

## ORGANIZAÇÃO DO ENCONTRO



## APOIOS



## INFORMAÇÃO ADICIONAL

### AD URBEM

A Ad Urbem é uma associação sem fins lucrativos, destinada a promover o progresso dos conhecimentos teóricos e práticos no domínio do Direito do Urbanismo e da Construção. Embora assumindo-se como associação científica, a Ad Urbem procura contribuir para uma maior consciência cívica dos direitos e dos deveres urbanísticos dos cidadãos.

A dupla vertente científica e cívica da Ad Urbem expressa-se numa das suas principais atividades: promover o debate da componente legal e regulamentar das políticas públicas de urbanismo e construção praticadas em Portugal.

Atendendo à multiplicidade dos interesses que convergem na sua esfera de ação, a Ad Urbem encontra-se organizada numa base pluridisciplinar, contando com a participação de juristas, de arquitetos, de engenheiros, de geógrafos e de outros profissionais cujo saber contribui para a feitura e a aplicação das leis do urbanismo e da construção.

### AUTORES

Artur Costa; Carla Rodrigues; Carlos Gaivoto; Catarina Maia; Daniel Miranda; Demétrio Alves; Diogo Ribeiro; Eduardo Gonçalves Rodrigues; Fátima Matos; Filipa Névoa; Francisca Saldanha Monteiro; Giulia Iannuzzi; João Belard Correia; João Cravinho; João Mourato; João Tomé Pilão; Leandro Gabriel; Luís S. Grave; Manuel Porto; Márcio Ferreira; Margarida Pereira; Paulo Reis; Rute Afonso; Susana Magalhães; Teresa Fidélis; Teresa Sá Marques.

### ENTIDADES PARCEIRAS



### GRUPOALMEDINA

ISBN 978-972-40-9730-5



9 789724 097305

COORDENAÇÃO

Fernanda Paula Oliveira  
Jorge de Carvalho  
João Ferreira Bento

DESCENTRALIZAÇÃO E  
ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO

# DESCENTRALIZAÇÃO E ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO

ATAS DO ENCONTRO ANUAL DA AD URBEM

Tomar, 15 de novembro 2019 e 14 de fevereiro 2020

### COORDENAÇÃO

Fernanda Paula Oliveira

Jorge de Carvalho

João Ferreira Bento

ALMEDINA

ALMEDINA

## PREFÁCIO

Descentralização e Ordenamento do Território foi o tema escolhido pela AD URBEM para o seu Encontro Anual, o qual se desdobrou em dois dias, calendarizado para 15 de novembro de 2019 e 14 de fevereiro de 2020, e que se realizou em Tomar.

O Ordenamento do Território sempre foi um assunto permanente na vida da AD URBEM. Por sua vez, a descentralização administrativa está na agenda atual: A Lei n.º 50/2018 estabeleceu a transferência de um conjunto de atribuições para as autarquias locais e entidades intermunicipais, tendo esta tarefa de estar concluída até final de 2020.

Ambos os temas, centrais em qualquer abordagem global da sociedade, relacionam-se entre si:

- Por um lado, é necessário ter em conta o impacto que as diversas políticas setoriais têm no Território e aferir o papel que o ordenamento do território desempenha para uma adequada e harmoniosa articulação destas políticas;
- Por outro, é fundamental aferir qual a melhor organização do Estado (no sentido lato) para uma ação eficaz e eficiente, prosseguindo a coesão social e a qualidade de acesso aos serviços públicos.

O Encontro AD URBEM procurou encontrar resposta para estas questões, através não apenas de abordagens globalizadas, mas também de maior detalhe para alguns temas setoriais, que foram especificamente selecionados, dado o seu relevo atual:

Desde logo, a **Habituação**: face a um parque edificado sobredimensionado, como promover a regeneração urbana e como garantir o acesso das famílias

à habitação? Que ordenamento do território e que “descentralização” para prosseguir tais objetivos?

Em segundo lugar, os **Equipamentos**: qual a localização adequada face à ocupação existente e face às sinergias, vivências e deslocações que originam? E como devem ser geridos estes equipamentos - será uma boa solução a existência de competências repartidas entre níveis administrativos?

Em terceiro lugar, a **Floresta**: para além do combate aos incêndios e das campanhas de sensibilização, não será a hora de assumir que o enfoque do problema se deverá centrar, sobretudo, no ordenamento do território?

Em quarto e último lugar, as **Alterações climáticas**: quanto a estas afigura-se óbvio que as mesmas exigem mudanças económicas e comportamentais. E exigem, ainda, um ordenamento do território mais exigente e mais eficaz. Mas o que fazer, em concreto? Como organizar a Administração para tal?

Estas foram as questões debatidas no Encontro Anual da AD URBEM cujas atas ora se publicam.

*Fernanda Paula Oliveira*  
*Jorge Carvalho*  
*João Ferreira Bento*

## ÍNDICE

PREFÁCIO	5
<b>CONFERÊNCIA DE ABERTURA</b>	
Manuel Lopes Porto	11
<b>O PROCESSO DE DESCENTRALIZAÇÃO EM PORTUGAL E ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO</b>	13
1. Um agravamento recente dos desequilíbrios territoriais, não verificado em períodos anteriores	14
2. Um agravamento não explicável, no quadro geográfico e económico europeu	18
3. A inaceitabilidade dos desequilíbrios	19
4. As vantagens de um ordenamento do território equilibrado	23
5. O contributo do processo de descentralização para um ordenamento do território mais equilibrado; exigindo a criação de regiões	24
6. Expressões várias de desigualdade, a ultrapassar num território mais equilibrado	29
7. A importância de um mapa correto das regiões do continente	33
8. Conclusão	37
<b>PAINEL 1   HABITAÇÃO</b>	41
<b>DAS ESTRATÉGIAS LOCAIS DA HABITAÇÃO AOS PLANOS TERRITORIAIS DE ÂMBITO MUNICIPAL</b>	
Artur Costa, Daniel Miranda, Rute Afonso e Susana Magalhães	43
1. Enquadramento	44
2. Nova Política de Habitação	46
3. A Estratégia Local de Habitação e a Carta Municipal de Habitação	47
4. Habitação e ordenamento do território	51
5. Territorialização de políticas de habitação e articulação com o PDM – o caso de Matosinhos	54
6. O papel do estado central e sub-regiões	56

POLÍTICAS LOCAIS DE HABITAÇÃO – DIVERSIDADE  
DE ESTRATÉGIAS VS DESIGUALDADES TERRITORIAIS  
NA ÁREA METROPOLITANA DE LISBOA

Luis S. Grave e Margarida Pereira	59
1. Enquadramento	60
2. Problemática	62
3. Objetivos e metodologia	63
4. Incidência territorial da oferta de habitação social	64
5. O exercício das políticas locais de habitação – uma amostra da AML	66
5.1. Disponibilidade económica	67
5.2. Combate ao alojamento precário	69
5.3. Dinâmica de realojamento	70
5.4. Programas implementados, para além do arrendamento social	71
6. Avaliação, programação, regulação e monitorização	72
6.1. Inventariação das necessidades habitacionais a nível municipal	73
6.2. Inventariação nacional das necessidades habitacionais	75
6.3. Sobre a monitorização e avaliação da execução	76
6.4. Instrumentos de programação e regulação	77
6.5. Sobre a (in)disponibilidade de dados	77
7. Conclusões	78
8. Recomendações	79
9. Notas finais	81

REGULAÇÃO SOCIOECONÓMICA DA EDIFICAÇÃO  
E DA PROMOÇÃO HABITACIONAL

Demétrio Alves	85
1. Introdução	86
2. Regulação pública socioeconómica	89
2.1. Enquadramento	89
2.2. Tipologias regulatórias	91
2.3. A regulação socioeconómica no campo habitacional	96
3. Registo de alguns dados empíricos	100
3.1. Evolução das quantidades de edificação habitacional	101
3.2. Os preços dos imóveis transacionados	108
4. O solo e o edificado habitacional como mercado	115
5. Conclusões e propostas de atuação (síntese)	124
5.1. Conclusões	124
5.2. Medidas propostas	125
5.2.1. Controlo da produção de edificado habitacional e edificação/promoção pública direta	125
5.2.2. Entidades envolvidas e instrumentos de planeamento e financiamento	127

5.2.3. Incentivos e desincentivos fiscais e financeiros (exemplos)	129
5.2.4. Política pública de solo	130
<b>HABITAÇÃO E ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO – UMA SINERGIA NECESSÁRIA</b>	
João Belard Correia	133
<b>HABITAÇÃO, UMA QUESTÃO CENTRAL NO ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO E UM DESAFIO PARA O PROCESSO DE DESCENTRALIZAÇÃO</b>	
Teresa Sá Marques, Fátima Matos, Catarina Maia, Márcio Ferreira, Diogo Ribeiro	145
1. Enquadramento	146
2. Questões de investigação e metodologia	149
3. Problemáticas habitacionais ancoradas no território	151
3.1. Os territórios com um parque habitacional subutilizado	151
3.2. Os territórios com um parque habitacional a necessitar de ser reabilitado	153
3.3. Os territórios sob pressão dos mercados financeiros	154
4. Considerações finais	157
<b>PAINEL 2   EQUIPAMENTOS</b>	163
<b>O PLANO INTERMUNICIPAL – ECOT E PDU – NO MODELO DE ORDENAMENTO E PLANEAMENTO DE INFRAESTRUTURAS E EQUIPAMENTOS – O CASO DO ALENTEJO</b>	
Carlos Gaivoto	165
1. Introdução	168
2. Ordenamento do território e planeamento estratégico	171
3. Conclusões	184
<b>PAINEL 3   FLORESTAS</b>	191
<b>AS CARTAS DE RISCO DE INCÊNDIO FLORESTAL E OS EFEITOS NO ORDENAMENTO DO ESPAÇO RURAL. REFLEXÕES A PARTIR DO CASO DE ESTUDO DO MUNICÍPIO DE TOMAR</b>	
Paulo Reis, Leandro Gabriel	193
1. Introdução: evolução da gestão e do ordenamento florestal	194
2. Descentralização de competências no domínio das florestas para os municípios	197
3. O PMDFCI e o seu contributo para a prevenção dos incêndios rurais	199
3.1. Perigosidade e Risco de Incêndio Florestal	201

## DESCENTRALIZAÇÃO E ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO

3.2. Metodologias para o cálculo do Risco de Incêndio Florestal	203
3.3. Análise crítica ao método de cálculo da perigosidade	204
3.4. Propostas de ajustes à metodologia SCRIF	206
4. Discussão final	207

## DAS FLORESTAS À URBE: QUE DESAFIOS PARA A GESTÃO DO TERRITÓRIO?

Filipa Nevoa, Francisca Saldanha Monteiro, João Tome Pilão, Eduardo Gonçalves Rodrigues	211
1. Os espaços florestais nos planos diretores municipais de primeira geração	213
2. Os planos diretores municipais de segunda e terceira geração	222
3. Que desafios para gestão do território?	232

## **PAINEL 4 | ALTERAÇÕES CLIMÁTICAS** 247

### AÇÃO CLIMÁTICA E INOVAÇÃO INSTITUCIONAL AO NÍVEL LOCAL

João Mourato, Giulia Iannuzzi	249
1. Introdução	250
2. Adaptação às alterações climáticas enquanto política pública	252
3. Adaptação às alterações climáticas em Portugal	255
4. Análise crítica e notas finais	259

### OS PLANOS DIRETORES MUNICIPAIS COMO INSTRUMENTOS INDUTORES DE RESILIÊNCIA NO CONTEXTO DOS DESAFIOS DAS ALTERAÇÕES CLIMÁTICAS

Carla Rodrigues, Teresa Fidélis	263
1. Introdução	264
2. Recursos hídricos e planeamento territorial ao nível local	265
3. Metodologia de análise dos regulamentos de PDM	267
4. Os recursos hídricos e as alterações climáticas nos regulamentos de PDM	271
5. Conclusões e recomendações	275

## **CONFERÊNCIA DE ENCERRAMENTO** 279

### DESCENTRALIZAÇÃO E ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO

João Cravinho	281
---------------	-----

## **ANEXO** 299

## **PROGRAMA DO ENCONTRO DA ADURBEM** 301