbanística do plano.

	1	2	3	4	5
Evolução demográfica positiva				x	
Evolução demográfica negativa	x				
Peso da população sazonal (%) (2ª residência)				x	
Valor de compra e venda dos imóveis					x
Aumento do parque habitacional em todo o município			x		
Quantidade de empresas no ramo da construção civil/urbanismo/arquitetura a operar no município		x			
Dinamização do mercado imobiliário pela procura externa (ao município)					x
Rendimento médio mensal da população do município					x

Outro aspeto socio urbanístico que considere relevante na execução urbanística:

3.2. Consegue estabelecer alguma ligação entre os mecanismos perequativos definidos no plano e a realidade socio urbanística do município, desde a entrada em vigência do plano?

SIM

Não

3.2.1. Se sim, qual (ais)?

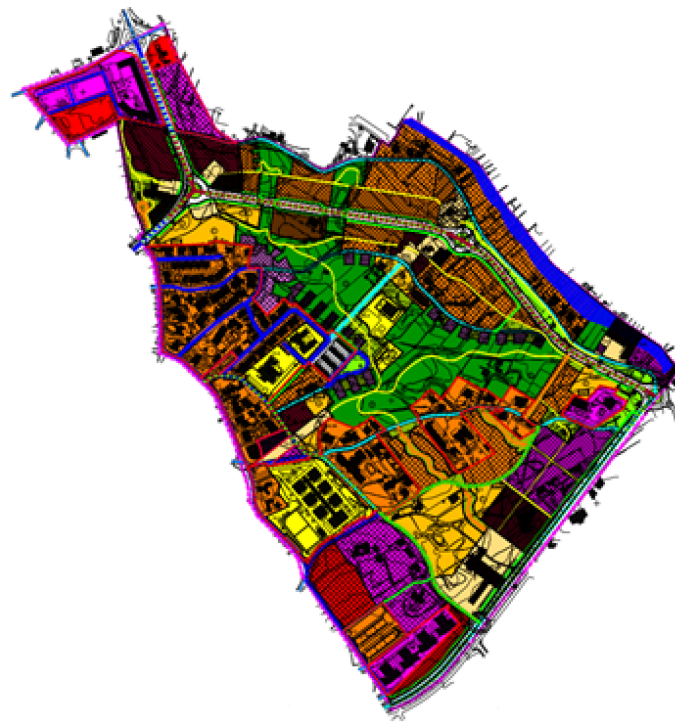
Obrigado,

02/06/2022

ANEXOS 2

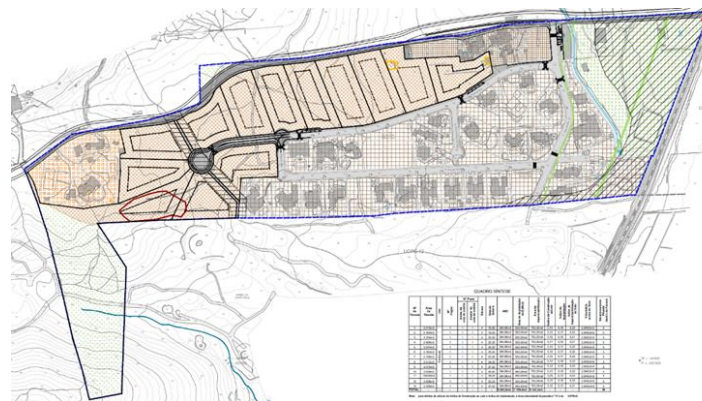
Anexo 2.A

Plano de Urbanização de Quarteira Norte - Nordeste		
Indicadores de Caracterização do plano		Planta de Zonamento do plano
Identificação do Plano	Município	Loulé
	Freguesia	Quarteira
	Data da Publicação	2010
Tipologia	Requalificação e Estruturação/Expansão Urbana	
Estrutura Fundiária	Número de Proprietários	196 (muitas parcelas não se sabe os proprietários)
	Número de Parcelas	263
Dinâmica Territorial	Número de operações de edificação tituladas	3
	Número de operações de loteamento titulados	1
Orientações Executória	Sistemas de Execução	Compensação e Cooperação
	Unidades de Execução	1
	Instrumentos de Execução	<ul style="list-style-type: none"> • Direito de Preferência; • Demolição de edifícios; • Expropriação • Reestruturação da propriedade; • Direito à expropriação • Reparcelamento do solo urbano; • Obrigação de urbanização
	Intervalo do Grau de Execução do plano (%)	0 - 25
Mecanismos de Perequação	Estruturação das Ações de Perequação	Índice Médio de Utilização = $0.56\text{m}^2 / \text{m}^2$
		Área de Cedência Média = $0.95\text{ m}^2 / \text{m}^2$
	Modalidades de Compensação	Numerário (€)
		Espécie (área [m^2] e capacidade construtiva [m^2])



Anexo 2.B

Plano de Pormenor para a UOPG 13 do Plano de Urbanização da Meia Praia		
Indicadores de Caracterização do plano		Planta de Implantação do plano
Identificação do Plano	Município	Lagos
	Freguesia	Odiáxere
	Data da Publicação	2013
Tipologia	Requalificação e Estruturação/Expansão Urbana	
Estrutura Fundiária	Número de Proprietários	-
	Número de Parcelas (correspondem a áreas de solo urbanizável)	13
Dinâmica Territorial	Número de operações de edificação tituladas	2
	Número de operações de loteamento titulados	Não existe porque este é um plano de pormenor de efeitos registais
Orientações Executória	Sistemas de Execução	Compensação e Cooperação
	Unidades de Execução	1
	Instrumentos de Execução	Reparcelamento do solo urbano
	Intervalo do Grau de Execução do plano (%)	0 - 25
Mecanismos de Perequação	Estruturação das Ações de Perequação	Índice Médio de Utilização = 0,0858 m ² /m ²
		Área de Cedência Média = 0,0667 m ² /m ²
		Repartição dos Encargos de Urbanização: Gerais e Locais
	Modalidades de Compensação	Numerário (€)
		Espécie (área [m ²] e capacidade construtiva [m ²])



Anexo 2.C

Plano de Urbanização do Barranco do Rodrigo		
Indicadores de Caracterização do plano		Planta de Implantação do plano
Identificação do Plano	Município	Portimão
	Freguesia	Portimão
	Data da Publicação	2010
Tipologia	Requalificação e Estruturação/Expansão Urbana	
Estrutura Fundiária	Número de Proprietários	3
	Número de Parcelas	3
Dinâmica Territorial	Número de operações de edificação tituladas	0
	Número de operações de loteamento titulados	0
Orientações Executória	Sistemas de Execução	Imposição Administrativa
	Unidades de Execução	1
	Instrumentos de Execução	-
	Intervalo do Grau de Execução do plano (%)	0 - 25
Mecanismos de Perequação	Estruturação das Ações de Perequação	Índice Médio de Utilização = 0,20 m ² /m ²
		Área de Cedência Média = 0.715 m ² /m ²
	Modalidades de Compensação	Numerário (€) Espécie (área [m ²] e capacidade construtiva [m ²])



Anexo 2.D

Plano de Pormenor de Pêro Gil		
Indicadores de Caracterização do plano		Planta de Implantação do plano
Identificação do Plano	Município	Tavira
	Freguesia	Tavira (Santa Maria e Santiago)
	Data da Publicação	2007
Tipologia	Requalificação e Estruturação/Expansão Urbana	
Estrutura Fundiária	Número de Proprietários	N.a
	Número de Parcelas	30
Dinâmica Territorial	Número de operações de edificação tituladas	2
	Número de operações de loteamento titulados	1
Orientações Executória	Sistemas de Execução	Iniciativa dos interessados
	Unidades de Execução	8 + 6 subunidades de execução)
	Instrumentos de Execução	Operações de reparcelamento
	Intervalo do Grau de Execução do plano (%)	0 - 25
Mecanismos de Perequação	Estruturação das Ações de Perequação	Índice Médio de Utilização = $0,41\text{m}^2 / \text{m}^2$
		Área de Cedência Média = $1,08\text{ m}^2 / \text{m}^2$
		Repartição dos Encargos de Urbanização: Gerais e Locais
	Modalidades de Compensação	Numerário (€)
Espécie (área [m^2] e capacidade construtiva [m^2])		

