

TÍTULO V - PLANO DE ORDENAMENTO

CAPÍTULO I. O NOVO PLANO DIRETOR MUNICIPAL DE SINTRA

1. INTRODUÇÃO

A **revisão do Plano Diretor Municipal de Sintra**, ainda que iniciada à luz do anterior regime, enquadrado pela Lei das Bases da Política de Ordenamento do Território e Urbanismo (Lei n.º 48/98 de 11 de agosto), e suas alterações e pelo anterior Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial (Decreto-Lei n.º 380/99 de 22 de setembro), assume hoje, na íntegra, o novo quadro legal, estabelecido pela Lei de Bases da Política Pública de Solos, de Ordenamento do Território e de Urbanismo (LBPPSOTU) – Lei n.º 31/2014 de 30 de maio – e o novo Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial (RJIGT) aprovado pelo Decreto-Lei n.º 80/2015 de 14 de maio.

Conforma-se com o novo enquadramento legal, com as suas determinações, orientações, regimes e classificações, sendo o presente plano elaborado nos termos dos artigos 43º n.º 3, 50º n.º 1 e 82º da LBPPSOTU, e do art. 2º n.º 5, da Secção IV do Capítulo II, sem prejuízo das normas gerais, em especial os art. 95º e seguintes (Subdivisão II) do RJIGT, e no que diz em especial respeito à dinâmica dos planos a presente proposta constitui um processo de revisão nos termos do n.º 3 do art. 115º, processo melhor regulado no art. 124º. O presente plano dá igualmente execução ao n.º 2 do art. 199º do RJIGT.

O Plano Diretor Municipal de Sintra, com uma década e meia de existência, entrou em vigor no final do século passado, em 1999, ao abrigo do regime estabelecido pelo Decreto-Lei n.º 69/90 de 2 de março, através da Resolução de Conselho de Ministros n.º 166/99 de 4 de outubro, e encontra-se hoje, num contexto de franca alteração de paradigma económico, em confronto com exigências e objetivos do ordenamento do território do século XXI, que se revelam de forma significativa num território vasto, heterogéneo e que se deseja competitivo, como é o do Município de Sintra.

Interessa portanto adequar os instrumentos de política do território de Sintra aos desafios de um novo século.

O processo de revisão do Plano Diretor Municipal de Sintra, cujos trabalhos tomaram uma **nova dinâmica no início de 2014**, consolida no presente relatório a sua proposta de Plano e de ordenamento do território municipal, seguindo o cronograma constante da figura seguinte. Os trabalhos de definição do modelo de desenvolvimento territorial que se traduz na presente proposta de ordenamento foram desenvolvidos e **integrados no processo, iterativo, de avaliação estratégica**, de acordo com o cronograma seguinte.

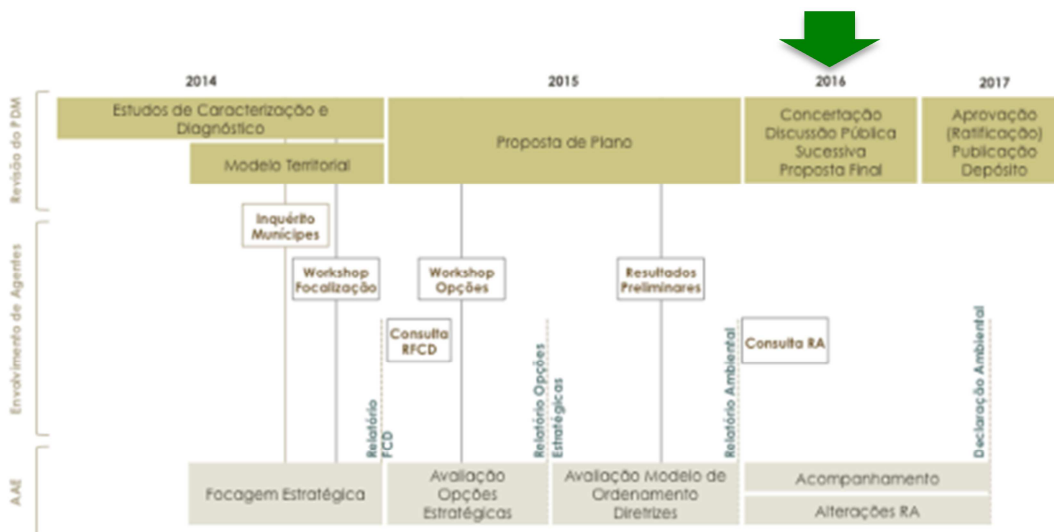


Figura 23– Cronograma dos trabalhos da revisão do Plano Diretor Municipal de Sintra (Fonte: GPDM)

Conforme já descrito ao longo do presente relatório, o processo de revisão do PDM de Sintra constitui-se como um **processo aberto e participativo**, tendo sido assegurada a participação preventiva, nos termos da alínea g) do art. 3º da LBPPSOTU, e nos termos do art. 88º do RJIGT.

O processo de elaboração da proposta de Plano foi sempre acompanhado por uma **Avaliação Estratégica**, em conjugação com o processo de Avaliação Ambiental Estratégica nos termos do Decreto-Lei n.º 232/2007 de 15 de junho, alterado pelo Decreto-Lei n.º 58/2011 de 4 de maio, consubstanciada no Relatório Ambiental que faz parte dos documentos do Plano (Volume III).

Foram ainda promovidas diversas sessões públicas com a sociedade civil, e realizado um inquérito à população, quer no âmbito da Avaliação Ambiental Estratégica (AAE), quer no âmbito da elaboração e aprovação do Modelo de Desenvolvimento Territorial (MDT).

Decorrente do avanço dos trabalhos de revisão conducentes à formulação da presente proposta de Plano, o **processo de revisão está sujeito a Medidas Preventivas** estabelecidas, nos termos do art. 134º e seguintes do RJIGT, através de Deliberação da Assembleia Municipal de 3 de fevereiro de 2016, publicadas no Diário da República n.º 35 através do Aviso n.º 2088/2016 de 19 de fevereiro, por forma a evitar a alteração de circunstâncias existentes, e que constituem a base territorial da presente proposta de plano, assegurando, por um lado o exercício de planeamento mais adequado ao território municipal e à defesa dos seus valores, e por outro, o não agravamento das condições de execução do Modelo de Desenvolvimento Territorial, aprovado pela Assembleia Municipal de Sintra a 18 de junho de 2015.

Neste primeiro capítulo, para além de estabelecer o quadro geral de suporte ao novo PDM de Sintra, pretende-se apresentar o plano de uma forma agregada, explicitando as suas políticas, instrumentos e fins.

Interessa pois neste novo ciclo, de políticas de território, incrementar que Sintra seja ator principal na AML e que proporcione à sua população a melhor qualidade de vida e oportunidade possível, perante os desafios do século XXI.

O novo PDM de Sintra pretende exatamente que a população de Sintra tenha disponível um conjunto de instrumentos económicos e de valorização territorial como base à vivência das populações.

SINTRA: POPULAÇÃO E TERRITÓRIO

O processo de planeamento, em matéria do ordenamento do território, exercício prospetivo por natureza e razão, não pode deixar de estabelecer o seu quadro e enquadramento de partida.

A isso dá resposta o Relatório de Caracterização e Diagnóstico que constitui o Volume IV do presente plano.

Sintra tem, no contexto da Área Metropolitana de Lisboa (AML) **características diferenciadoras: população e território.**



Figura 24– Sintra no contexto da AML (Fonte: GPDM, 2016)

Importa, para a proposta de ordenamento, **afirmar as principais questões que o Plano deve dar resposta.**

O concelho de Sintra integra a Área Metropolitana de Lisboa (NUT III), tem atualmente 11 freguesias (20 antes da reforma administrativa de 2013), corresponde a um **território** de 319,2 Km², e 25 Km de costa atlântica. Interessa neste aspeto reafirmar a **diversidade** do território de Sintra, reiterada pelos diversos atores da sociedade civil nas sessões de avaliação estratégica, onde se afirmam cidades metropolitanas, áreas de património mundial e vivências tradicionais de base rural, estruturas urbanas e estruturas costeiras, áreas de forte atratividade económica, em especial em matéria de bens transacionáveis e inovação industrial, contribuindo Sintra com 6% para o PIB (produto interno bruto) Nacional, e onde se verifica uma diversidade nas formas de ocupação e utilização do território.

Com uma **população** de 377.835 habitantes (INE, 2011), Sintra representa o **segundo concelho mais populoso do país**. Contudo, a gestão autárquica atende também ao número de inscrições nos serviços de saúde, que se estima em mais de 410 mil utentes, ressaltando a importância em harmonizar fontes de informação.

Sintra concentra **3,57% da população do País e 13,37% da AML**, observando-se o seu peso tanto populacional como territorial.

É no **eixo urbano que se concentra 78% da população de Sintra**, verificando também as maiores densidades. O índice de envelhecimento da população é de 87,5, inferior ao da AML (125,4), verificando-se no entanto, nas freguesias rurais (Colares, Almargem do Bispo/Pero Pinheiro/Montelavar) índices superiores ao metropolitano.

O maior crescimento sobre o território de Sintra, decorrente de políticas e modelos de desenvolvimento nacionais, registou os valores mais significativos nas décadas entre 60 e 80 do século passado, registando-se crescimentos populacionais de 56% na década de 60, de 81% na década de 70 e de 15% na década de 80. Na década de 90 verifica-se novo impulso de atratividade, crescendo cerca de 39%, decorrente das diversas políticas nacionais e mesmo europeias/internacionais, quanto ao investimento em infraestruturas pesadas que se reflete na afirmação

das áreas metropolitanas e da sua atratividade face a outros modelos de utilização do território nacional, e de mecanismos financeiros de acesso alargado ao crédito hipotecário.

Desde o início deste século a tendência de evolução populacional tem sido de **consolidação**, com crescimento, em cerca de 4%, sendo estimado pelo INE, um crescimento não superior a 1% no início desta década (2011-2014).

A evolução referida encontra-se na figura seguinte.

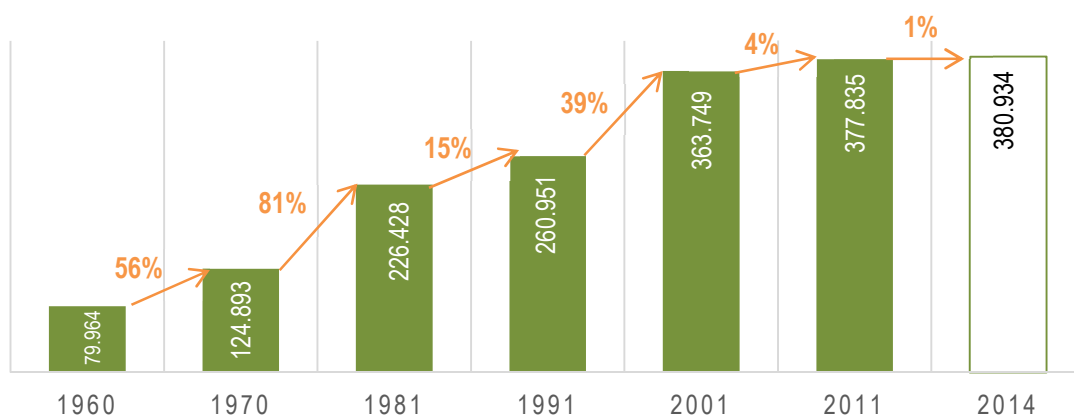


Figura 25– Evolução populacional no concelho de Sintra por decénio e estimativa para 2014. Fonte: AML; INE

No que se refere à estrutura etária, Sintra apresenta uma forte componente de população em idade ativa, sendo o 2º município em população jovem, contribuindo para esse facto as freguesias mais urbanas.

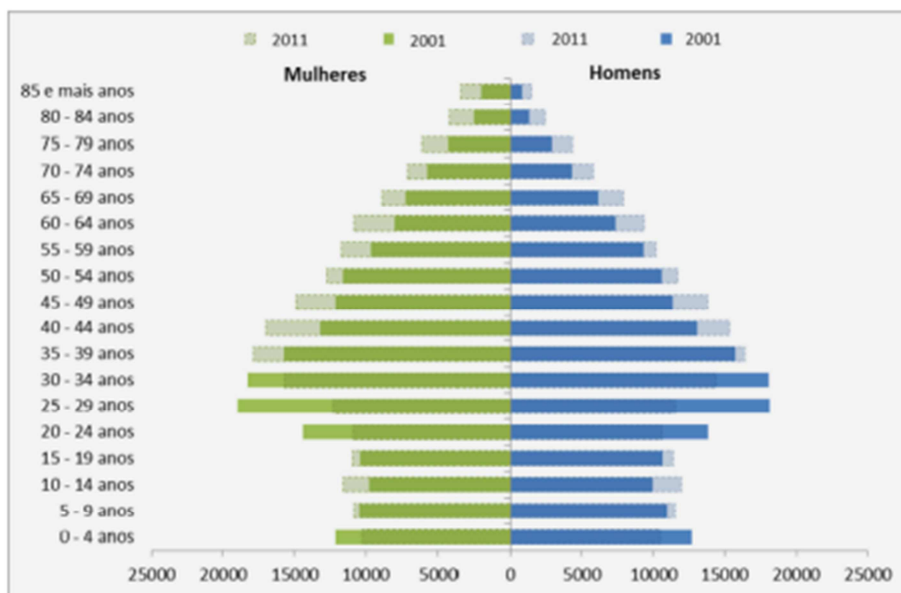


Figura 26 - Estrutura Etária da População Residente, por Sexo entre 2001 e 2011, Concelho de Sintra. Fonte: INE, Censos da população 2001 e 2011. Elaboração: CMS/GPDM

Também a **oferta de alojamento** teve o reflexo destas políticas, refletidas nos gráficos seguintes. Verifica-se que a evolução de residentes, e consequente oferta de alojamento, foi em Sintra sempre sensível ao contexto nacional/internacional.

Por um lado, as consequências económicas, em Portugal, da crise petrolífera na década de 70, com o aumento sucessivo da taxa de inflação, conduziu a adoção de estratégia de aumento de taxas de juro para seu controlo, influenciadas por políticas neoliberais desenvolvidas nos EUA e Reino Unido, e o apoio do FMI em Portugal, procurando estimular a economia através do setor privado, por contraponto aos fortes investimentos públicos na época pós II Guerra Mundial.

Neste contexto, a que se associa o forte crescimento decorrente do regresso da população vinda das ex-colónias principalmente para a AML e em especial o concelho de Sintra, que regista, como referido anteriormente crescimentos de 81% e 15% nos anos 70 e 80, e significativas carências habitacionais, segue-se um período de infraestruturização e construção de habitação, sem contudo ser antecedida de planeamento ou capacidade da administração em influenciar as soluções de desenho urbano. Com a queda das taxas de juro na década de 90, ocorre novo impulso de edificação e aquisição de alojamentos, desta feita para satisfação de outras necessidades para além das funções sociais, observando-se que em Sintra o crescimento do parque habitacional, com emissão de licenças de loteamentos de centenas de fogos, volta a atrair população resultando no crescimento de 39%, e o setor da construção civil afirma-se como motor da economia concelhia, em detrimento de outros setores como o agrícola.

Por outro lado, no início do século XXI o 1º PDM é aprovado permitindo estabelecer regras de ocupação e transformação do solo e Sintra ainda que tenha registado um abrandamento nas licenças emitidas, passou a dispor de um instrumento orientador de todos os comportamentos quanto às intervenções no território municipal. A crise despoletada pela queda do índice de Nasdaq, revela a fragilidade da economia real face às relações financeiras globais. Contudo, é a partir de 2008, com a crise internacional do setor financeiro, que se torna evidente a necessidade de mudança de paradigma, para uma que alargue a base económica local e reforce a sua capacidade de resiliência face a fenómenos externos. Sintra perdeu capacidade de atração de população, entrando numa fase de estabilização, o que gera oportunidade para desenho de novo Modelo de Desenvolvimento Territorial, como o aprovado em Assembleia Municipal em 2015, impulsionando a partir dos recursos endógenos, da diversidade da realidade territorial, seu capital humano, e capacidade competitiva para atração de investimento nos setores da inovação e economia de bens transacionáveis.

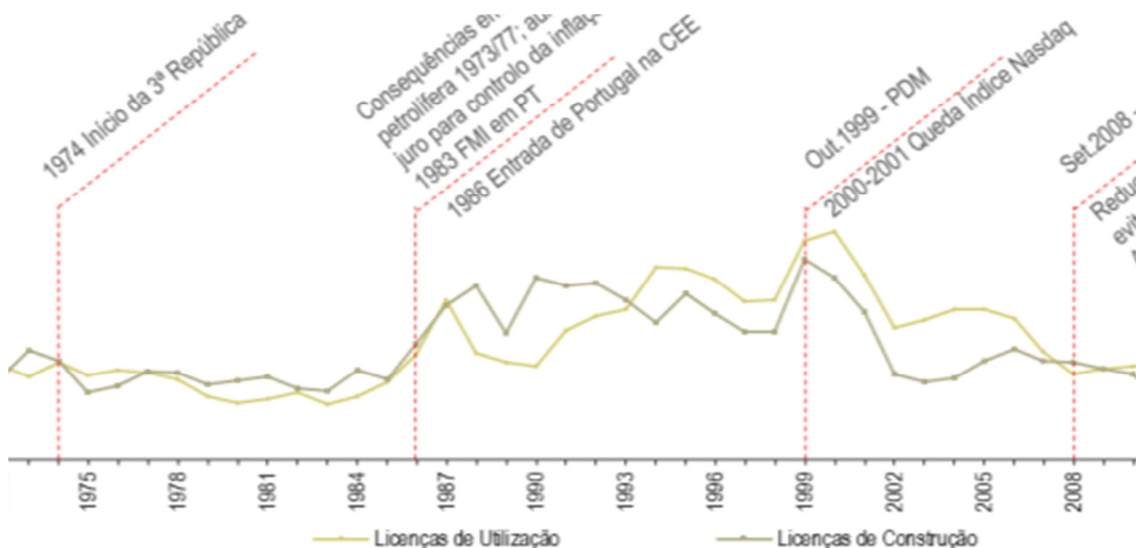


Figura 27– Relação entre a evolução dos títulos emitidos por construção e seguintes licenças de utilização, com os principais eventos políticos e económico-financeiros nacionais e internacionais, desde o último quartel do século XX. Fonte: DM-APG

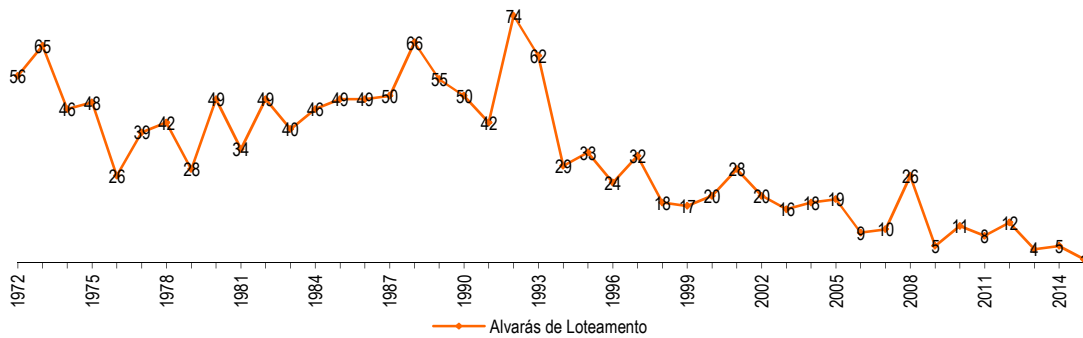


Figura 28 – Evolução das licenças de loteamento emitidas desde o último quartel do século XX. Fonte: DM-APG

A estrutura empresarial em Sintra, continua assente em pequenas empresas, verificando-se que cerca de 97% das empresas têm menos de 10 trabalhadores. As empresas não financeiras com 10 a 249 pessoas ao serviço representavam cerca de 2,9% em 2013, reduzindo de 3,4% em 2009. Quanto ao valor acrescentado bruto das empresas não financeiras, Sintra ocupava a 4ª posição nacional em 2013, com 2 427 milhões de euros.

O gráfico abaixo representa o peso e a distribuição do número de empresas por setor de atividade económica, destacando-se o peso das empresas com atividades administrativas e serviços de apoio às empresas, que tiveram um crescimento de 2% entre 2010 e 2014. Por outro lado o setor da construção decresceu cerca de 31% e a promoção imobiliária 32%. O comércio também registou um decréscimo entre 2010 e 2014 tal como as atividades de consultoria, científicas, técnicas e similares. O número de empresas registadas na atividade de indústria transformadora reduziu cerca de 18% entre 2010 e 2014.

Entre as atividades que registaram aumento de número de empresas associadas, destaca-se o alojamento em cerca de 95%, telecomunicações 62% e a agricultura, produção animal, caça e serviços relacionados, em cerca de 51%.

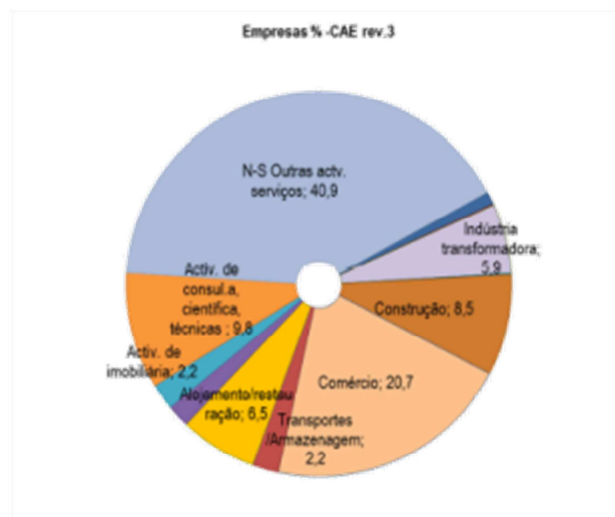


Figura 29 – Distribuição do Número de Empresas por Setor de Atividades Económica % (CAE – REV3) . Fonte: Elaborado a partir dos dados INE

Unidade geográfica	População Empregada	Primário	%	Secundário	%	Terciário	%
AML	1223276	8810	...	203141		1011325	...
Grande Lisboa (na AML)	898041	3992	45,3	138991	68,4	755058	74,7
Cascais	89934	336	8,4	11970	8,6	77628	10,3
Lisboa	229566	685	17,2	24195	17,4	204686	27,1
Loures	89853	456	11,4	16304	11,7	73093	9,7
Mafra	35929	940	23,5	8214	5,9	26775	3,5
Oeiras	76717	200	5,0	9423	6,8	67094	8,9
Sintra	170202	805	20,2	33618	24,2	135779	18,0
Vila Franca de Xira	65536	372	9,3	13394	9,6	51770	6,9
Amadora	73668	103	2,6	11405	8,2	62160	8,2
Odivelas	66636	95	2,4	10468	7,5	56073	7,4

Figura 30 – Peso de cada Sector de Atividade no contexto de Grande Lisboa Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do INE

No que se refere ao quadro socioeconómico, Sintra contribui com 6% do PIB Nacional, com o sector terciário a dominar a sua base económica com um peso de 79% relativamente aos postos de trabalho

No contexto da AML, Sintra surge quase sempre em 2º lugar, a seguir a Lisboa, com o maior número de empresas em todos os grupos de atividades económicas, à exceção da agricultura onde Mafra toma forte relevância. Sintra destaca-se porem nas atividades industriais extrativas em toda a região de Lisboa.

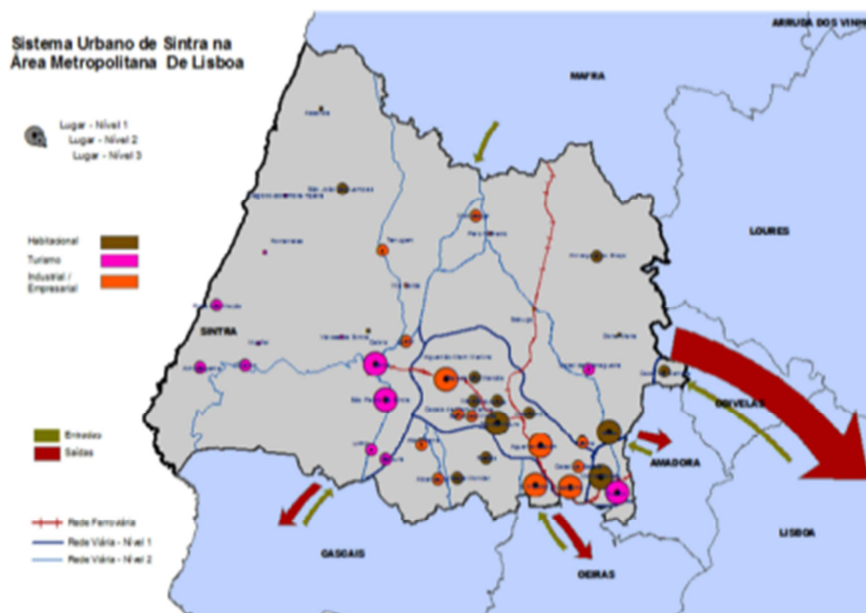


Figura 31 – Sistema Urbano e Relação com a AML. Fonte: GPDM

A qualidade de vida das populações, mede-se cada vez mais, pela relação entre população e emprego, e os movimentos residência/emprego/residência. Sintra denota ainda uma forte dependência face a municípios vizinhos, e à forte atratividade de Lisboa em matéria de localização de emprego.

Movimentos Pendulares relativos ao Emprego	170 202 Residentes em Sintra com Emprego (dentro ou fora do Município)	Indicadores de Emprego	45,9% - Peso do nº de indivíduos empregados relativamente à população residente
	75351 Indivíduos residem e trabalham no Concelho de Sintra		TAXA BRUTA DE REPULSÃO
	ENTRADAS PARA O MUNICÍPIO		50,9% da população residente empregada sai do município para trabalhar
	27 377 Indivíduos trabalham em Sintra mas residem noutros concelhos		TAXA BRUTA DE ATRAÇÃO
SAÍDAS PARA OUTROS MUNICÍPIOS	86 694 Indivíduos residem em Sintra mas trabalham noutros municípios	26,6% dos postos de trabalho do município são ocupados por população não residente no concelho	GRAU DE LOCALIZAÇÃO DO EMPREGO
SALDO DO EMPREGO			

Figura 32 – Quadro resumo de dependência face ao emprego. Fonte: Elaboração própria com base nos dados do Censos, 2011

Sintra verificou, no entanto um aumento da percentagem dos seus residentes que trabalham ou estudam no município, constituindo indicador de um aumento da atratividade de Sintra enquanto destino de movimentos pendulares dos seus residentes, destacando-se um aumento de fluxos de Cascais e Mafra, territórios que constituem cerca de 70% do acréscimo total de fluxos para Sintra.

SINTRA: SISTEMA URBANO

No quadrante sudeste de Sintra, marcadamente urbano, concentra-se, como referimos, cerca de 80% da população. É também nessa área que se colocam os maiores desafios de gestão urbana. Nesse quadrante Sintra assegura um **sistema de cidades** singular na AML, quer pela sua localização, quer pela sua dinâmica e relevância metropolitanas. Integra duas cidades – Queluz e Aqualva-Cacém. Não se pode contudo deixar de salientar a estrutura urbana de Algueirão Mem Martins / Rio de Mouro que, não tendo o estatuto legal de cidade, tem um importante papel no sistema policêntrico de cidades, desde logo por integrar a maior freguesia em termos populacionais, a saber Algueirão-Mem Martins com 66 250 indivíduos residentes, na estrutura metropolitana da AML, e do eixo Lisboa-Sintra.

Sintra tem **estatuto metropolitano**, no que se refere ao complemento, outrora de “cidades satélite” da grande metrópole Lisboa, hoje afirmando identidade própria e em consonância com o Modelo Territorial estabelecido pelo Plano Regional da Área Metropolitana de Lisboa (PROTAML 2002), integra polos dinamizadores da economia territorial.

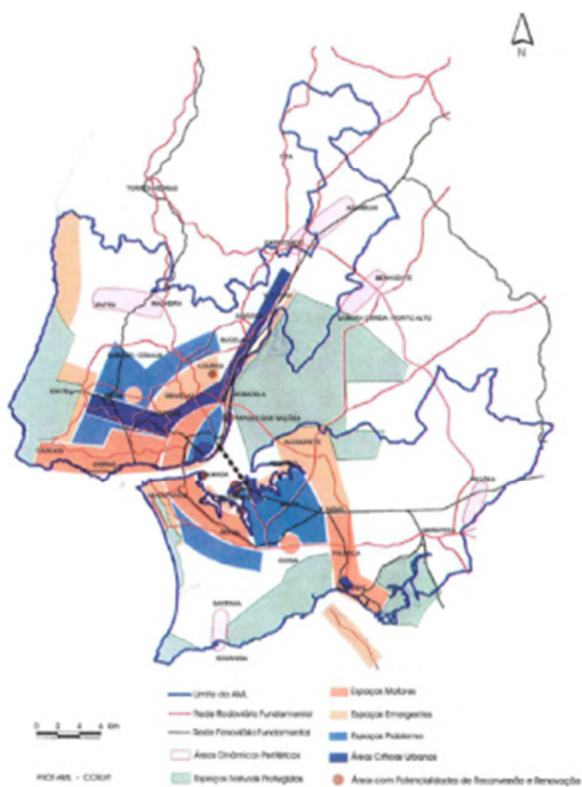


Figura 33 – PROT-AML – Dinâmicas territoriais, 2002. Fonte: CCDRLVT

A **metrópole de Lisboa** afirma-se pelo **policentrismo** das suas diferentes componentes, e Sintra, na sua realidade marcadamente urbana, contribui para a **estrutura de cidades policêntricas**, e contribui pela sua realidade de **metrópole rural** para a riqueza, de funções e atividades da AML.

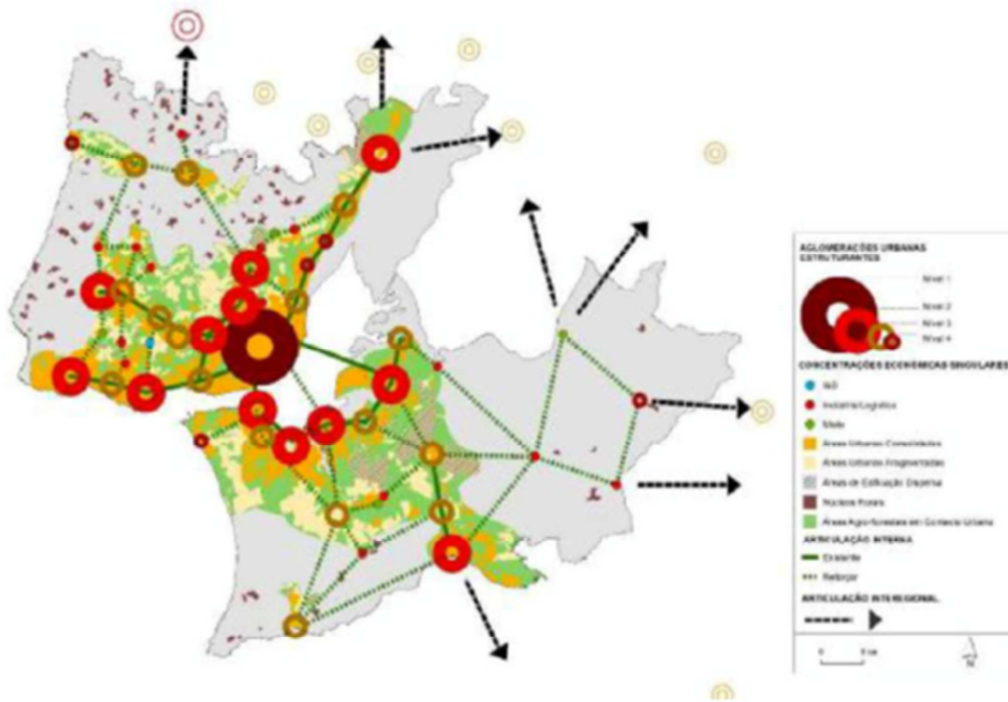


Figura 34 – Sistema Urbano Metropolitano – Diagnóstico Sectorial da Proposta de alteração ao PROT- AML 2002,2010. Fonte: Diagnóstico Sectorial da Proposta de alteração ao PROT- AML 2002, Sistema Urbano, Habitação e equipamentos, 2010.

Temos assim um sistema urbano composto por aglomerados predominantemente urbanos, mas cuja centralidade é afirmada pelos acessos às grandes infraestruturas de transporte, como a linha ferroviária de Sintra, cujas estações marcam e estruturam o território, apoiados num conjunto de equipamentos e funções, nem sempre dimensionadas para a população que servem.

Também as principais áreas empresarias conferem a alguns aglomerados uma componente de especialização, sendo que os aglomerados da Serra de Sintra e costeiros assumem relevância para o turismo.

Depois das transformações e alterações nas dinâmicas de crescimento dos últimos anos em Sintra, já amplamente referenciadas no diagnóstico, num concelho com aproximadamente 26% da sua área inserida em solo urbano, as questões relacionadas com o sistema urbano, são de particular importância na configuração da proposta do PDM.

Na análise do sistema urbano, verificou-se que em Sintra existem 39 lugares com mais de 1.000 residentes. Para análise da centralidade foram adicionados a este conjunto os lugares de Almargem do Bispo, Colares, Terrugem e São João das Lampas pela sua importância administrativa, seguindo o critério da maior importância, visto que a prestação de funções por parte de freguesias / uniões de freguesia não encontra equivalente e é da maior relevância para a população local, sobretudo nas freguesias menos urbanas. Assim, a análise inicial foi feita tendo por base 44 aglomerados.

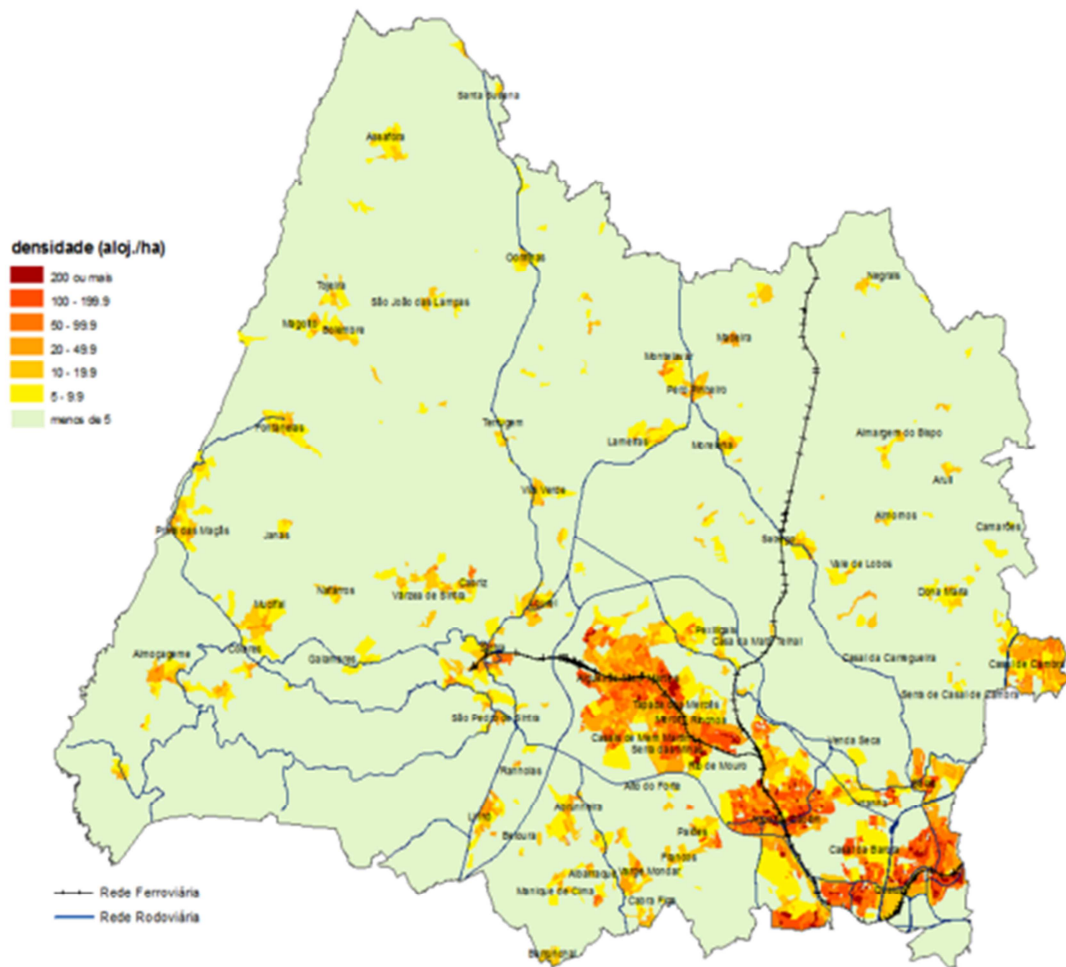


Figura 35 – Densidade habitacional com base na BGRI (Fonte: GPDm com base na informação do INE)

Os fatores considerados na determinação da hierarquia dos lugares centrais foram: densidade populacional e o índice de envelhecimento e a **ocupação do solo e edificado**: índice de compacidade, **emprego e atividade económica**, importância **político-administrativa**, **património**, **acessibilidades e equipamentos**²⁷, que depois de ponderados e aferidos, permitiu chegar a um esquema do sistema urbano, que demonstra um eixo de aglomerados que se constituem como os principais núcleos urbanos ao nível concelhio. (figura 38)

²⁷ Consultar critérios – Relatório de caracterização e Diagnóstico – Tema 7

Da hierarquia obtida, destacamos então os 10 primeiros lugares do ranking da pontuação dos núcleos de 1º nível:

Lugares 10 +(corresponde ao 1º nível)	
1º	Sintra
2º	Aigualva-Cacém
3º	São Pedro de Sintra
4º	Algueirão Mem Martins
5º	Monte Abraão
6º	Queluz
7º	Belas
8º	Massamá
9º	Rio de Mouro
10º	Mira-Sintra




Quadro 16 – Hierarquia do sistema urbano (Fonte: GPDM)

O resultado final foi um sistema urbano onde os lugares mais “centrais”, posicionados no Top 10 da hierarquia urbana, apresentam dimensões superiores, relativamente às analisadas, nomeadamente, maiores efetivos populacionais e maior número de funções especializadas, localizam-se no eixo urbano do concelho.

Os grandes núcleos urbanos ao nível concelhio são então: (figura 38)

1. Sintra / São Pedro
2. Aigualva-Cacém, que inclui Mira-Sintra
3. Algueirão Mem Martins / Rio de Mouro
4. Queluz / Massamá e Monte Abraão

Sistema Urbano

-  Lugar - Nível 1
-  Lugar - Nível 2
-  Lugar - Nível 3

-  Rede Ferroviária
-  Rede Viária - Nível 1
-  Rede Viária - Nível 2

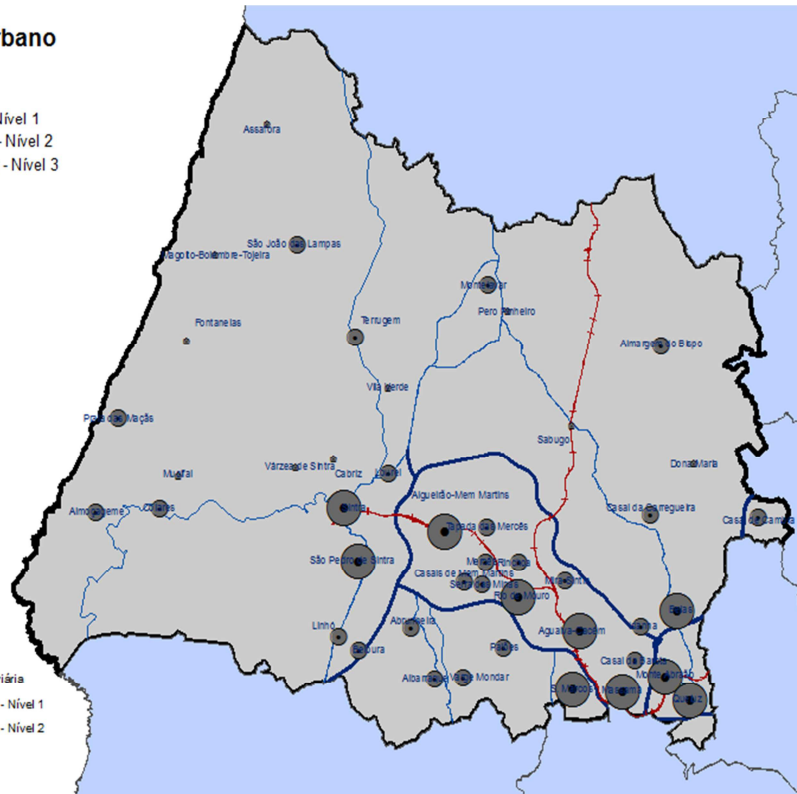


Figura 36– Sistema urbano – hierarquia dos aglomerados (Fonte: GPDM)

Os aglomerados com o 2º nível e 3º nível encontram-se dispersos pelo território. Os primeiros integram a maioria das sedes de freguesia constituindo núcleos urbanos relevantes na estrutura urbana municipal. O 3º nível respeita aos núcleos urbanos com importância funcional no território, cumprindo essencialmente com funções de apoio local. Os restantes, com menos de 1.000 habitantes, correspondem a núcleos de dimensão mais reduzida, onde domina a função residencial, que dependem dos centros urbanos de hierarquia superior para a maioria das funções urbanas.

Tendo sido a hierarquização de lugares centrais estipulada em função dos fatores já referidos é importante reter algumas conclusões no referente à requalificação do Parque Habitacional que constitui preocupação deste plano:

1. É importante a continuação da política de reabilitação do edificado, já em prática pelo município, concorrendo para o reforço de centralidades, e em especial o investimento na requalificação dos espaços públicos e das áreas centrais dos aglomerados.
2. Constitui preocupação deste Plano a existência de uma percentagem de fogos vagos na zona urbana do concelho com edificação recente, revelando que no atual contexto socioeconómico não fixaram população, ou noutras situações muito antiga, em que os alojamentos se encontram devolutos ou degradados. No entanto os valores registados (cerca de 23.000 fogos vagos, correspondendo a 12,68% do total de fogos) encontrando-se em linha com a média nacional (12,53%) e da AML (12,46%).
3. A comparação da percentagem de fogos vagos com o envelhecimento do edificado permite verificar que em localidades como Sintra ou Pêro Pinheiro, constitui um fator preocupante de perda de centralidade. Por outro lado, a relação entre envelhecimento do edificado e envelhecimento da população evidencia a potencial perda de centralidade de alguns lugares, visando-se a inversão deste processo. Acrescente-se a estes fatores a dispersão territorial que dificulta o acesso a equipamentos e ao emprego, não contribuindo para o reforço e consolidação dos centros urbanos.
4. O cruzamento dos subfactores - número de fogos vagos, envelhecimento do edificado, índice de compacidade, indica um subaproveitamento do parque habitacional e mesmo do solo, que se pretende contrariar, nomeadamente por processos de reabilitação de fogos para venda ou aluguer, ou pela

implementação de instrumentos de execução, como unidades de execução, que visem a consolidação do mesmo, como será detalhado mais à frente. A existência destes fogos pode contribuir para a colmatação de carências habitacionais (de alguns estratos da população) e corroboram a capacidade de acolhimento populacional no concelho, sem necessidade de novas áreas de expansão.

- O Plano na sua proposta de Regulamento pretende conferir conforto da utilização do parque habitacional, favorecendo medidas de eficiência energética, melhor integração paisagística e utilização de materiais perenes e sustentáveis. A construção de um território e de um parque habitacional mais qualificado contribui para a consolidação do sistema urbano.

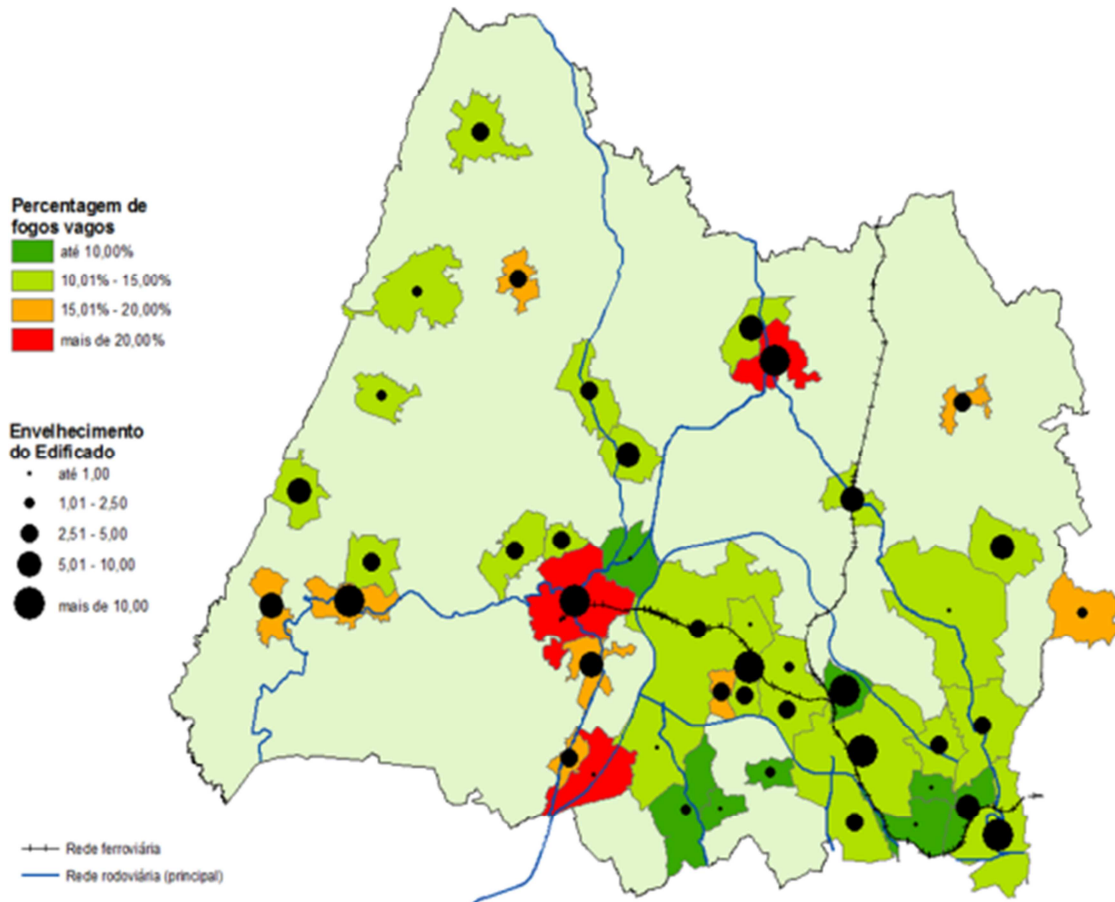


Figura 37 – Percentagem de fogos vagos e Envelhecimento do Edificado (GPDM, 2016)

2. PARADIGMA TERRITORIAL DO FINAL DO SÉCULO XX – PDM 1999

Reafirmando: *O Plano Diretor Municipal de Sintra, com uma década e meia de existência, entrou em vigor no final do século passado, em 1999, através da Resolução de Conselho de Ministros n.º 166/99 de 4 de outubro, e encontra-se hoje em confronto com exigências e objetivos do ordenamento do território do século XXI, que se revelam de forma significativa num território vasto, heterogéneo e que se deseja competitivo, como é o do Município de Sintra. **Interessa portanto adequar o território de Sintra aos desafios de um novo século.***

O PDM foi elaborado em contexto sócio-económico-ambiental-territorial totalmente diverso do que no século XXI se reclama, em especial nesta segunda década.

No século XX o território era encarado, também do ponto de vista prospetivo, de forma diferente daquele que hoje reclama a realidade. A realidade socioeconómica, municipal, regional e nacional, e também internacional, é bem diferente. Sintra foi destino de muitos que buscavam nas cidades a sua forma de prosperidade, e foi a residência de muitos que, vindos do “campo”, desejavam a “cidade”, enquanto sinónimo de evolução e desenvolvimento.

Este foi o paradigma das décadas de 60/70 do século passado. Na década de 80, este fenómeno ainda subsiste, mas ganha expressão o meio milhão de pessoas que regressou a Portugal, principalmente concentrado na AML, pós fim do período colonial, e incrementa as carências de habitação, mas também o dinamismo económico.

Partindo de um reduzido consumo de recursos, assegurado pelas práticas tradicionais de relação entre cidadão e território, e as suas necessidades, passamos para um intensivo consumo de recursos, localizado nas cidades, sem que a atividade rural se mostrasse interessante aos desafios do final do século passado.

Verificamos por isso, também em Sintra, uma **forte exigência de solo urbanizado para a residência** de quem buscava a realidade metropolitana, mas também de concentração de empresas e atividades económicas com diferentes necessidades de consumo de solo. Sintra serviu por isso à concentração no litoral continental e indiscutivelmente à construção e ao reforço da centralidade da AML.

O PDM de Sintra veio, depois de alterações legislativas, comportamentais, e de visão territorial, estabelecer pela primeira vez regras de uso, transformação e utilização do solo para o território de Sintra, até aí governado de forma casuística, em especial pela Administração Central que detinha as mais amplas competências nesta matéria. Foi o primeiro instrumento ordenador do território municipal, estabelecendo regras de uso, ocupação e transformação do solo, até aí inexistentes, clarificando assim a relação entre a administração e os proprietários.

No século passado o desenvolvimento dos territórios municipais era, sobretudo, afirmado pelo desenvolvimento de novas áreas habitacionais e pela construção de novas infraestruturas. **Esse era o modelo de desenvolvimento: novas áreas urbanas e novas infraestruturas.**

O PDM de Sintra em 1999 afirmou a disponibilidade de um conjunto de terrenos para essa função, em resposta a esse modelo territorial.

As cidades de Sintra foram assim construídas no modelo expansionista, encontrando-se hoje fragmentadas por não ter sido assegurada a programação e continuidade das intervenções, que se conformaram com o seu carácter avulso.

Refira-se que após a entrada em vigor do PDM (1999) apenas foi estabelecido um plano municipal, este integrado no programa Polis no Cacém. Essa foi, aliás, a única intervenção integrada de regeneração da cidade, que enunciou o propósito de reforçar a centralidade, valorizar as áreas pedonais e requalificar a ribeira das jardas, bem como reestruturar uma malha viária que mantinha as mesmas características prévias à transformação do solo com os sucessivos loteamentos particulares. Todo o restante território foi desenvolvido por intervenções assentes unicamente na iniciativa privada, no seu calendário e interesse. Por esse facto assistimos a espaços urbanos, infraestruturados, mas em confronto entre o modelo dos anos 60 e os anos 90 do século passado. Encontramos também muitos espaços intersticiais, ainda livres, expectantes.

O PDM de 1999 pretendeu dar resposta às exigências do século. Estabeleceu um conjunto de áreas destinadas ao desenvolvimento urbano e económico, que hoje se encontram, em grande parte, sem execução.

O PDM de 1999, também na dicotomia urbano/rural, classificou cerca de 32% como solo urbano e urbanizável.

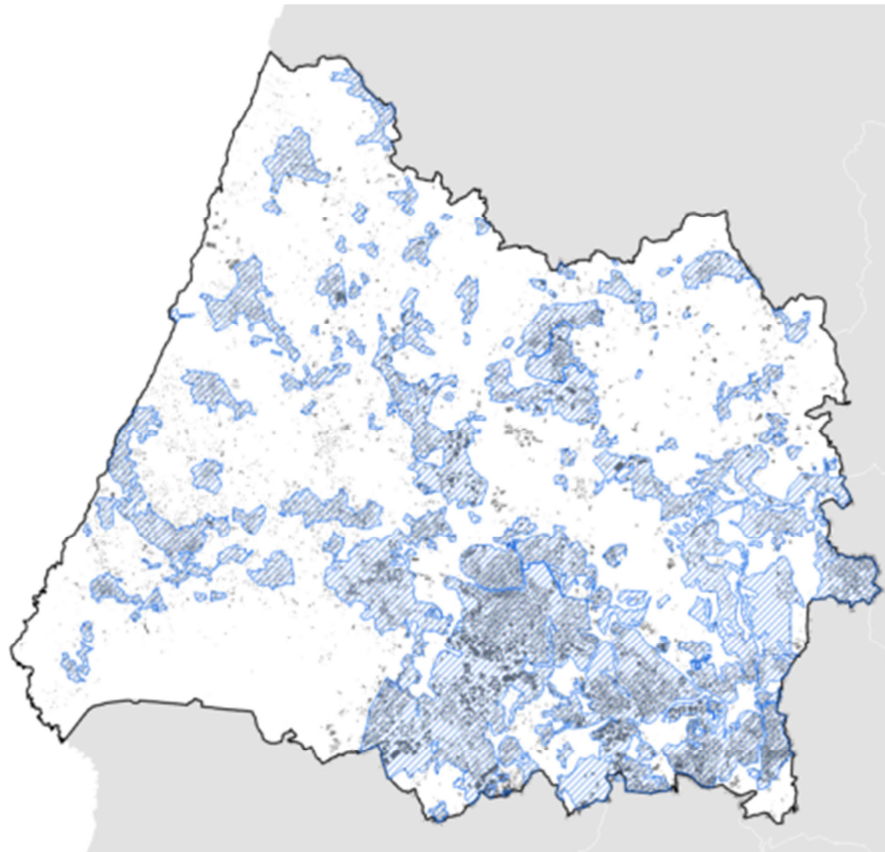


Figura 38– Representação do solo urbano pelo PDM de Sintra (RCM n.º 116/99, de 4 de outubro)

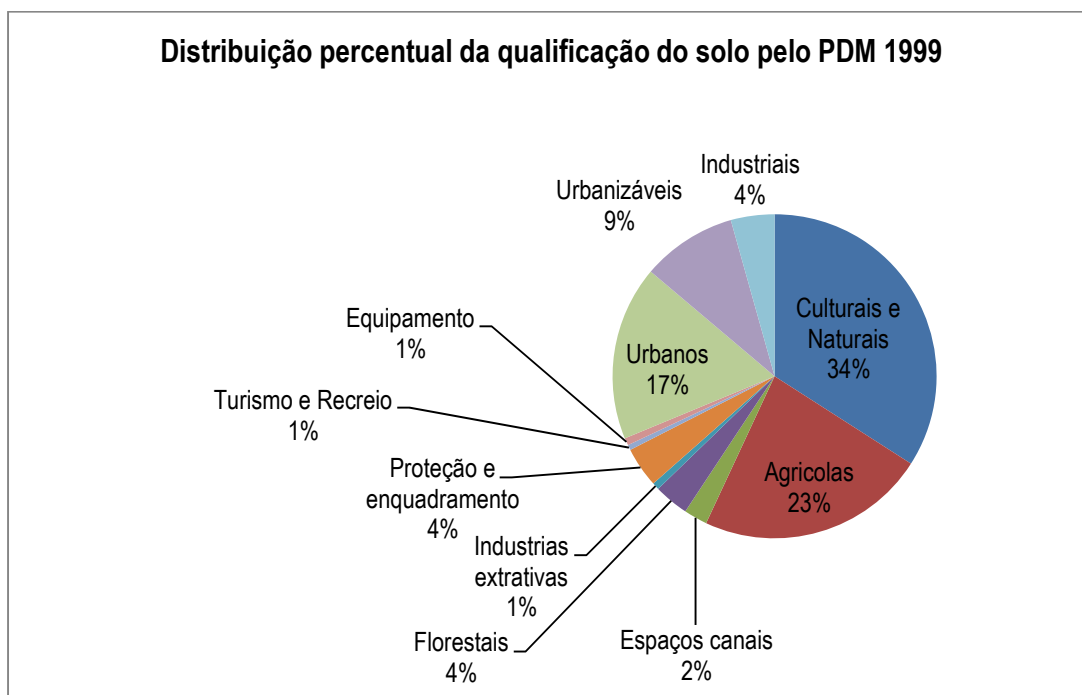


Figura 39– Distribuição percentual da qualificação do solo pelo PDM 1999

No entanto verifica-se, hoje, que terrenos urbanos e urbanizáveis se mantiveram livres de construção ao longo desta década e meio de vida do PDM de 1999. Efetivamente 23% do solo classificado como urbano (ou urbanizável) permanece não ocupado, destacando as categorias de espaço urbanizável de desenvolvimento turístico e espaços urbanizável de uso habitacional. Também os espaços industriais se apresentam livres em 33%.

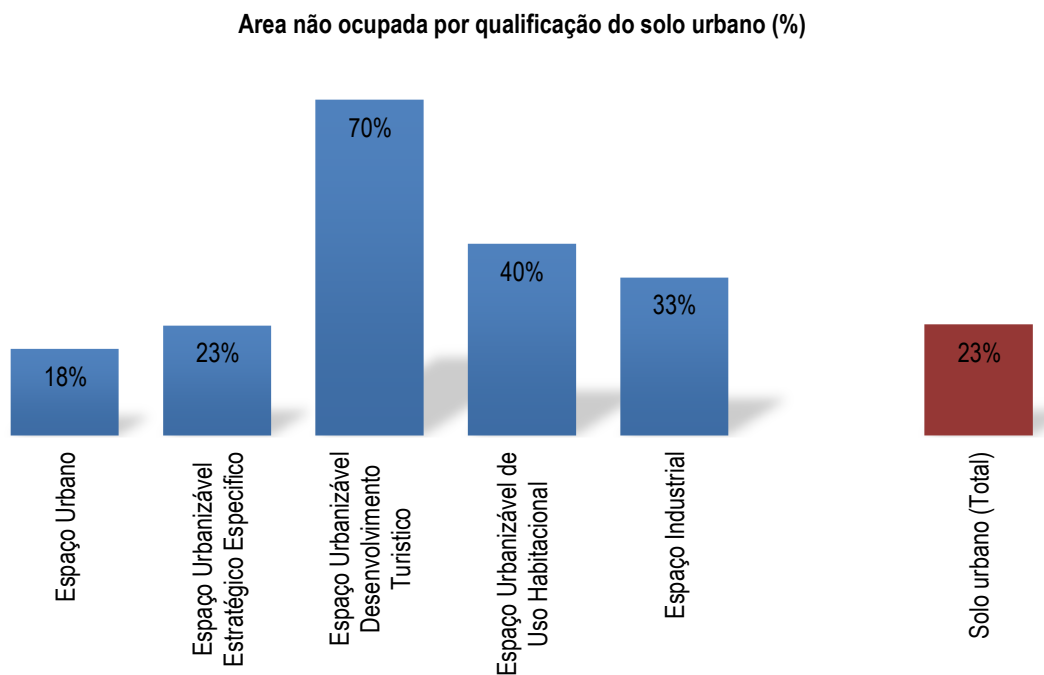


Figura 40– Distribuição percentual da área não ocupada por qualificação do solo urbano, por qualificação de solo

Não podemos deixar de olhar esta realidade conjuntamente com o exponencial aumento do valor do solo, pela sua classificação como urbano, em detrimento da desvalorização do solo rural.

No diagnóstico que hoje se pode fazer, e que serviu de base aos estudos da presente proposta, terrenos que foram destinados à expansão e satisfação do direito de habitação estão hoje na sua maioria livres e nunca serviram essa sua função.

Assistimos assim por todo o território municipal à proliferação de edificação dispersa, baseada numa “*unidade mínima de construção*” que o PDM de 1999 permite para os espaços agrícolas. Temos assim os aglomerados urbanos em degradação, pouco atrativos quer pela desqualificação patrimonial, quer pelas disfuncionalidades do espaço público, e de outro lado uma forte apetência para a construção dispersa por todo o espaço rural/rústico, em especial nas freguesias de Sintra e São João das Lampas/Terrugem.

Fogos concluídos (N.º) em construções novas para habitação familiar, entre 2009 e 2012

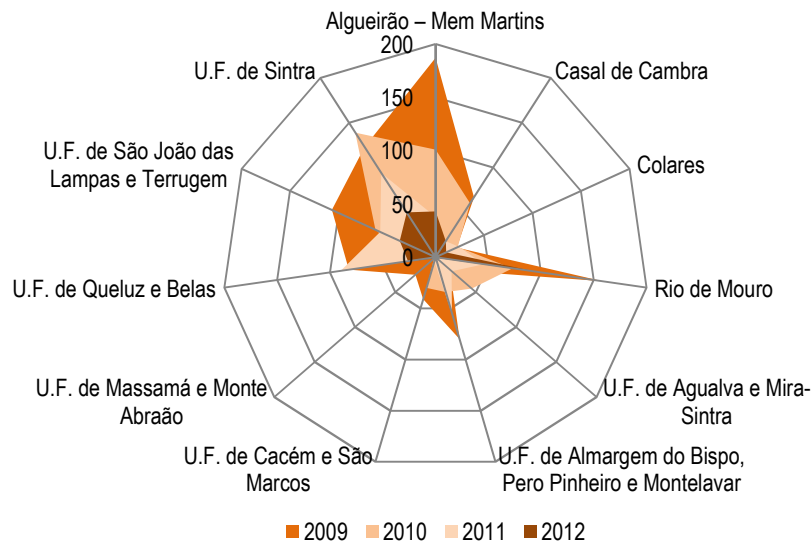


Figura 41– Fogos concluídos 2009 / 2012, Fonte INE. Elaboração própria

É assim colocado em causa o importante valor da paisagem de Sintra, capital base para a economia, mas também pela forte pressão que colocam para o investimento em extensas infraestruturas para serviço de poucas habitações.

Associada a essa forma de ocupação do solo na última década, verifica-se também que, apesar de os solos serem em parte utilizadas para a habitação, permanente ou de veraneio, não se verifica a correspondente valorização dos solos naturais, ou exploração daqueles que apresentam maior vocação agrícola ou florestal.

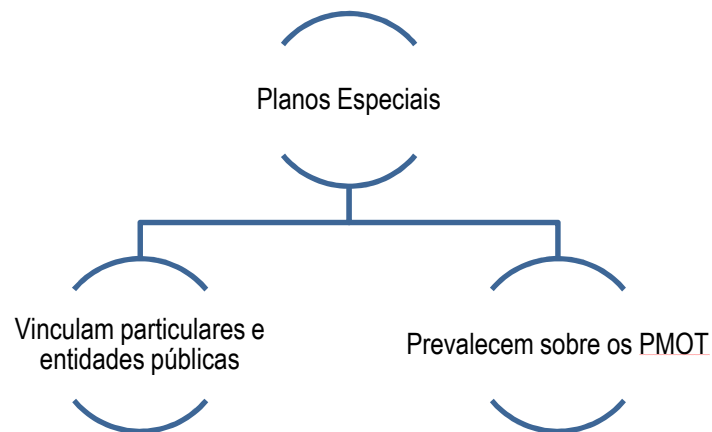
3. PLANOS ESPECIAIS

Interessa, para além do que acima se disse, retirar as consequências dos diversos instrumentos de gestão do território que na última década foram aplicados no território de Sintra.

Após o estabelecimento do PDM de Sintra, vigoraram, com eficácia perante os particulares (para além da vinculação pública sempre aplicável nos termos do anterior regime dos RJIGT) o Plano de Ordenamento da Orla Costeira Sintra-Sado, (POOC Sintra Sado) estabelecido pela Resolução de Concelho de Ministros n.º 86/2003 de 25

de junho, e Plano de Ordenamento do Parque Natural Sintra-Cascais (POPNSC), primeiro estabelecido pelo Decreto Regulamentar n.º 9/94 de 11 de março, e na sua revisão pela Resolução de Concelho de Ministros n.º 1-A/2004 de 8 de janeiro.

Estes instrumentos, enquanto vinculativos das ações dos particulares tiveram uma influência decisiva no uso e ocupação do território que hoje (2016) se pode verificar no território, a qual este processo de revisão do PDM de Sintra, seguindo as disposições da nova lei de bases, pretende por fim.



O estabelecimento dos planos especiais permitiu uma maior salvaguarda de valores naturais, potenciando a conservação da natureza e da biodiversidade. No entanto veio-se a revelar, em especial no que se refere ao POPNSC, que apenas se estabeleceu o plano, e não se executaram as correspondentes medidas de salvaguarda. Foi apenas um plano de orientação proibitiva.

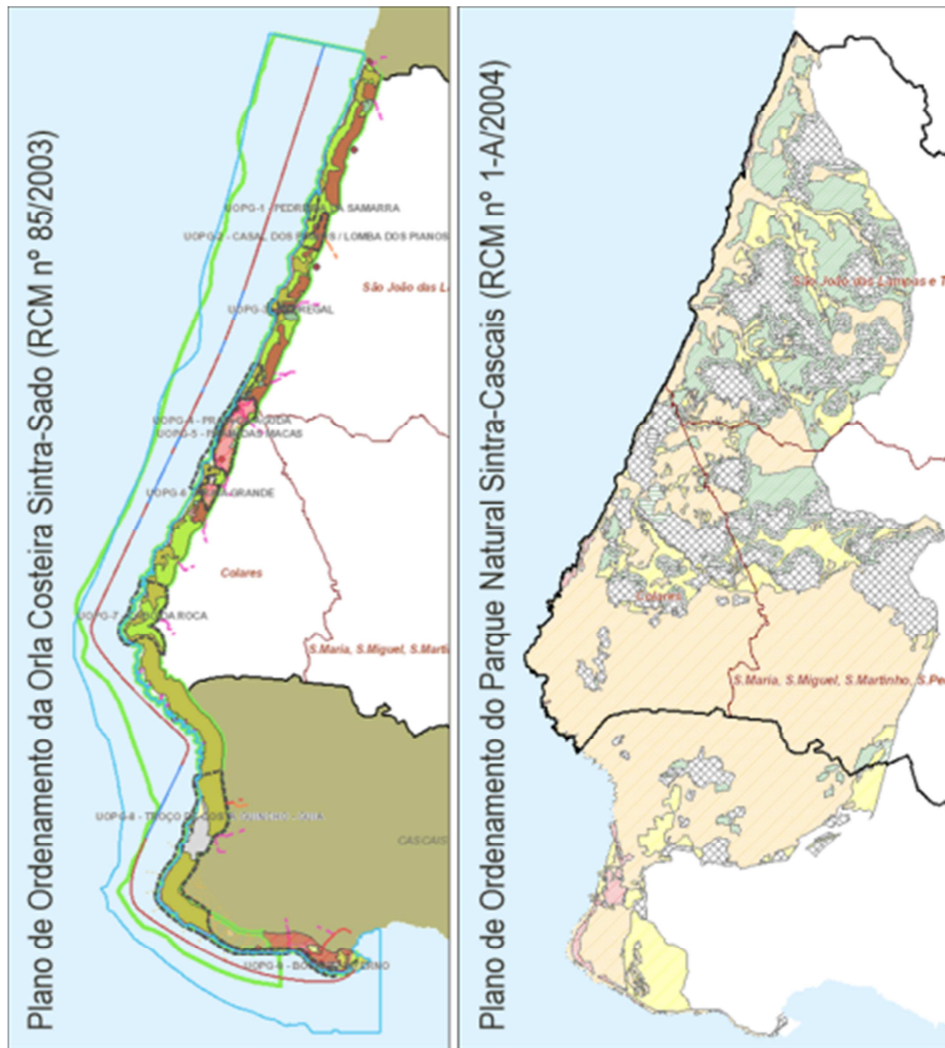


Figura 42– Localização e extrato da plantas de ordenamento do Plano de Ordenamento da Orla Costeira Sintra Sado e do Plano de Ordenamento do Parque Natural Sintra-Cascais

Se o POOC Sintra Sado se ocupou essencialmente das questões de defesa do litoral, e o risco a ele associado, já o POPNSC, consubstanciou-se num verdadeiro plano de ordenamento do território, sobre o PDM. Definiu as formas de uso, transformação e ocupação do solo, e, também ele, estabeleceu “*unidades mínimas de edificação*”. Contribuiu também este plano para a proliferação de habitação em solo rústico, com base na dimensão das parcelas. Na revisão do POPNSC em 2004, estabelecendo-se anéis em torno dos aglomerados urbanos na zona poente do território municipal, levou, mais uma vez ao afastamento das pretensões de edificação dos aglomerados, acentuando a dispersão e colocando em causa os valores que em especial deveria salvaguardar.

O elevado valor do solo urbano, e no caso os solos integrados nos anéis estabelecidos pelo POPNSC envolventes aos aglomerados, levou a que, para edificação de nova habitação ou instalação de atividades económicas, se procurasse localizações mais baratas em solo rustico.

O sistema de gestão do território tornou-se assim mais complexo e menos claro para o cidadão, sobrepondo-se diversos instrumentos, muitas vezes contraditórios entre si.

O novo enquadramento legal, saído da LBPPSOTU, estabelecida pela Lei n.º 31/2014 de 30 de maio, veio pôr fim a estas situações, estabelecendo que é o plano diretor municipal (ou intermunicipal) que reúne todas as disposições sobre o usos, transformação e ocupação do solo, passando os planos especiais (agora programas) a vincular apenas as entidades públicas, no âmbito do seu dever de planeamento.

Assim, compete ao município, integrando as diferentes políticas sectoriais e especiais, e na sua visão para o território municipal, integrar as diretivas dos programas territoriais.

4. UMA NOVA VISÃO DO TERRITÓRIO

Passada uma década e meia de vigência do PDM de Sintra, apenas com uma recente alteração regulamentar, publicada em janeiro de 2016, exigem os tempos o estabelecimento, não de uma mera alteração ou adaptação à nova legislação, mas uma profunda ponderação de um novo modelo territorial.

Temos assim como grandes mudanças:

1. Um novo quadro económico e social;
2. Um novo quadro legal;
3. Um novo equilíbrio territorial.

O PDM de Sintra apoiado no Modelo de Desenvolvimento Territorial e com reflexão sobre as mudanças dos paradigmas social e económico e incorporação do contexto de incerteza apresenta mecanismos que afirmam o seu caráter político e redistributivo dos benefícios que introduz no território, com o seu exercício de classificação e qualificação do solo, face à valorização do meio rústico e do capital natural, impulsionando a competitividade do município e promovendo a qualidade de vida das populações.

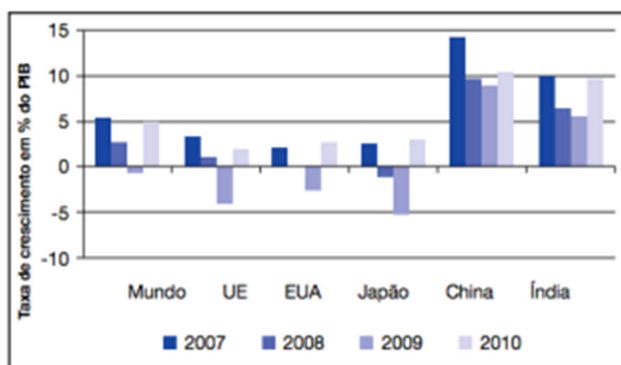
A. UM NOVO QUADRO ECONÓMICO E SOCIAL

A crise económica de 2008 teve significativas implicações na transformação do paradigma socioeconómico, firmando-se um contexto de incerteza que importa considerar nos modelos de utilização do território.

Partindo de uma sociedade de elevado consumo, onde a ponderação sobre uma utilização racional dos recursos foi sendo sucessivamente secundarizada, desde 2007 vimos assistindo a uma progressiva maior consciência, sobre a escassez dos recursos financeiros. A exaustão do modelo financeiro alastrou-se a toda a economia.

“No final de 2008, a crise financeira começou a atingir a economia real. Em 2009, o PIB mundial baixou 0,6%; tratou-se da primeira recessão a nível mundial desde a Segunda Guerra Mundial. No entanto, a crise não afetou todos os países da mesma forma: enquanto os países desenvolvidos sofreram uma importante contração das suas economias, os países emergentes resistiram relativamente bem. O PIB da UE diminuiu 4,1%, sendo a Polónia o único Estado-Membro a registar um crescimento positivo. A taxa de desemprego média na UE passou de 6,1% em 2008 para 10% em 2010 (nos EUA, de 5,8% para 9,7%).”²⁸

²⁸ “A Europa e a crise financeira mundial” – Comissão Europeia 2011



Fonte: FMI

Gráfico 1 – Taxa de crescimento em % do PIB.

Fonte: A Europa e a crise financeira mundial” – Comissão Europeia 2011

Se nos anos 80 do século passado, em Portugal, as taxas de juro eram superiores a 20%, exigindo assim um aforro significativo das famílias e ao desenvolvimento dos sectores da economia através de capitais próprios, com a adesão à moeda única no início do século as taxas de juro cifram-se na ordem dos 3% a 5%. Acresce que na liberalização do crédito, desenvolvida pela banca comercial, o *spread*, ou margem de lucro sobre o “preço” do dinheiro das entidades bancárias, desce para valores recorde de 0,25%.

Na designada crise do *subprime* 2007/2008, depois de um período de disponibilização de recursos a preço muito reduzido (taxas Euribor a variar em torno de 2%²⁹ e *spread* inferiores a 0,5%), assistimos exatamente ao percurso inverso, assente na falta de confiança – *fiducia* – em que a relação financeira estrutura toda a sua atuação. Passam assim a serem registadas taxas Euribor de 5%³⁰, a que acresce maior exigência de garantia e de lucro, em face do risco superior, a refletir-se no *spread* praticado pelas entidades financiadoras que chegou muitas das vezes a ultrapassar os 8%.

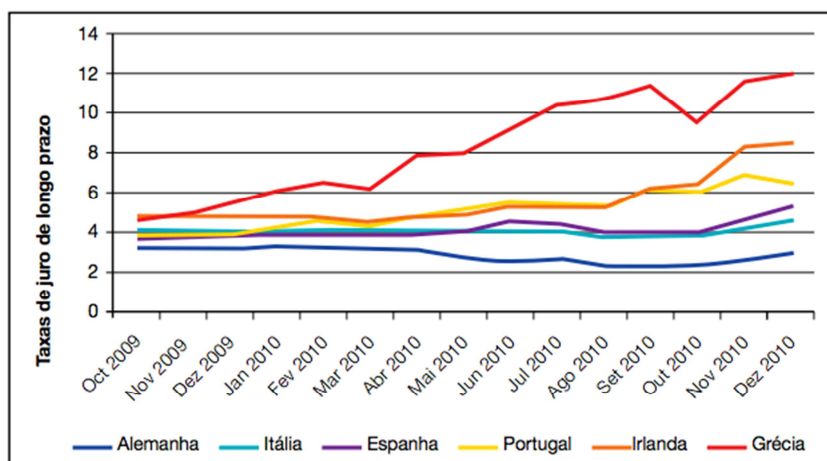


Gráfico 2 – Divergência das taxas de juro de longo prazo na zona euro

Fonte: A Europa e a crise financeira mundial” – Comissão Europeia 2011

²⁹ Fonte: <http://pt.euribor-rates.eu/euribor-2005.asp>

³⁰ Fonte: <http://pt.euribor-rates.eu/euribor-2008.asp>

Todo este quadro financeiro refletiu-se no quotidiano das empresas e dos seus trabalhadores. As empresas enfrentaram, e algumas ainda enfrentam, dificuldades no crescimento dos seus mercados, pela recessão nacional e pela recessão no mundo ocidental no que toca às exportações, verificando fortes restrições ao financiamento dos investimentos necessários. Neste novo enquadramento económico as empresas reconduzem as suas estratégias, refletindo-se na maior parte dos casos numa diminuição da riqueza/produção nacional e levam inevitavelmente no crescimento das taxas de desemprego, o que tem implicações nas dinâmicas das cidades e da sua capacidade de atração de investimento.

Importa referir que a crise 2007/2008 foi ela própria desencadeada por questões relacionadas com a ocupação do território, urbanismo e habitação, sendo a sua designação – *subprime* – exatamente decorrente da sobreavaliação de ativos imobiliários, e da subavaliação do risco na concessão do seu financiamento.

No início do século, face à baixa das taxas de juro, e depois à pequena margem – *spread* – pedida pelas entidades financiadoras, verifica-se uma forte dinamização no mercado imobiliário. Por um lado, as famílias conseguem realizar o sonho da habitação própria, mudando de residência, para fora das áreas centrais das cidades, trocando por tipologias da habitação maiores e acessórios da vida moderna. Por outro, o sector da construção desenvolveu toda a sua atividade para dar resposta a esse desejo, ganhando expressão em áreas de expansão, muitas vezes dependentes do veículo privado para deslocações e onde os fatores de centralidade e identidade careciam de consolidação. É assim que se chega ao início do século, num paradigma, já referido em anteriormente, em que o território era consumido, extensivamente, por nova urbanização e edificação de nova habitação.

Com a crise 2007/2008, todo o modelo se altera. As famílias vêm-se confrontadas ou com a descida de rendimento ou mesmo com o desemprego. Vêm-se igualmente confrontadas com a subida das prestações do financiamento que contraíram quando estabeleceram o seu padrão de vida baseado em rendimentos que não conseguiram manter. As entidades financiadoras confrontam-se com inúmeros incumprimentos de contrato de financiamento.

A procura de habitação centra-se hoje mais nas construções existentes, disponíveis para venda ou arrendamento, o que concorre para os objetivos do plano, em detrimento da busca de construção nova como representação, de desenvolvimento e prosperidade.

A procura de habitação centra-se hoje mais nas construções existentes, disponíveis para venda ou arrendamento, o que concorre para os objetivos do plano, em detrimento da busca de construção nova como representação, de desenvolvimento e prosperidade.

Hoje o mercado de arrendamento assume uma nova e importante dinâmica, que deve ser potenciada para a dinâmica, revitalização e reforço das nossas cidades. Analisando a sua evolução (gráfico seguinte) verifica-se que no último período intercensitário (2001-2011) todos os concelhos da margem Norte apresentam uma variação superior à média da Área Metropolitana de Lisboa (7,75%), exceto o concelho de Lisboa que registou inclusive um crescimento negativo (-6,68%). Sintra com uma taxa de crescimento de, aproximadamente, 27% regista o terceiro maior aumento, tendo sido superado apenas pelos concelhos de Mafra e de Cascais com cerca de 29 % e 28% respetivamente.

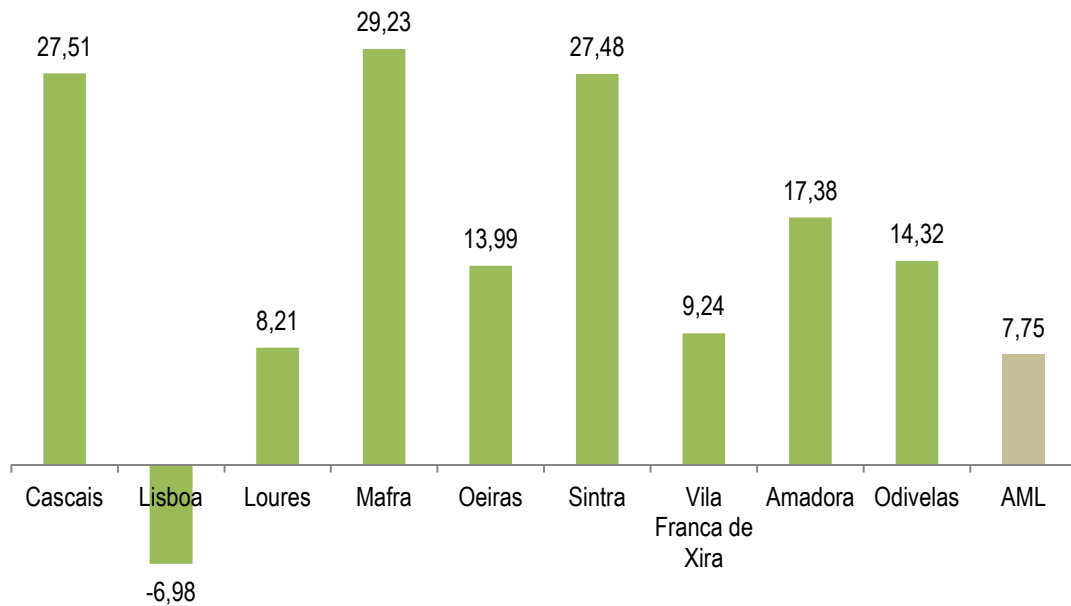


Gráfico 3 - Taxa de variação de alojamentos familiares clássicos arrendados de residência habitual (2001-2011) Fonte: Cálculos efetuados com base nos dados do INE

De acordo com os últimos censos, a proporção de alojamentos familiares clássicos arrendados (gráfico seguinte) regista valores muito semelhantes em quase todas as freguesias do concelho de Sintra, sendo a freguesia de Casal de Cambra com cerca de 28 % e a União de freguesias de Almargem do Bispo, Pêro Pinheiro e Montelavar com aproximadamente 23% as que apresentam uma maior porção de alojamentos arrendados o que não permite efetuar uma associação evidente entre o solo urbano e o solo rústico. No entanto, em 2011, a freguesia de Algueirão Mem Martins, seguida da União das Freguesias de Queluz e Belas e da freguesia de Rio de Mouro apresentavam o maior número de alojamentos vagos e, se se considerar que ao nível do concelho 1/5 dos mesmos se destinam a arrendamento, este número poderá sofrer um aumento considerável.

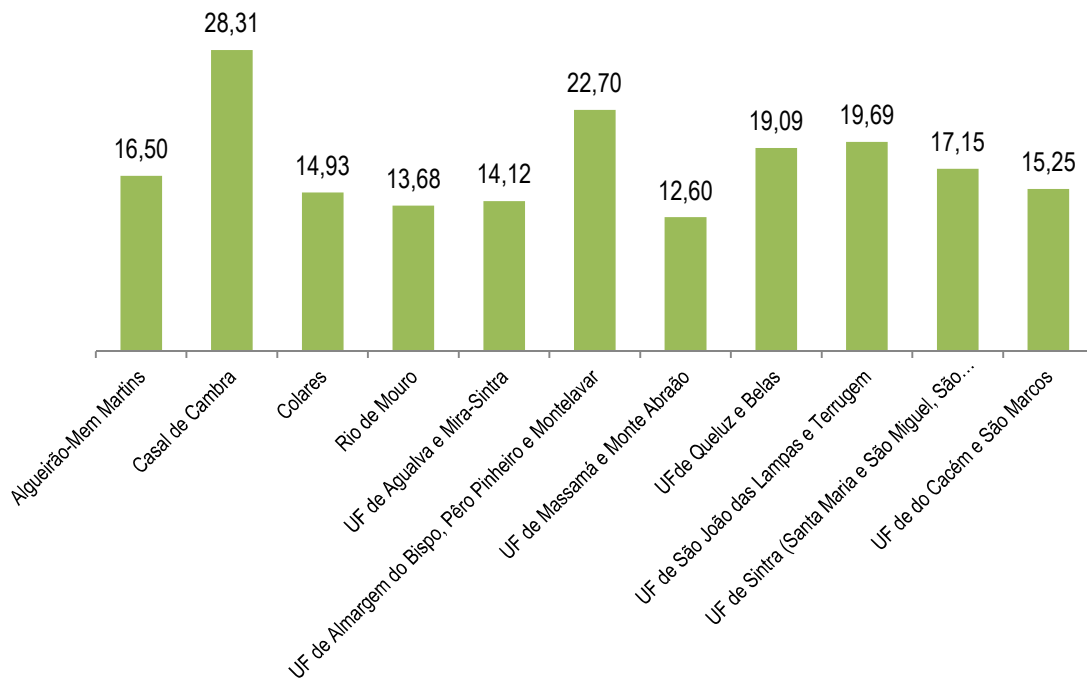


Gráfico 4 - Proporção de alojamentos familiares clássicos arrendados em 2011 (%) Fonte: Cálculos efetuados com base nos dados do INE

Existe hoje uma bolsa de habitações vagas, propriedade das entidades financiadoras, e uma sociedade que já não procura o mesmo modo de vida, tendo outros critérios no que respeita à consolidação da sua habitação. Também o mercado de trabalho exige uma maior mobilidade, e o mercado de arrendamento renasce, porque as famílias vêm no arrendamento um caminho para a estabilização, ainda que a prazo, da sua residência, com a necessária mobilidade que o contexto de incerteza hoje reclama.

A sociedade portuguesa, europeia e internacional tem hoje uma visão diferenciada sobre o território. Reconhecem hoje os atores políticos e sociais, que o território é também um palco de políticas e atuação para a construção da sociedade.

Deste novo quadro económico e social resultam implicações para a construção do modelo territorial de Sintra e do seu desenvolvimento, devendo o novo PDM encontrar as melhores formulações para responder ao que hoje são os modelos de comportamento, de desenvolvimento das empresas e da construção da vida dos cidadãos.

B. UM NOVO QUADRO LEGAL

O regime de uso, transformação e ocupação do solo, sofreu uma primeira e profunda alteração com o estabelecimento da Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial através do Decreto-Lei 380/99 de 22 de setembro, apesar da nossa Lei da Bases da Política de Ordenamento do Território e Urbanismo datar de 1998 (Lei n.º 48/98 de 11 de agosto).

O primeiro PDM de Sintra, ainda que entrado em vigor em 1999, seguiu no entanto o anterior regime estabelecido pelo Decreto-Lei n.º 69/90 de 2 de março.

É pois ampla a desadequação deste instrumento fundamental para o território de Sintra, face às sucessivas alterações legislativas.

Mas ao que a este momento interessa, é a mais recente alteração, também ela profunda em todo o quadro legal referente ao ordenamento do território e urbanismo, que motiva uma profunda ponderação do ordenamento do território municipal.

Se o primeiro PDM de Sintra ocorreu na primeira transformação, ainda que elaborado à luz de anterior legislação, o Novo PDM de Sintra, ocorre nesta segunda grande transformação legislativa enquadrando-se e aderindo na totalidade ao novo quadro legal. É assim um novo PDM neste novo quadro legal, sem necessidade de responder a futuros processos de adaptação decorrentes de regimes transitórios.

O quadro legal sobre o ordenamento do território e os instrumentos para a sua gestão, atualmente vigente, teve um processo de construção que se veio a concluir em 2014. Submetida a apresentação pública em outubro de 2013 a Nova Lei de Bases, agora designada Lei de Bases Gerais da Política Pública de Solos, de Ordenamento do Território e de Urbanismo (LBPPSOTU), veio a ser consolidada na Lei n.º 31/2014 de 30 de maio. Inicialmente apenas tendente a rever a anterior lei³¹, acabou por integrar, e bem, a antiga Lei de Solos³² no processo de revisão legislativa, que inicialmente tinham percursos de revisão independentes. Ora não existe ordenamento do território sem a sua base territorial que é o solo, e diga-se que da designada Lei de Solos, estabelecida em contexto próprio e datado, já pouco chegou ao século XXI.

Logo na Proposta de Lei n.º 183/XII, na sua Exposição de Motivos, se afirmava que *“partindo da avaliação da situação atual e do regime em vigor, é imperioso definir instrumentos que permitam disciplinar, reconduzir e induzir a correta distribuição do solo rústico e urbano e a execução eficiente dos planos territoriais, evitando o aumento excessivo e irracional dos perímetros urbanos, assegurando a salvaguarda dos valores naturais, e promovendo a exploração dos recursos florestais e agrícolas bem como o melhor aproveitamento dos recursos do solo urbano, centrado na reabilitação dos fogos existentes, em detrimento de nova construção e na regeneração de áreas do território”*.

O novo quadro legal é assim afirmado³³ como uma mudança de paradigma assente em (i) flexibilização do planeamento, (ii) reforço do PDM como instrumento estratégico, (iii) reabilitação urbana como desenvolvimento das cidades.

Afirmou também algumas inovações³⁴:

1. Clarificação do regime do solo, passando este a refletir claramente a dicotomia entre solo urbano e solo rústico (até aqui designado rural);
2. O Plano Diretor Municipal concentra todas as regras vinculativas dos particulares, assegurando maior transparência;
3. Cooperação intermunicipal, pretendendo uma melhor gestão dos recursos naturais, infraestruturas e equipamentos;
4. Maior flexibilidade no planeamento territorial, estabelecendo uma figura de PDM mais estratégico e programático, permitindo uma transformação do solo mais célere e adequada às necessidades do ciclo económico, promovendo procedimentos mais flexíveis da sua alteração e revisão;
5. Novo sistema económico-financeiro, por forma a assegurar a sustentabilidade do uso do solo;
6. Distribuição de encargos e benefícios, através da valorização e proteção do património cultural, da biodiversidade e dos ecossistemas;

³¹ Lei n.º 48/98 de 11 de agosto

³² Decreto-Lei n.º 794/76 de 5 de novembro

³³ [http://www.dgterritorio.pt/static/repository/2014-01/2014-01-27163831_b511271f-54fe-4d21-9657-24580e9b7023\\$\\$5D83BE99-238C-4727-83D4-712E7C3188A0\\$\\$69E67E20-4873-4456-AF03-356A70397C87\\$\\$file\\$\\$pt\\$\\$1.pdf](http://www.dgterritorio.pt/static/repository/2014-01/2014-01-27163831_b511271f-54fe-4d21-9657-24580e9b7023$$5D83BE99-238C-4727-83D4-712E7C3188A0$$69E67E20-4873-4456-AF03-356A70397C87$$file$$pt$$1.pdf)

³⁴ [http://www.dgterritorio.pt/static/repository/2014-01/2014-01-27163831_b511271f-54fe-4d21-9657-24580e9b7023\\$\\$5D83BE99-238C-4727-83D4-712E7C3188A0\\$\\$69E67E20-4873-4456-AF03-356A70397C87\\$\\$file\\$\\$pt\\$\\$1.pdf](http://www.dgterritorio.pt/static/repository/2014-01/2014-01-27163831_b511271f-54fe-4d21-9657-24580e9b7023$$5D83BE99-238C-4727-83D4-712E7C3188A0$$69E67E20-4873-4456-AF03-356A70397C87$$file$$pt$$1.pdf)

7. Aposta na reabilitação urbana, focando aí o desenvolvimento dos aglomerados urbanos;
8. Regularização de operações urbanísticas, promovendo o “desbloquear de situações de impasse cuja manutenção se revela negativa para o interesse público urbanístico e ambiental e desproporcionadamente gravosa para os particulares”³⁵.

Não podemos deixar de asseverar que algumas destas afirmadas inovações o terão efetivamente sido, outras não resultaram em efetiva concretização legislativa nos regimes associados a lei de bases, nomeadamente, ao que aqui interessa, no RJGT.

Não é aqui o local adequado e avisado para identificar algumas fragilidades deste novo quadro legislativo, nem para alertar que as intenções do legislador não se refletiram nos exatos documentos aprovados a trazidos a vigor.

Interessa para o presente processo de estabelecimento do novo PDM de Sintra, no essencial desta alteração legislativa as duas primeiras inovações. Aí centramos esta nossa apreciação.

O (NOVO) REGIME DICOTÓMICO DE CLASSIFICAÇÃO DO SOLO

O regime dicotómico de classificação do solo entre urbano e rústico, ainda que não sendo “novo”, integra a visão que não se pode deixar de ter sobre o território depois dos desenvolvimentos urbanísticos do final do século passado, e do contexto económico e social deste novo século.

A afirmação, tantas vezes repetida pelo legislador, de “acabar com o solo urbanizável”, mais não reflete que o novo paradigma de desenvolvimento das cidades, do financiamento imobiliário, e da organização e construção de vida das famílias e dos cidadãos em geral.

Estabelece a nova Lei de Bases, e o correspondente RJGT:

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

1. *«Solo urbano», o que está total ou parcialmente urbanizado ou edificado e, como tal, afeto em plano territorial à urbanização ou à edificação.*

Conforme referimos atrás, hoje não existe mais procura para as grandes urbanizações de novas áreas habitacionais, pelo que também por isso os modelos de desenvolvimento do território, e dos municípios, não deve mais sustentar-se na disponibilização de grandes áreas para acolher tais “acontecimentos”. Acresce ainda que também não deve hipotecar recursos para que isso algum dia possa acontecer.

Com um crescimento populacional em Sintra, não diverso da região de Lisboa ou mesmo do país, em torno de 1%, não são precisas disponibilidades de solo para nova população, novas habitações e novas urbanizações no modelo exigido no século passado.

Assim a nova Lei estabelece uma dicotomia, que já existia, reduzindo o conceito de solo urbano àquele que está total ou parcialmente urbanizado.

O Novo PDM de Sintra desenvolveu numa base multicritério a classificação do seu solo, como melhor se apresenta no Título V deste relatório, apostando, conforme afirmado no seu Modelo de Desenvolvimento Territorial (MDT), na

³⁵ Proposta de Lei n.º 183/XII, exposição de motivos

contenção das áreas/perímetros urbanos, na sua compactação e reforço de centralidades, estabelecendo instrumentos indutores do comportamento do mercado imobiliário, seus atores e destinatários.

Conforme neste relatório é descrito o Novo PDM reduziu as áreas classificadas como urbanas, tendo por base a efetiva ocupação do território, os investimentos públicos, em especial os municipais em serviços básicos de saneamento, a forma e composição cadastral, assegurando em todo caso espaços de regeneração e revitalização dos aglomerados, seja para acolhimento de atividades económicas dinamizadoras, seja para acolhimento das funções habitacionais ou de apetrechamento urbano (equipamentos e serviços à população).

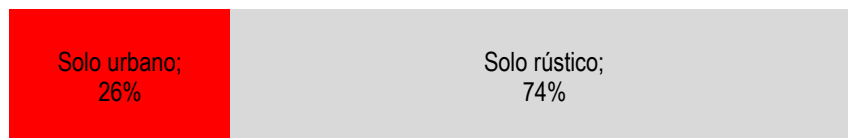
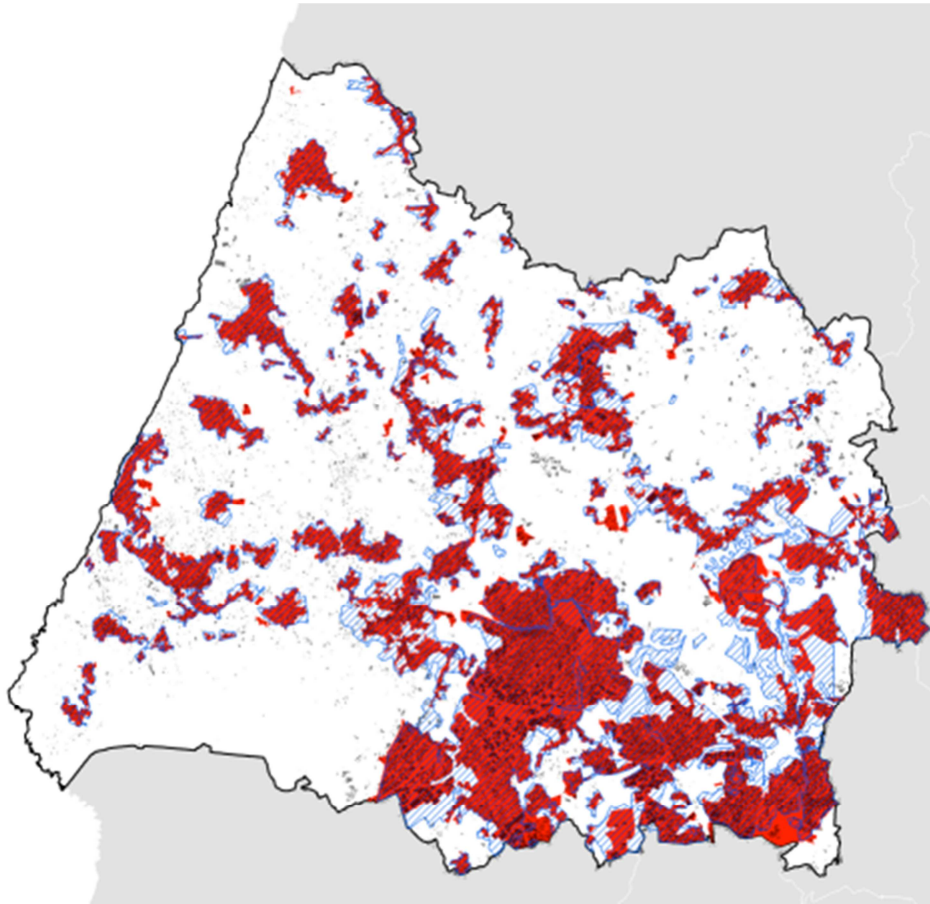


Figura 43– Comparação entre solo urbano pelo PDM 1999 e a atual proposta. Fonte: GPDM

I. O PDM COMO INTEGRADOR DE REGRAS VINCULATIVAS DOS PARTICULARES

A nova Lei de Bases (LBPPSOTU), veio a estabelecer inequivocamente o papel dos planos (agora programas) especiais. Até então existia uma prática, ainda que não consonante com a lei, de planos especiais estabelecidos de regras de uso, transformação e ocupação do solo.

Sintra, pela existência de um Parque Natural, e pelos seus 25 km de costa atlântica, foi sujeito, ao longo dos últimos anos, a disciplinas complexas de gestão do território.

Estão estabelecidos no território de Sintra os seguintes planos especiais:

1. Plano de ordenamento do Parque Natural Sintra-Cascais (POPNSC), estabelecido pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 1-A/2004 de 8 de janeiro, anteriormente estabelecido pelo Decreto Regulamentar n.º 9/94 de 11 de março;
2. Plano de ordenamento da orla costeira Sintra-Sado (POOCSS), estabelecido pela Resolução de Conselho de Ministros n. 86/2003 de 25 de junho.

O território de Sintra teve de lidar em toda a vigência do seu PDM (99), com esta complexidade, muitas vezes com determinações contraditórias sobre um mesmo território e com relevantes encargos para o particular, que não entende como a administração pública lhe determina comportamentos perante a lei confusos e contraditórios. Ao município de Sintra coube ao longo destes anos o ónus de fazer entender o que não seria compreensível.

A bom tempo veio a nova Lei de Bases esclarecer, em definitivo, o estatuto de cada um dos instrumentos de gestão do território, e das entidades que por eles são responsáveis e tutelam os respetivos interesses. Passa agora o plano diretor a ser o instrumento integrador de todas as determinações que condicionam o comportamento dos particulares no que se refere à sua atuação sobre o território e em matéria de uso, transformação e ocupação do solo.

Estabelece a nova Lei de Bases³⁶ que “os programas especiais constituem um meio de intervenção do Governo e visam a prossecução de objetivos considerados indispensáveis à tutela de interesses públicos e de recursos de relevância nacional com repercussão territorial, estabelecendo exclusivamente regimes de salvaguarda de recursos e valores naturais, através de medidas que estabeleçam ações permitidas, condicionadas ou interditas em função dos objetivos de cada programa, prevalecendo sobre os planos territoriais de âmbito intermunicipal e municipal” e que “os programas especiais compreendem os programas da orla costeira, programas das áreas protegidas, programas de albufeiras de águas públicas e os programas dos estuários”.

E ainda³⁷ que “os programas territoriais vinculam as entidades públicas” e que “os planos territoriais de âmbito intermunicipal e municipal vinculam as entidades públicas e ainda, direta e imediatamente, os particulares”.

No mesmo sentido dispõe o RJIGT³⁸, acrescentando que “são nulas as orientações e as normas dos programas e dos planos territoriais que extravasem o respetivo âmbito material”, não deixando no entanto de impor aos municípios que “as normas dos programas territoriais que, em função da sua incidência territorial urbanística, condicionem a ocupação, uso e transformação do solo são obrigatoriamente integradas nos planos territoriais”, e ainda que “sempre que entre em vigor um programa territorial de âmbito nacional ou regional é obrigatória a alteração ou a atualização dos planos territoriais de âmbito intermunicipal e municipal, que com ele não sejam conformes ou compatíveis”, estabelecendo nos artigos seguintes um conjunto de consequências da não atualização dos planos face aos programas.

³⁶ art. 40º da Lei n.º 31/2014 de 30 de maio (LBPSOTU)

³⁷ art. 46º da Lei n.º 31/2014 de 30 de maio (LBPSOTU)

³⁸ art. 3º e art. 27º do Decreto-Lei n.º 80/2015 de 14 de maio (RJIGT)

Em primeiro lugar julgamos que a referência a conformidade tenha sido um lapso legislativo, já que a essa relação está associado entendimento de normas vinculantes do mesmo tipo. O que não se verifica entre programas e planos.

Em segundo lugar não podemos deixar de afirmar que em todo o caso não afeta a condição de nulidade expressa no art. 3º do RJGT.

Clarificando o que cabe aos planos especiais estabelece o RJGT³⁹ que “os programas especiais estabelecem regimes de salvaguarda de recursos e valores naturais e o regime de gestão compatível com a utilização sustentável do território, através do estabelecimento de ações permitidas, condicionadas ou interditas, em função dos respetivos objetivos”, estabelecendo “ações permitidas, condicionadas ou interditas, relativas à ocupação, uso e transformação do solo, devem ser integradas nos planos territoriais”. Mais uma vez se estabelece uma complexidade de comandos legais que, baseado no sistema instituído e na afirmação que o plano diretor é aquele que deve integrar todas normas vinculativas dos particulares se impõem um conjunto de procedimentos que efetivamente não correspondem a esse princípio afirmado aquando da apresentação da proposta de lei.

Adicionalmente podem ser estabelecidos regulamentos⁴⁰ que determinam as “normas de gestão das respetivas áreas abrangidas, nomeadamente, as relativas à circulação de pessoas, veículos ou animais, à prática de atividades desportivas ou a quaisquer comportamentos suscetíveis de afetar ou comprometer os recursos ou valores naturais a salvaguardar podem ser desenvolvidos em regulamento próprio, nas situações e nos termos que o programa admitir”.

Terá assim o particular que entender esta teia complexa de normativos, e caberá ao município diminuir os encargos e custos de contexto de tal sistema. Não foi com esta reforma do quadro legal totalmente alcançada a clarificação sistemática e normativa que se afirmou e pretendia.

Importa por último afirmar que, nos termos do regime transitório da LBPPSOTU e do RJGT, este novo PDM dá integral cumprimento (i) à integração das normas do âmbito dos planos especiais, nos termos do art. 198º do RJGT, e (ii) à nova classificação do solo nos termos do art. 199º deste novo regime, tendo presente o MDT de Sintra.

Importante será pois que nesta oportunidade de **constituir um Novo PDM para Sintra, congregador de todas as disposições que vinculam diretamente os particulares**, e também ele executar de todo o regime transitório entre os dois quadros legais, se assegure entre todas as entidades da administração, central e local, uma efetiva clareza no instrumento de gestão do território a vigorar no futuro, **tirando os ensinamentos necessários do passado**, da divergência de comandos normativos, **evitando para o futuro persistir em idênticos erros** que apenas **prejudicam o ordenamento do território e o adequado desenvolvimento económico que Sintra almeja**.

C. UM NOVO EQUILÍBRIO TERRITORIAL

Segundo a Declaração do Capital Natural, na COP - RIO+20 das Nações Unidas, o Capital Natural incorpora todos os ativos naturais da Terra (solo, ar, água, flora e fauna) e todos seus serviços ecossistémicos, que tornam possível a existência de vida humana.

É do Capital Natural que derivam os serviços dos ecossistemas, enquanto unidades funcionais onde comunidades de plantas, animais e microrganismos interagem de forma dinâmica com o meio abiótico, que tornam possível a vida humana. Os serviços prestados pelos ecossistemas são benefícios de que as populações humanas usufruem direta e indiretamente e desempenham funções que podem ser agrupadas em quatro grandes grupos: produção,

³⁹ art. 44º do Decreto-Lei n.º 80/2015 de 14 de maio (RJGT)

⁴⁰ art. 44º do Decreto-Lei n.º 80/2015 de 14 de maio (RJGT)

regulação, culturais e de suporte, de acordo como o estabelecido no Regime Jurídico da Conservação da Natureza, estabelecido pelo Decreto-Lei n.º 142/2008 de 24 de julho.

- **“Serviços de produção”** - entendidos como os bens produzidos ou providos pelos ecossistemas, nomeadamente alimentos, água doce, lenha, fibra, bioquímicos ou recursos genéticos, entre outros;
Os serviços de produção relacionam-se com a segurança quer pessoal quer no acesso aos recursos, que uma vez garantidos concorrem para o bem-estar humano e a sua capacidade de exercer escolhas. Tem impacto nas relações sociais de coesão e geram oportunidade para o progresso humano noutras valências como os culturais.
- **“Serviços de regulação”** - entendidos como os benefícios obtidos da regulação dos processos de ecossistema, nomeadamente a regulação do clima, de doenças, de cheias ou a destoxificação, entre outros;
Os serviços de regulação concorrem para o bem-estar das populações, tendo impactos na segurança, na possibilidade de exploração de recursos para obtenção de rendimento, na saúde quanto a disponibilidade de alimentação adequada, água potável e ar puro e aumento da capacidade de resiliência.
- **“Serviços culturais”** - entendidos como os benefícios não materiais obtidos dos ecossistemas, nomeadamente ao nível espiritual, recreativo, estético ou educativo, entre outros;
Estes serviços têm um caráter não material e contribuem para o bem-estar humano desempenhando funções transversais às diferentes componentes de segurança disponibilidade de recursos, saúde humana, e nas relações sociais, influenciando a expressão de valores estéticos, recreativos, culturais e espirituais, contribuindo para a manutenção da saúde mental, informações históricas, e inspiração artística.
- **“Serviços de suporte”** - entendidos como os serviços necessários para a produção de todos os outros serviços, nomeadamente a formação do solo, os ciclos dos nutrientes ou a produtividade primária, entre outros;
A capacidade de prover espaço e substrato adequado a atividades humanas, está nos serviços de suporte de desempenhados pelos ecossistemas.

Os serviços prestados pelos ecossistemas são influenciados por diversos fatores, como as alterações climáticas, afetando a capacidade de resiliência dos sistemas naturais a fenómenos extremos e as próprias mudanças sociais, traduzidas em diferentes comportamentos, padrões de consumo e opções de ocupação solo. O bem-estar humano tem o duplo papel de ser influenciado pelo desempenho dos sistemas naturais, e simultaneamente influencia-os pelos impactos das necessidades de consumo de recursos para satisfação de necessidades e de estilos de vida.

Os fenómenos associados às alterações climáticas têm impactes territoriais como os perspectivados pelo Relatório das Nações Unidas que indicam que o aumento de temperatura poderá conduzir, em países do sul da Europa como Portugal, ao aumento dos riscos de incêndios, progressiva desertificação das áreas a sul, aumento da frequência de fenómenos como tornados, e precipitação intensa.

No território de Sintra as alterações climáticas têm especial incidência nas áreas agrícolas, e na orla costeira com o impacto da subida do nível médio da água do Mar. Contudo, o destaque, para efeitos do presente tema, é feito sobre as áreas urbanas onde o risco de inundações, decorrentes de fenómenos de precipitação num curto período de tempo coloca muitas das vezes em causa a vida das populações, e ainda o efeito de ilha de calor coloca desafios de saúde pública e qualidade de vida, e para a qual os sistemas naturais desempenham especial papel de reequilíbrio territorial.

Na extensa área urbana sintrense, onde se concentra 80% da população, as infraestruturas verdes e azuis e a promoção ativa de conectividade ecológica são determinantes para aumentar a capacidade de resiliência da vivência urbana. Algumas das medidas apontadas nas estratégias de adaptação das cidades às alterações climáticas indicam a introdução ou aumento de áreas de sombra e alinhamentos arbóreos para redução de temperatura local, aumento da capacidade de retenção de água como bacias de retenção, áreas verdes públicas, agricultura e jardinagem urbanas.

O reconhecimento que os elementos naturais desempenham funções determinantes ao bem-estar humano, conduziu à necessidade de lhe atribuir valor para ponderar o que se deve pagar pela utilização de recursos naturais e receber pela conservação dos serviços dos ecossistemas, e incorporar esse valor na economia.

A discussão académica sobre a valoração dos ecossistemas tem conduzido diferentes especialistas a publicarem estudos como o caso de Robert Constanza⁴¹, que em 1997 descreve os processos utilizados para estimar o valor monetário dos serviços globais de dezassete ecossistemas e dezasseis biomassas, atribuindo valor a serviços pontuais como purificação de água, captura de carbono, retenção de solos, etc., adicionando valores parciais pra chegar a valor global médio por unidade de área e por biomassa. A dificuldade do desafio é elevada mas deixa evidente o quão têm sido subestimados os ecossistemas nas decisões de ocupação e transformação do solo.

Outro relatório elaborado com contributo de 1300 especialistas com o apoio do Programa das Nações Unidas para o Ambiente e Desenvolvimento, intitulado “Ecossistemas e o Bem-estar Humano” integra a Avaliação do Milénio dos Ecossistemas sendo apontadas algumas soluções como:

1. Mudança do contexto económico das decisões, garantido que o valor dos serviços dos ecossistemas é integrado na tomada de decisão;
2. Supressão de subsídios agrícolas, piscícolas e energéticas que provocam danos ao ambiente e pessoas;
3. Introdução de pagamentos aos proprietários dos solos em troca de gestão compatível com a proteção dos serviços ecossistémicos com valor para a sociedade;
4. Estabelecimento de mecanismos de mercado que reduzam emissões de nutrientes e de carbono mais eficientes.

O estudo *The Economics of Ecosystems and Biodiversity* ou TEEB, decorrente do acordo na conferência de Potsdam do G8+5 (África do Sul, Brasil, China, Índia e México), e posteriormente com o apoio institucional da Comissão Europeia e das Nações Unidas, enunciou o propósito de “acabar com invisibilidade económica da Natureza” e resultou em cinco relatórios direcionados para ecologistas e economistas, decisores políticos nacionais e internacionais, políticos locais e regionais, empresas e para cidadãos.

A visão da Estratégia Europeia para a Biodiversidade 2020 afirma o título O nosso seguro de vida, o nosso capital natural, enuncia que *“até 2050, a biodiversidade da União Europeia e os serviços ecossistémicos que ela fornece – o seu capital natural – sejam protegidos, valorados e adequadamente restaurados pelo valor intrínseco da biodiversidade e pela contribuição essencial para o bem-estar humano e a prosperidade económica de forma a que sejam evitadas as mudanças catastróficas causadas pela perda de biodiversidade.”*^{xxx}

O princípio poluidor-pagador, refletido por exemplo em instalações industriais emissoras de efluentes ou gases para a atmosfera, deveriam encontrar soluções com menos impacto ou compensar, é adaptado ao **princípio do utilizador-pagador** que considera a internalização das externalidades negativas, isto é, custos que a utilização de ecossistemas em benefício privado impõe a terceiros sem o seu consentimento, por forma a incentivar a adoção de soluções menos nocivas para a biodiversidade, e desempenhar as mesmas funções sociais e económicas.

O consumo de recursos por atividades como a agrícola, piscícola, pecuária ou outras beneficiam do acesso aos serviços prestados pelos ecossistemas, tem impactos sobre a biodiversidade. Também atividades que beneficiam do valor natureza como turismo ou desporto de natureza, fazem depender o grau de impacto no meio natural em função da intensidade de uso.

No Brasil surge outro princípio, o do **protetor-recebedor**⁴² que reflete a necessidade de internalizar externalidades positivas pela preservação de funções ecossistémicas, em geral de áreas com elevada biodiversidade. Neste caso o protetor desenvolve atividades para além da guarda passiva dos recursos, como benfeitorias necessárias para evitar

⁴¹ Constanza, et al “The Value of the world’s ecosystem services and natural capital” in Nature, vol.387, 15 May 1997, pag 253 a 260, in Aragão A. “A natureza não tem preço... mas devia”, Estudos de Homenagem ao Professor Doutor Jorge Miranda, CEDOUA, outubro 2011

⁴² Aragão A. “A natureza não tem preço... mas devia”, in Estudos de Homenagem ao Professor Doutor Jorge Miranda, CEDOUA, outubro 2011

a perda, destruição ou deterioração do bem, como impedir perigo de ocorrência e propagação de incêndios e disseminação de pragas, doenças e espécies invasoras.

Podem ser desenvolvidas benfeitorias úteis, que promovem a valorização dos recursos, como a reflorestação após eventos de incêndios, ou o pousio de terrenos agrícolas, ou ainda a colocação de recifes artificiais para o desenvolvimento de recursos piscícolas.

Já as benfeitorias voluntárias valorizam funções culturais e imateriais, de âmbito recreativo, estético ou espiritual, como podas estéticas, trilhos pedestres delimitados por seixos.

Colocam-se então questões sobre a forma de remuneração dos ecossistemas, isto é, de incorporar o valor do capital natural na economia. Sinteticamente apresentamos alguns dos mecanismos em prática.

Ao nível local são usados, tradicionalmente, mecanismos como taxas de entradas em zonas protegidas, receitas relacionadas com o turismo, mercados locais para produtos rurais; outros mecanismos inovadores, como mercados locais para todos os tipos de ecossistemas.

Ao nível nacional, os mecanismos financeiros tradicionais centram-se nas afetações orçamentais, turismo nacional, angariação e atribuição de fundos a ONG; outros mecanismos inovadores têm como exemplos a consignação de receitas, reforma fiscal ecológica, lotarias verdes, mercados nacionais verdes, standards voluntários das empresas, etc.

Mecanismos internacionais como ajuda bilateral, agências e bancos de desenvolvimento, turismo internacional. E outros inovadores como compromissos de ajuda oficial ao desenvolvimento a longo prazo, standards voluntários de empresas, entre outros.

O presente plano assume o desígnio emanado do MDT de valorização do património natural e cultural do território, bem como de contenção urbana e melhoria da qualidade de vida das populações, e reconhece a importância do capital natural para atingir esse propósito, apresentando mecanismos que atuam a diversos níveis.

Por um lado concretiza o princípio da igualdade e cria instrumentos redistributivos do valor na qualificação do território os quais desenvolveremos em capítulos seguintes.

Por outro lado, estabelece unidades operativas de planeamento e gestão com destaque para as referentes à proteção e promoção de conectividade ecológica entre as cidades de Sintra. São estabelecidas três UOPG que afirmam a demarcação das cidades com a clara intenção de promover os sistemas naturais associados à vivência urbana, e a descompressão das cidades, melhorando a qualidade de vida e criando condições para aumentar a resiliência a fenómenos extremos.

5. MODELO DE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL

O Novo PDM de Sintra interpretou todas estas mudanças.

Que se refletem no Modelo de Desenvolvimento Territorial estabelecido pelos órgãos municipais em junho de 2015.

O plano diretor municipal define o **quadro estratégico de desenvolvimento territorial do município**⁴³, estabelecendo o seu modelo de organização territorial.

Desenvolvimento territorial, de acordo com o glossário do desenvolvimento territorial, “*é entendido como o processo através do qual a geografia dos territórios habitados pelas sociedades humanas é progressivamente transformada. Envolve componentes físicas (infraestruturas, paisagens rurais e urbanas, etc.), mas também, a estrutura territorial ou padrão de povoamento, isto é, a distribuição geográfica da população e das atividades, em particular a dimensão das cidades e as relações que se estabelecem entre elas.*”

⁴³ Artigo 96º do RJIGT, aprovado pelo Decreto-lei n.º 80/2015 de 14 de maio

O desenvolvimento territorial é um conceito também utilizado como objetivo de políticas públicas (políticas de desenvolvimento territorial). Este carácter abrangente resulta do facto de não se visar apenas o crescimento económico das respetivas regiões, mas também a sua sustentabilidade do ponto de vista económico, social, ambiental e cultural. O desenvolvimento territorial tem assim uma dimensão fortemente qualitativa, requerendo uma significativa coerência ao nível da conceção e concretização de políticas públicas.”⁴⁴

Um **modelo territorial visa traduzir espacialmente os objetivos e estratégias**, com relevância territorial à escala do município, concretizando assim as opções estratégicas de futuro.

Importa, pois, antes de mais, territorializar as políticas construídas na visão de futuro para Sintra.

Pretende-se por um lado **tirar partido dos valores territoriais**, geoestratégicos no contexto da Área Metropolitana de Lisboa, e por outro **potenciar os valores de Sintra** – identidade, ambiente e economia.

Para Sintra, na sua diversidade territorial, **importa identificar as unidades territoriais que estruturam o seu território**, entendendo-se como unidade territorial a porção de território que assume identidade mas também, no sentido prospetivo do planeamento, que pode congrega políticas conjugadas para alcançar objetivos integrados.

Para a identificação das unidades territoriais concorrem os **elementos estruturantes**, existentes ou propostos, (i) numa perspetiva funcional – numa perspetiva de máxima rentabilização com a utilização mínima de recursos; (ii) numa perspetiva de legibilidade – reunindo um conjunto de referências que as torne perceptíveis; (iii) numa perspetiva de identidade – que compostas por diversas partes, formas e/ou funções, devem distinguir-se uma de cada outra.

Importa ainda à definição das unidades territoriais a identificação dos seus elementos estruturantes, onde se incluem:

Linhas – Percursos (viários ou verdes), barreiras ou fronteiras;

Pontos de referência – edifícios notáveis ou de referência na paisagem, nós de encontro, de pessoas ou funções;

Conjuntos – centralidades, áreas de confluência de equipamentos/atividades de diversa natureza que constituam espaços a fluxo de pessoas.

As unidades territoriais, assente na leitura dos elementos estruturantes – linhas, pontos, conjuntos - para a estratégia territorial, e numa perspetiva de concretização das opções estratégicas, devem assim obedecer aos **princípios de funcionalidade, legibilidade e de identidade**⁴⁵.

O Modelo de Desenvolvimento Territorial (MDT) corresponde a uma síntese prospetiva do que Sintra quer para o seu território, mas procura concretizar políticas (eixos estratégicos) por unidades territoriais que partilham semelhanças, e estabelecer as ligações necessárias para que o sistema (cidade / território) funcione da forma mais íntegra possível. Identificaram-se áreas com vocações / potencialidades específicas que poderão impulsionar um território mais competitivo e diversificado. Valorizou-se a existência de uma Estrutura Ecológica Municipal (EEM) interligada com a Rede Ecológica Metropolitana (PROTAML), contribuindo para a valorização do território municipal e da região.

O Modelo de Desenvolvimento Territorial (MDT), decorrente das opções estratégicas estabelecidas pelos órgãos municipais, define as principais opções estratégicas a traduzir no território municipal para um horizonte futuro. O modelo constitui-se pela definição das políticas com incidência territorial, estabelecendo uma visão e respetivos objetivos estratégicos.

O Modelo de Desenvolvimento Territorial concretiza o **esquema territorial** das opções estratégias que serve ao desenvolvimento da proposta de revisão do plano diretor.

⁴⁴ Glossário do desenvolvimento territorial – Conferência europeia dos ministros responsáveis pelo ordenamento do território do Conselho da Europa (CEMAT); DGOTDU, CE, 2011

⁴⁵ Carvalho, Jorge: “Matriz para a estruturação de territórios urbanos”, 2012

Como estabelecimento de uma efetiva política de território a Assembleia Municipal aprovou a 18 de junho de 2015 o Modelo de Desenvolvimento Territorial (MDT) que assume a **estratégia a concretizar pela revisão do PDM**.

Estabeleceu assim o município a sua **proposta de futuro**: Dinamizar respostas inovadoras aos problemas e procuras urbanas, em especial no âmbito da atividade económica, e investir nas soluções dirigidas para a qualificação urbana, promovendo as que se orientam por **princípios de sustentabilidade ambiental, de eficiência e de rentabilização de infraestruturas e equipamentos existentes**, de forma a constituírem-se **polos urbanos atrativos** para os munícipes residirem e trabalharem e as empresas se instalarem, são objetivos do Modelo de Desenvolvimento Territorial (MDT) e da proposta desenvolvida no âmbito desta revisão, melhor desenvolvidos adiante.

O MDT constitui a orientação política, estratégica e definidora de todos os trabalhos de revisão do PDM de Sintra consubstanciando o ordenamento do território enquanto geopolítica, geoeconomia e marketing territorial, e revelou-se instrumento principal de afirmação do projeto de futuro.

A **Visão** para Sintra estabelece-se na:

“A obtenção de um território ordenado, harmonioso e diversificado que promova o desenvolvimento económico sustentável numa perspetiva integrada – população, economia e ambiente -, e a valorização dos espaços que o compõem reforçando a sua identidade e melhorando a qualidade de vida das populações.”



Figura 44 – Diagrama Valores de Sintra (Fonte: GPDM)

Assim, são **eixos estratégicos** do PDM de Sintra e que decorrem da sua visão:

1. Preservação e valorização do **Património e da Identidade**;
2. Valorização dos recursos existentes e dos **ecossistemas**;

3. Otimização e qualificação do solo urbano, e das suas redes, como suporte à **qualidade de vida**;
4. Apoio a uma **economia dinâmica, inovadora e competitiva**.

A “**preservação e valorização do Património e da Identidade**” é um dos pilares da realidade e da estratégia municipal. O património, natural e construído, constitui um dos recursos de maior importância para o território e para a competitividade, que deve ser valorizado e potenciado, a par da identidade que garante a afirmação de Sintra e o enraizamento da população aos lugares.

A “**valorização dos recursos existentes e dos ecossistemas**” encontra-se orientado para a realidade endógena e exógena do território, ou seja, visa a valorização dos recursos naturais endógenos através do seu aproveitamento económico (espaços agrícolas, florestais, exploração recursos geológicos, paisagem) e a valorização das ocorrências exógenas e artificiais (nichos empresariais e industriais, atividades económicas, turismo). Manifesta também a vontade de preservação e integração dos sistemas ambientais (ecológicos e paisagísticos) num sistema estruturado e interligado que permite a sua conectividade e valorização.

A “**otimização e qualificação do solo urbano, e das suas redes, como suporte à qualidade de vida**” concretiza a necessidade de otimização das infraestruturas e de aproveitamento do solo urbano existente, numa perspetiva de sustentabilidade económica (eficiência), ambiental (otimização recursos) e social (proximidade e identidade), direcionando a dinâmica urbanística, num esforço de contenção, para a requalificação dos espaços existentes. Para a integridade do sistema urbano, e reforço da centralidade, é essencial a adoção de políticas e medidas que incentivem a utilização de transportes públicos coletivos e de modos suaves, a qualificação da rede intraconcelhia, considerando a importância desta matéria para a competitividade e coesão territorial.

O “**apoio a uma economia dinâmica, inovadora e competitiva**” pretende afirmar o concelho em termos económicos com forte aposta no conhecimento, investigação e desenvolvimento. Este eixo visa estimular a criação de um território de criatividade, conhecimento e inovação, valorizando a qualificação dos seus recursos humanos. A requalificação e /ou regeneração das áreas industriais e empresariais apresenta-se também como fundamental para o estabelecimento de oportunidades na implantação de unidades de base tecnológica. A diversidade dos recursos existentes deve ser potenciada para a criação de valor e emprego de forma sustentada.

Sintra definiu o seu futuro através da afirmação, pelos órgãos municipais competentes, do seu Modelo de Desenvolvimento Territorial.



Figura 45 – Esquema do Modelo de Desenvolvimento Territorial (MDT) aprovado pela Assembleia Municipal a 18 de junho de 2015 (Fonte: GPDM)

No Modelo de Desenvolvimento Territorial foram identificadas e estabelecidas unidades territoriais que correspondem a áreas cujos objetivos setoriais são coincidentes, e às quais são atribuídas denominações que se prendem com o principal objetivo.

Assim, são identificadas as seguintes unidades:

- Cidade policêntrica;
- Zona económica especializada;
- Serras;
- Ruralidade atlântica;
- Litoral urbano;
- Interior agrícola.

Para cada uma das unidades territoriais foram definidos objetivos, conforme consta do Modelo de Desenvolvimento Territorial, constante da figura seguinte.



Figura 46 – Unidades Territoriais/ Objetivos do MDT. (Fonte: GPDM)

6. USO E TRANSFORMAÇÃO DO SOLO

“O passado oferece lições de um valor inestimável para o futuro em termos dos problemas a evitar e das oportunidades que podem ser criadas: (i) As cidades e os territórios (regiões) devem conservar as suas diferenças e reduzir a tendência para a uniformidade e fragmentação da sua estrutura formal; (ii) As atividades humanas devem estar localizadas no centro urbano e deve inverter-se a tendência da sua extensão, consumindo zonas rurais e naturais; (iii) As novas redes e infraestruturas de transporte devem ser implantados sem fomentar a dispersão das atividades nem ir contra os modos de transporte sustentáveis; (iv) Devem ser respeitadas e apoiadas as comunidades instaladas e não mais ser absorvidas numa mancha urbana indistinta que faça perder a sua identidade e caráter.”⁴⁶

O processo de revisão do PDM de Sintra, constitui não um mero processo de revisão no sentido de confirmação da classificação do solo hoje vigente, mas sim um processo *ex novo* de classificação do solo.⁴⁷ Processo novo não só pelas alterações legislativas substanciais, em especial no que respeita aos conceitos subjacentes à classificação do solo, mas também pelas profundas alterações sociais ocorridas na última década, conforme acima já desenvolvido.

Também conforme anteriormente descrito a nova Lei de Bases, e o correspondente RJIGT, estabelecem uma classificação dicotómica, assente na distinção entre:

2. «Solo rústico», aquele que, pela sua reconhecida aptidão, se destine, nomeadamente, ao aproveitamento agrícola, pecuário, florestal, à conservação, valorização e exploração de recursos naturais, de recursos geológicos ou de recursos energéticos, assim como o que se destina a espaços naturais, culturais, de turismo, recreio e lazer ou à proteção de riscos, ainda que seja ocupado por infraestruturas, e aquele que não seja classificado como urbano;
3. «Solo urbano», o que está total ou parcialmente urbanizado ou edificado e, como tal, afeto em plano territorial à urbanização ou à edificação.

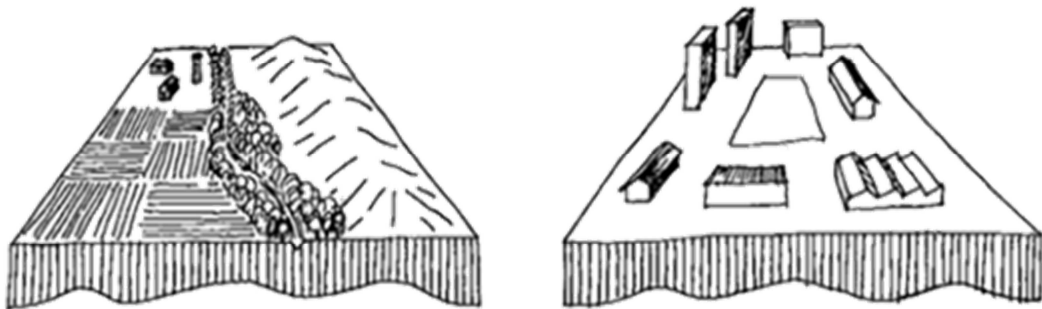


Figura 47 –

⁴⁶ Carta Europeia do Urbanismo – uma visão das cidades e das regiões da Europa do século XXI, Conselho Europeu de Urbanistas, Barcelona 2013

⁴⁷ “esta tarefa, porque terá necessariamente de ser levada a cabo de acordo com o novo conceito de solo urbano, corresponde a uma *classificação ex novo* e não uma reclassificação” – CARVALHO, Jorge e OLIVEIRA, Fernanda Paula: “Classificação e reclassificação do solo urbano no novo quadro legal”

Temos assim de um lado os solos com funções de suporte à construção (nos seus diferentes usos, nomeadamente habitação, equipamentos ou atividades económicas), a que corresponde a classificação de urbano; e por outro lado os solos com as demais funções (agricultura, floresta, serviços ecossistémicos, etc.)

Os trabalhos de elaboração da planta de ordenamento, desenvolveram-se numa primeira fase na identificação dos solos urbanos, segundo metodologias melhor desenvolvidas adiante no Capítulo II do presente Título, assumindo o Plano que o solo urbano era aquele que reunia infraestruturas, equipamentos e edificação em pelo menos $\frac{2}{3}$ da sua área.

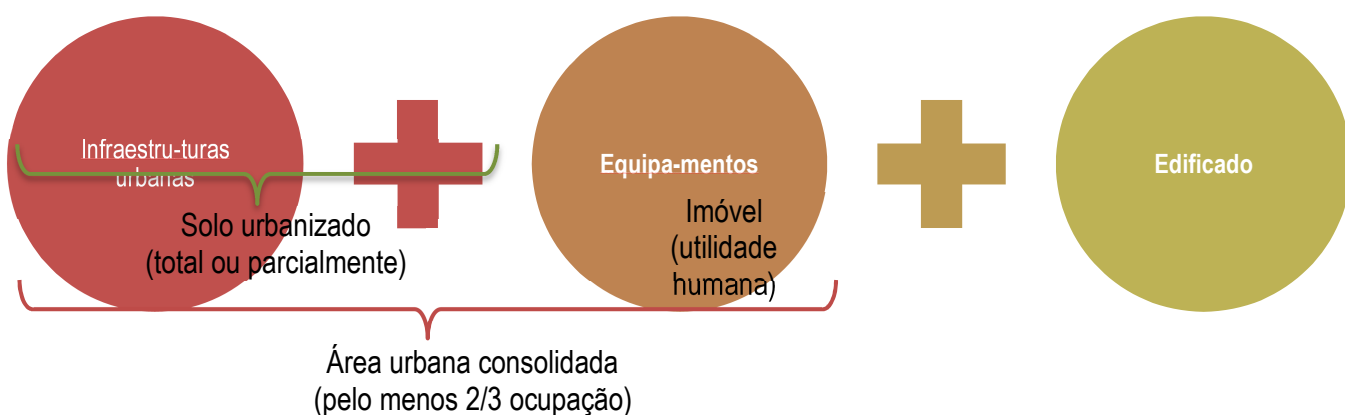


Figura 48 –

Segundo PARDAL (2002)⁴⁸ “os planos territoriais, mais do que reservar solo para uso agrícola, devem preservar o espaço rústico de desenvolvimentos deslocados afetos ao uso urbano, que desorientam o mercado, inflacionam os preços e dificultam o acesso dos agricultores ao solo agrícola”.

Nesse mesmo sentido o presente Plano assume a distinção básica rústico/urbano definindo com a clareza suficiente, ditando que o solo urbano é aquele destinado à urbanização e edificação, e o solo rústico é aquele que serve de suporte a atividades não edificatórias, permitindo apenas e exceionalmente aquelas diretamente ligadas às atividades que se desenvolvem no solo rústico. Mesmo a habitação de agricultores deve verificar-se nos aglomerados urbanos próximos, beneficiando assim das infraestruturas e serviços urbanos que o solo urbano presta⁴⁹. Considerando que a infraestruturação do solo rústico tem elevados custos, de execução e de manutenção, para o município, o Plano não permite, a não ser em casos excepcionais, a edificação fora dos perímetros urbanos.

A este tema se voltará aquando da definição da intensidade de uso e aproveitamento do solo que constitui a edificabilidade concreta determinada pelo Plano.

A delimitação dos aglomerados urbanos considerou o novo enquadramento legal e o MDT resultando na redução das suas áreas face às dos perímetros do PDM de 1999, com o objetivo de consolidar o espaço urbano.

Temos assim, na distinção básica dos solos, entre urbano e rústico, o Novo PDM de Sintra classifica como urbano 26% do seu território, ficando 74% classificado como solo rústico.

⁴⁸ PARDAL, Sidónio: “Planeamento do espaço rústico”, ANMP, ADISA e CESUR, 2002

⁴⁹ Também neste sentido: PARDAL, Sidónio: “Planeamento do espaço rústico”, ANMP, ADISA e CESUR, 2002

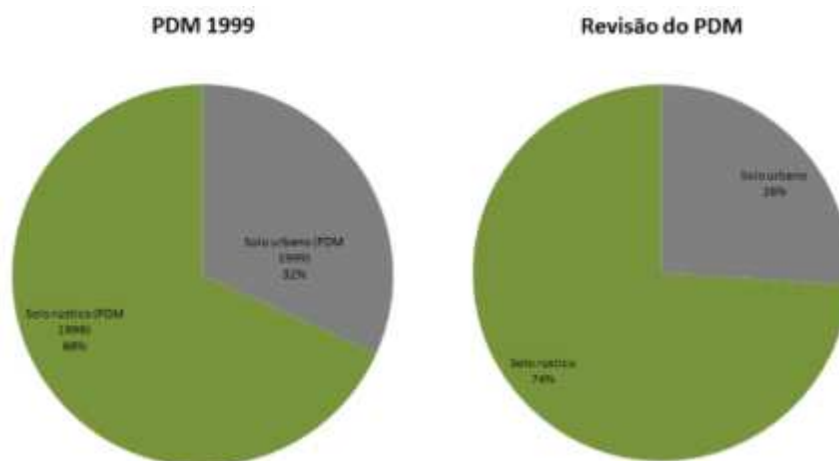


Gráfico 5 - Classificação do solo PDM 2016 e no PDM 1999. (Fonte: GPDM)

No que se refere ao solo urbano, foi garantido no interior dos aglomerados (perímetros urbanos) capacidade adequada à sua consolidação e desenvolvimento, estando inseridos em solo urbano espaços livres e expectantes que servirão ao remate da malha urbana e melhor aproveitamento das infraestruturas e serviços urbanos.

A determinação dos “espaços expectantes” e dos “espaços livres” permite avaliar a margem de crescimento – espaços de estruturação e colmatação do tecido urbano -, através da consolidação e compactação urbana, de cada perímetro.

Comparadas as principais características dos aglomerados, em relação ao perímetro urbano proposto:

1. O total de áreas expectantes e livres são de 1 559 hectares, com 821 hectares e 738 hectares, respetivamente, o que equivale a 19% do solo urbano.
2. A área consolidada existente é de 6 862 hectares, ou seja, 81,5 % do solo urbano.

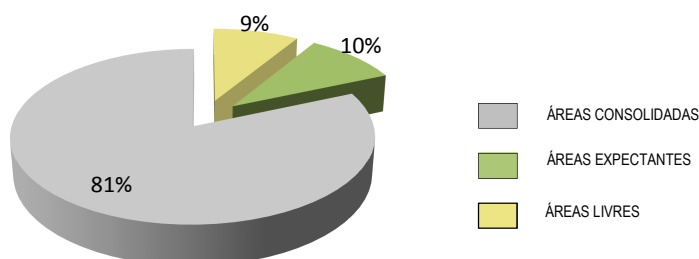


Gráfico 6 - Distribuição global das áreas expectantes e das áreas livres no total dos aglomerados urbanos. (Fonte: GPDM)

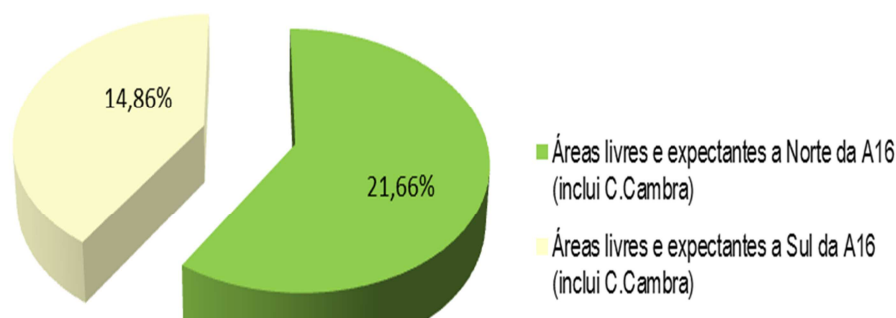


Gráfico 7 – Áreas livres e expectante a Norte e a Sul da A16

No que se refere à qualificação do solo que, nos termos do RJGT, define o conteúdo do seu aproveitamento, por referência às potencialidades de desenvolvimento do território. O Plano pretendeu estabelecer um conjunto de categorias de espaço facilmente inteligíveis para os cidadãos e investidores, identificando as principais funções e uso dominante, estabelecendo no entanto que as áreas urbanas devem sempre desenvolver-se num princípio de multifuncionalidade que assegure vivências diversificadas do espaço urbano.

A qualificação do solo resulta assim da identificação dos usos e especialidades de cada parcela ou unidade territorial, associando-lhe uma avaliação de capacidade e intensidade de uso. *“O território, como recurso indispensável à organização da vida das comunidades humanas, tem de ter o seu uso ajustado à capacidade de suporte das atividades que nelas se podem instalar, numa perspetiva de uso continuado. A capacidade de carga do território é uma condição de sustentabilidade e um parâmetro de referência para a definição das políticas públicas territoriais”*⁵⁰.

No solo rústico, estabeleceu-se a distinção entre espaços naturais, florestais e agrícolas, assegurando as principais funções do solo rústico, complementado com usos ocasionais e especiais.

Já no solo urbano, identificaram-se três níveis de intensidades e formas de usos urbanos, correspondendo aos espaços centrais, afirmadores de identidades e centralidades, os espaços habitacionais, que seguem a designação legal, mas que correspondem efetivamente a espaços multifuncionais e não exclusivamente habitacionais, e os espaços de baixa densidade enquanto forma de transição para o solo rústico. Enquanto elemento central da estratégia para o território de Sintra, de dinamização e fortalecimento da economia e emprego, são também classificadas as principais áreas empresariais. Complementarmente, também no solo urbano, se identificaram as funções ocasionais e especiais.

Não foram, por opção do Plano, identificados núcleos de edificação dispersa, ainda que essa esteja presente, em especial no interior atlântico, realidade resultante da permissividade do PDM de 1999 e do POPNSC, realidade que muito contribui para a perda de valor da paisagem, dos recursos, e portanto do capital natural de Sintra.

Pretende este Plano impedir a edificação dispersa, enquanto modelo de ocupação do território, consumista de recursos, em especial os municipais afetos a construção e manutenção de infraestruturas e serviços urbanos, capturando solo que deveria estar disponível para as funções agrícolas e florestais. No seu sentido prospetivo o Plano não atribuiu tal classificação a nenhuma parte do seu território, garantindo assim que tal modelo não se multiplica.

*“O objetivo dos planos territoriais é conduzir o processo de ocupação, apropriação e transformação do território, de modo a resolver a distribuição dos usos do solo, o povoamento e a instalação das atividades económicas, e desenvolver bases para compromissos conciliadores entre os diversos interesses”*⁵¹.

Para a classificação e qualificação, temos assim conjunto de categorias de espaço indicadas nas figuras/gráficos seguintes, e encontra-se melhor desenvolvida adiante no Capítulo II.

⁵⁰ FADIGAS, Leonel: Urbanismo e território, as políticas públicas, Edições Silabo, 2015

⁵¹ PARDAL, Sidónio: “Planeamento do espaço rustico”, ANMP, ADISA e CESUR, 2002

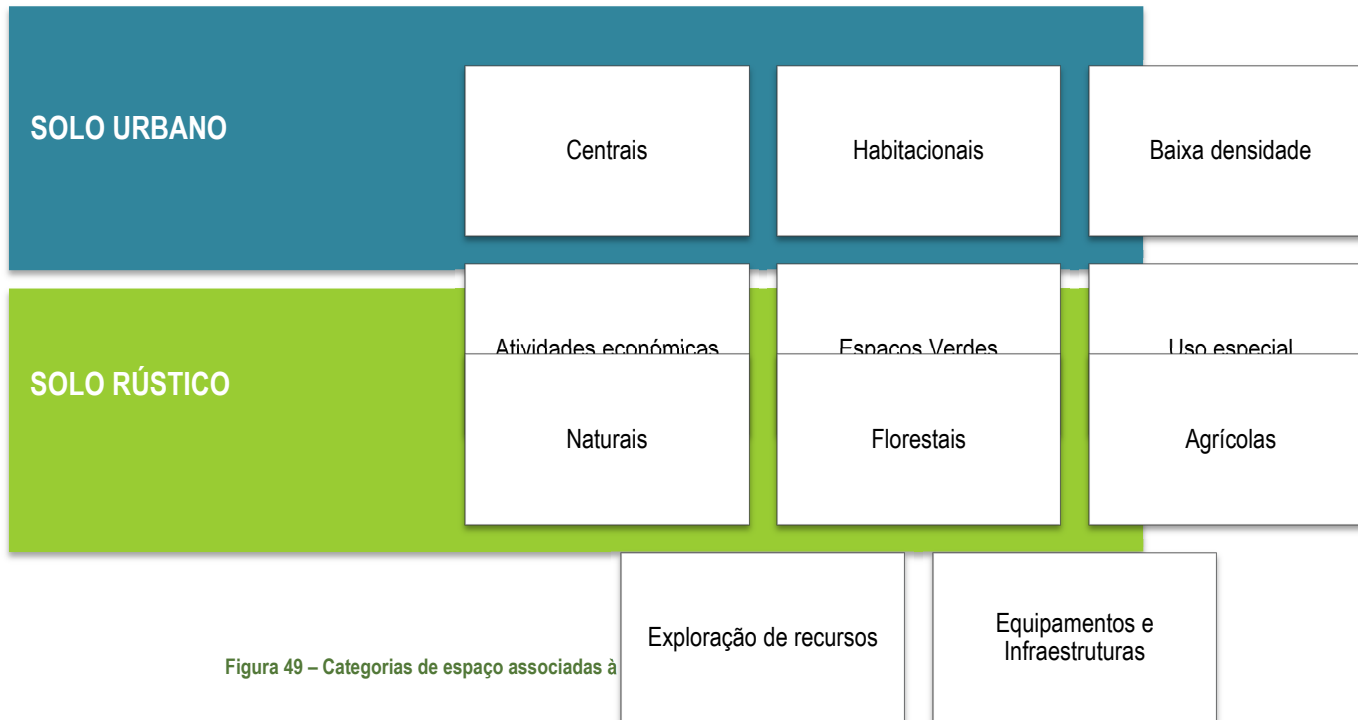


Figura 49 – Categorias de espaço associadas à

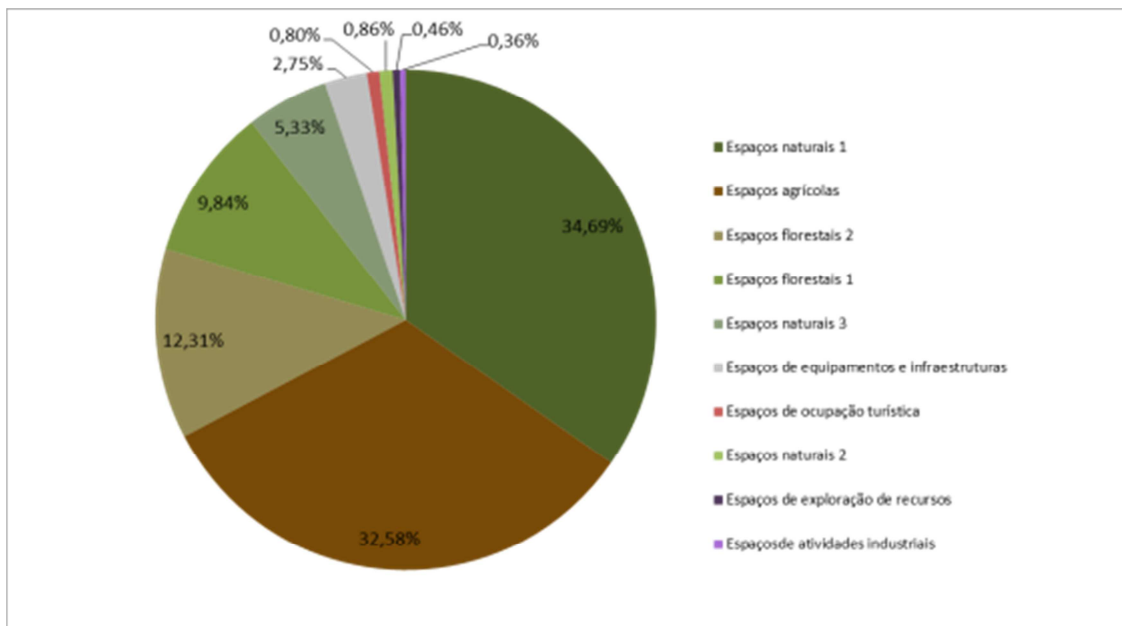


Gráfico 8 – Distribuição do solo rústico por categoria de espaço (Fonte: GPDM)

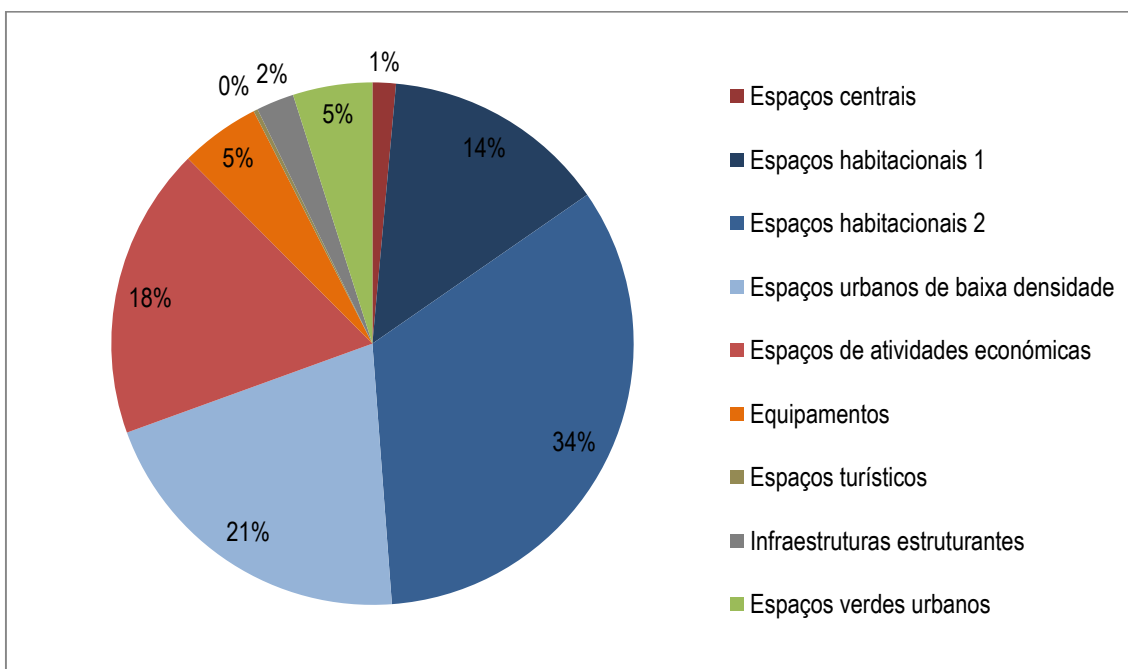


Gráfico 9 – Distribuição do solo urbano por categoria de espaço (Fonte: GPDM)

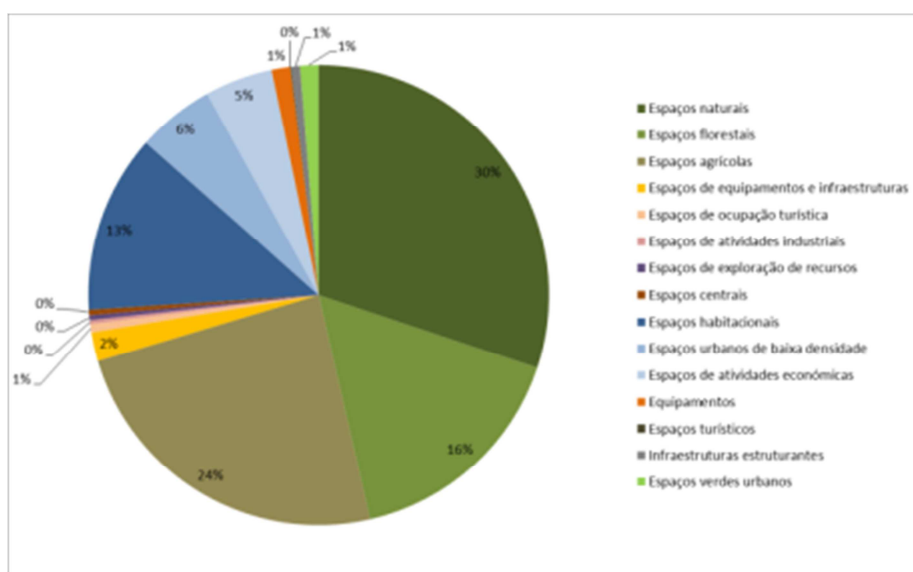


Gráfico 10 – Qualificação do solo proposta (Fonte: GPDM)

O conteúdo de aproveitamento de cada categoria de espaço encontra-se desenvolvido nas páginas que se seguem.

Em conclusão, no que respeita ao ordenamento do território (classificação e qualificação do solo):

1. **26% da área do concelho é considerada solo urbano**, o que contrasta com os 32% identificados na versão anterior do PDM (1999), o que significa uma redução de 1.710 hectares das áreas classificadas como solo urbano, respeitando assim os eixos e objetivos estratégicos do MDT e a lei de bases gerais da política pública de solos, de ordenamento do território e de urbanismo⁵²;

⁵² Lei n.º 31/2014, de 30 de maio.

2. Mesmo dentro desta concentração há espaço para a compactação, uma vez que no solo urbano existem aproximadamente 1.559 hectares de **espaços livres e/ou expectantes (18,5% do solo urbano)**, o que garante margem de crescimento dentro dos aglomerados, e o espaço suficiente para que a regeneração urbana ocorra;
3. Consequentemente as áreas classificadas como **solo rústico** aumentam para 23.501 hectares, o que representa um **aumento de 7,8%** em relação ao anterior PDM (1999);
4. O conjunto dos **espaços naturais e florestais aumentou 8%** do PDM anterior (1999) para esta proposta, o que significa um aumento significativo das áreas que contribuem para a preservação de valores naturais e florestais;
5. A categoria de **espaços florestais passa de uma afetação de 4% para 16%**, o que representa um expressivo aumento destas áreas que contribuem para o equilíbrio do sistema ecológico e produtivo;
6. O Plano considera a edificação dispersa como uma forma de ocupação contrária às determinações do mesmo (MDT) pelo que a qualificação do solo considera sempre os usos preferenciais numa perspetiva futura (naturais, florestais, agrícolas, entre outros), não determinando categorias que enquadrem esta forma de ocupação;
7. No solo urbano, os espaços centrais e habitacionais, fomentam o respeito pelas características morfotológicas do tecido urbano e favorecem a multifuncionalidade como forma de diversificação de usos e de construção de cidades mais sustentáveis;
8. Os espaços dedicados às **atividades económicas**, apesar da expressiva redução do solo urbano, **aumentam 1%** em termos absolutos em relação ao PDM anterior (1999), confirmando a correta identificação do tecido empresarial e a sua importância no concelho;

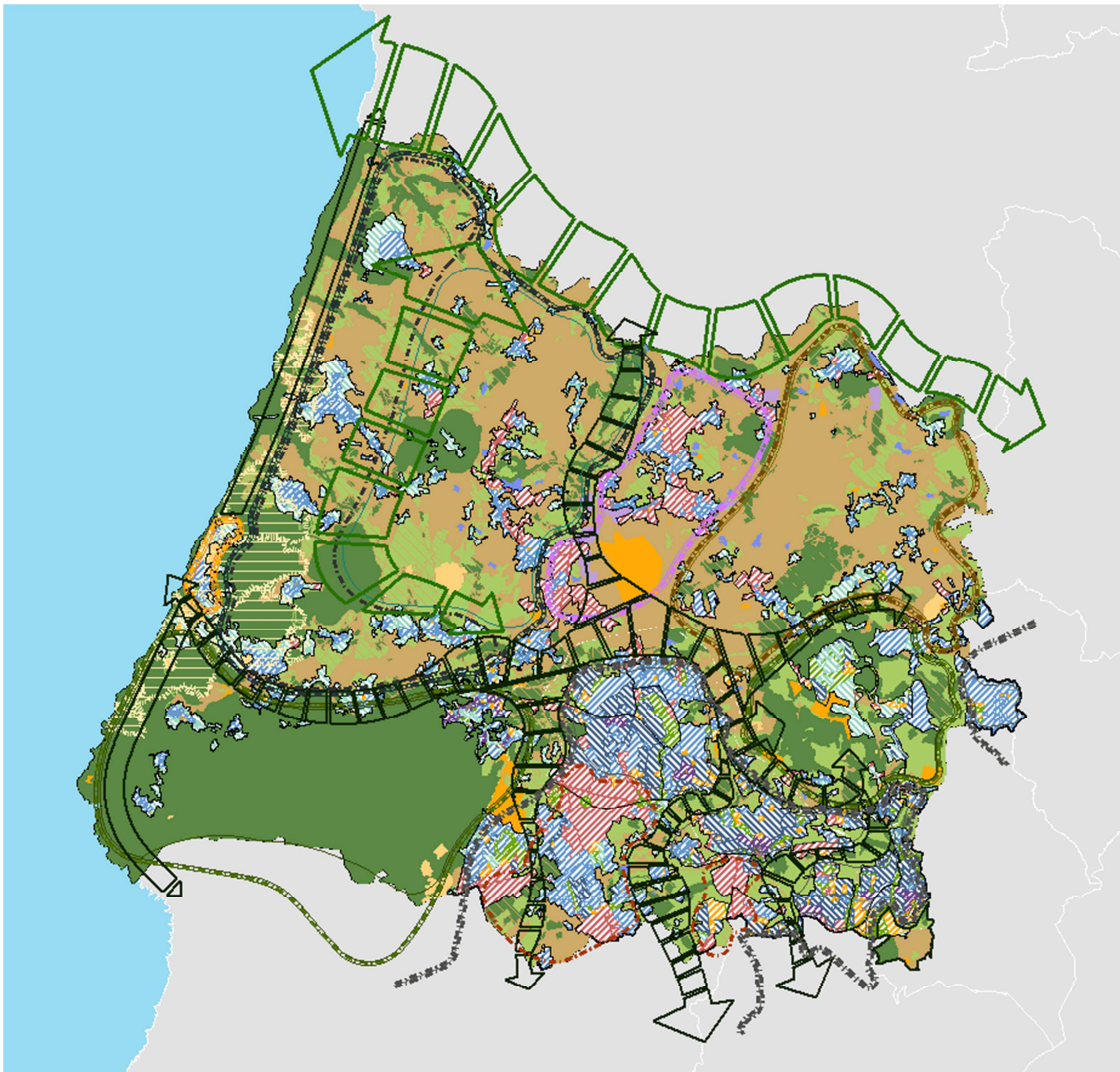


Figura 50 – Sobreposição da proposta de ordenamento com o MDT. Fonte: GPDM

Assim, embora não possa enquadrar, pela sua natureza, todos os objetivos estratégicos definidos para Sintra (MDT) a proposta de ordenamento procura claramente contribuir para a concretização da visão estratégica, concretizando, tal como era a sua função, o Modelo de Desenvolvimento Territorial (MDT), estabelecido pela Assembleia Municipal de Sintra em junho de 2015.

A distribuição de funções, por referência às potencialidades de desenvolvimento e da vocação das diferentes parcelas do território, pretende não só retirar o melhor contributo de cada uma delas para o MDT, mas também defender os valores em presença. Se por um lado os valores naturais e da paisagem – Capital Natural de Sintra – assumem especial relevo em solo rústico, a afirmação das nossas cidades devem afirmar a sua identidade – Capital humano e económico de Sintra.

A. ÁREAS ESTRATÉGICAS DE INTERVENÇÃO

O Plano Diretor Municipal concretiza os eixos estratégicos do Modelo de Desenvolvimento do Território em áreas de intervenção privilegiada, através da delimitação de unidades de execução, por se justificar uma atuação integrada e uma solução de conjunto, e da delimitação de unidades operativas de planeamento e gestão (UOPG).

As UOPG delimitadas no PDM comunicam o propósito de valorização territorial, atentos a diversidade de atuação, podendo ser executadas por diferentes instrumentos como planos territoriais, unidades de execução, ou desenvolvimento de estudos urbanísticos, para a totalidade ou parte do território por elas abrangido, permitindo acolher e direcionar as intervenções públicas e privadas, ou em parceria, face aos objetivos específicos.

O MDT define a preservação e valorização do **Património e da Identidade** como um dos pilares da realidade e da estratégia municipal. O património, natural e construído, constitui um dos recursos de maior importância para o território e para a competitividade, que deve ser valorizado e potenciado, a par da identidade que garante a afirmação de Sintra e o enraizamento da população aos lugares.

É assim delimitada a UOPG da Praia das Maças e Azenhas do Mar veiculando a afirmação do litoral atlântico e da centralidade dos aglomerados que intitulam a unidade.

A Praia das Maças é um aglomerado costeiro com a especificidade de manter atividade e capacidade de fixação de população ao longo de todo o ano, ao invés da tendência de sazonalidade observada em muitas outras localidades de características de localização idênticas. Importa proceder ao reforço da centralidade com valorização do espaço público e do património histórico, impulsionando a economia local. A consolidação da capacidade do aglomerados para explorar o potencial da atividade turística, com o convite ao prolongamento da visita do turista ao concelho, com dotação de infraestruturas de acolhimento, valorização de elementos históricos e fomento do alargamento de pontos de interesse, bem como qualificação da ligação entre os aglomerados incentivando os modos suaves de transportes e usufruto de uma paisagem singular.

Os eixos de **“valorização dos recursos existentes e dos ecossistemas”**, que manifesta a vontade de preservação e integração dos sistemas ambientais (ecológicos e paisagísticos) num sistema estruturado e interligado e permite a sua conectividade e valorização, e de **“otimização e qualificação do solo urbano, e das suas redes, como suporte à qualidade de vida”** que concretiza a necessidade de otimização das infraestruturas e de aproveitamento do solo urbano existente, numa perspetiva de sustentabilidade económica (eficiência), ambiental (otimização recursos) e social (proximidade e identidade) ganham expressão nas seguintes UOPG:

- Parque Urbano da Ribeira da Laje - 127 ha
- Parque Urbano da Ribeira das Jardas – 312 ha
- Parque Urbano da Carregueira / Rio Jamor – 327 ha

Estas unidades afirmam o propósito de promover a conectividade ecológica em espaços densamente povoados, e contribuem para a afirmação das cidades policéntricas de Sintra, destinando-se a constituir áreas de descompressão urbana para o lazer das populações e melhoria da qualidade de vida.

Estas significativas áreas dedicadas às infraestruturas verdes e azuis afirmam uma efetiva mudança na abordagem à ocupação e transformação do solo, passando colocar a tónica no incremento da qualidade do território como suporte das vivências humanas. Proporciona áreas de descompressão e ativamente direcionadas para o estímulo de estilos de vida saudáveis, aumentando a resiliência das comunidades e dos territórios a efeitos negativos de fenómenos exteriores, sejam eles de índole económica ou físicos decorrentes dos processos de alterações climáticas. A qualificação do território induz ainda a sua capacidade para a atração e fixação de investimento e geração de emprego.

É também enunciado como eixo estratégico do MDT o “**apoio a uma economia dinâmica, inovadora e competitiva**” que pretende afirmar o concelho em termos económicos com forte aposta no conhecimento, investigação e desenvolvimento. Este eixo visa estimular a criação de um território de criatividade, conhecimento e inovação, valorizando a qualificação dos seus recursos humanos. A requalificação e /ou regeneração das áreas industriais e empresariais apresenta-se como fundamental para o estabelecimento de oportunidades na implantação de unidades de base tecnológica. A diversidade dos recursos existentes deve ser potenciada para a criação de valor e emprego de forma sustentada.

São delimitadas oito UOPG vocacionadas para promover a atratividade económica do município, e concretização de infraestruturas de inovação e desenvolvimento, como seguidamente apresentadas.

Para o reforço da atratividade económica do município, e a concretização de infraestruturas de inovação e desenvolvimento é delimitada a UOPG – Parque de Ciência e Tecnologia que se destina a promover o estabelecimento no município de uma unidade de ensino superior.

As UOPG – Parque empresarial de Pero Pinheiro / Montelavar e Parque empresarial de Morelena, destinam-se a promover a economia especializada das rochas ornamentais. A sua localização próxima das áreas de extração de inertes e concentração de indústria transformadora fundamenta estas delimitações. Nestas áreas encontra-se uma mão-de-obra altamente especializada e capacitada na área de negócio mencionada, carecendo no entanto de estruturação para potenciar e maximizar os ganhos. Poderão ser impulsionados com a incorporação de tecnologia de *design* atraindo mercado internacionais, e qualificando o espaço público, bem como reestruturando as áreas de atividades para otimizar a produção, acolhendo empresários e retendo investimento.

As UOPG referentes aos parques empresariais do Ral, de Mem Martins, da Abrunheira, de Linhó / Manique e da Bela Vista constituem as principais áreas económicas do território municipal e destinam-se a reforçar e potenciar as importantes infraestruturas rodoviárias, e a promover operações de regeneração urbana, tendentes à sua qualificação e incremento da competitividade de Sintra, em matéria de atração de investimento produtivo e criação de emprego.

Tem-se assistido à procura de áreas construídas para serem remodeladas ou mesmo demolidas e acolherem novos investimentos com diferentes necessidades de utilização de espaço, importando promover a reestruturação fundiária para adaptação destas áreas a novas utilizações. A importância de gerir as oportunidades e atrair e fixar investimento, é determinante para a geração de emprego e competitividade territorial.

B. EDIFICABILIDADE CONCRETA

Decorrente do estabelecimento de classes, categorias e subcategorias de uso, transformação e ocupação do solo, resulta a determinação não só da função territorial mas também a determinação de aproveitamento do solo e intensidade da sua utilização em resultado da capacidade de carga das estruturas rústicas ou urbanas, e dos valores em presença.

Estabelece-se, associados à classificação de solo, o aproveitamento ou intensidade de utilização de cada uma das categorias de espaço.

A edificabilidade concreta é a definida no Capítulo II, do Título V do regulamento do Plano, sendo que a mesma representa o direito concreto de construir e “*é aquela que resulta da edificabilidade determinada, no âmbito de uma*

*operação urbanística, em conformidade com os índices e parâmetros urbanísticos estabelecidos para cada da categoria de espaço onde é executada*⁵³.

Importa no entanto referir que, para além dos parâmetros / intensidades de uso do solo estabelecidos para cada categoria de espaço – Edificabilidade Concreta - todas as operações urbanísticas, independentemente da categoria de espaço onde se inserem, encontram-se sujeitas às Disposições Gerais, do Capítulo II, Título IV (uso do solo), bem como às disposições gerais aplicáveis à sua classe de espaço, conforme se insiram em solo rústico (Capítulo III do Título IV) ou em solo urbano (Secção I, Capítulo IV do Título IV). Cumulativamente devem cumprir o respetivo regime de uso e ocupação do solo determinado para a categoria (ou categorias) de espaço onde se insere, sem prejuízo das servidões e restrições de utilidade pública verificáveis.

Assim, a edificabilidade concreta resulta do disposto no Capítulo II, do Título V do regulamento do Plano, desde que cumpridas as restantes disposições do Plano.

Conforme acima se afirmou, o Plano estabelece um sistema simples e que se pretende claro, de qualificação do solo, procurando um equilíbrio entre as distinções que se torna necessário estabelecer das funções, destinos e usos a promover no território, e a obtenção de uma leitura clara para o cidadão.

Foram assim estabelecidas categorias de espaço associadas à classificação base do solo(Figura 49)

O plano de ordenamento vinculativo dos particulares deve ter por objetivo o estabelecimento de regras claras para os cidadãos, para que estes possam, sem dúvida, conformar os seus comportamentos com as disposições do plano.

O presente plano pretendeu, mesmo antes da qualificação do solo, dar um sinal claro com a distinção base entre solo rústico e solo rural, entendendo-se que apenas este último se destina à edificação, sem prejuízo de utilizações edificatórias excecionais poderem ocorrer em solo rústico, estas bem identificadas pelo Plano.

Ao estabelecer as diferentes categorias de espaço, o Plano atribui, em consonância com a função de cada uma delas, e com a intensidade e capacidade intrínseca de utilização do solo, parâmetros de edificação. A edificabilidade resultante da aplicação, conjugada desses parâmetros, é para efeitos do Plano a **Edificabilidade Concreta** de cada parcela do território.

Descreve-se de seguida as funções e intensidades de utilização permitidas em cada categoria de espaço.

SOLO RÚSTICO

Entende-se por solo rústico *“aquele que, pela sua reconhecida aptidão, se destine, nomeadamente, ao aproveitamento agrícola, pecuário, florestal, à conservação, valorização e exploração de recursos naturais, de recursos geológicos ou de recursos energéticos, assim como o que se destina a espaços naturais, culturais, de turismo, recreio e lazer ou à proteção de riscos, ainda que seja ocupado por infraestruturas, e aquele que não seja classificado como urbano.”*⁵⁴

Espaços naturais

Os espaços naturais *“correspondem às áreas de maior valor natural, às zonas sujeitas a regimes de salvaguarda mais exigentes, e às áreas de reconhecido interesse natural ou paisagístico, constituindo sistemas indispensáveis à conservação da natureza, biodiversidade e paisagem”*⁵⁵.

Pela natureza dos espaços naturais não é admitida a edificação, sem prejuízo das disposições gerais do Plano, nomeadamente no que se refere à *integração e transformação de preexistências* (art.º38), da *legalização de*

⁵³ Art.º89 do regulamento do Plano (PDM de Sintra)

⁵⁴ Art.º42 do regulamento do Plano (PDM de Sintra)

⁵⁵ Art.º47 do regulamento do Plano (PDM de Sintra)

construções não licenciadas (art.º39), e da *identificação de áreas potenciais para a exploração vinícola* (art.º40). Destacam-se igualmente as disposições gerais aplicáveis ao solo rústico (art.º44), que compreende a interdição de determinadas ações e intervenções, e no caso específico dos espaços naturais, o facto de não estarem abrangidos pelo art.º46 que prevê, em determinadas circunstâncias, o turismo em solo rústico.

Assim, no conjunto, poder-se-á verificar que os espaços naturais são os mais condicionados, sendo portanto consequentes à vocação do uso do solo, procurando salvaguardar as principais áreas de valor natural.

Espaços florestais

Os espaços florestais “*correspondem às áreas com maior potencial para o desenvolvimento florestal, promovendo a estabilidade do uso florestal, a defesa dos recursos e o suporte a processos biofísicos vitais para o desenvolvimento de atividades humanas e para a conservação da natureza e da biodiversidade, expressando valor económico do solo rústico.*”⁵⁶

Os espaços florestais dividem-se em duas subcategorias, sendo que os espaços florestais 1 correspondem às áreas com maior potencial para a floresta, na vertente de conservação e produção, contribuindo significativamente para a conservação da natureza e biodiversidade.

Os espaços florestais 2 já correspondem a áreas que apesar do seu potencial para a produção florestal, podem integrar atividades silvopastoris ou agrícolas, funcionalmente complementares.

Em consonância com esta qualificação, procurou-se salvaguardar os espaços florestais 1 da edificação, pelo que não é admitida edificabilidade concreta, sem prejuízo das disposições gerais do regulamento (gerais do Plano e da classificação como solo rústico), do regime de uso e ocupação do solo (art.º50) e do disposto nos artigos 46.º e 97.º no que respeita ao turismo em solo rústico. Salienta-se que o turismo em solo rústico é bastante condicionado e encontra-se melhor descrito no ponto do Turismo em solo rústico..

Já no que respeita aos espaços florestais 2, e considerando a função principalmente produtiva, à qual está associada a compactação e melhor expressão dos espaços florestais no conjunto, contribuindo para a coerência da estrutura ecológica municipal, sem que isso signifique um excessivo valor biofísico, admite-se a edificabilidade concreta.

Nestes últimos (espaços florestais 2) a edificabilidade concreta é a que resulta do cumprimento cumulativo das seguintes condições⁵⁷, sem prejuízo de regimes especiais aplicáveis e das disposições gerais do regulamento (gerais do Plano e da classificação como solo rústico), do regime de uso e ocupação do solo (art.º50) e do disposto nos artigos 46.º e 97.º (turismo em solo rústico):

- a) Não é permitida a edificabilidade em prédios de área inferior a dois (2) hectares;
- b) O índice de utilização (Iu) máximo é de 0,02;
- c) A altura da edificação (H) não deverá ser superior a cinco (5) metros;
- d) A área total de construção ($\sum Ac$) não pode ser superior a 500 metros quadrados;
- e) A área total impermeabilizada não pode ser superior a 750 metros quadrados.

Conforme veremos a edificabilidade é semelhante à dos espaços agrícolas com exceção dos limites máximos à área total de construção e à área total impermeabilizada.

Salienta-se que a edificabilidade concreta permitida (restrita aos espaços florestais 2) “*deve constituir-se na restrita e direta medida do que a atividade florestal possa exigir*”⁵⁸ excluindo portanto todos os usos que não digam

⁵⁶ N.º1, art.º49 do regulamento do Plano (PDM de Sintra)

⁵⁷ N.º2, art.º91 do regulamento do Plano (PDM de Sintra)

⁵⁸ n.º3 do art.º50 do regulamento do Plano (PDM de Sintra)

diretamente respeito à atividade florestal. Por outro lado, é constituída uma unidade mínima (2 hectares) e aplicado um índice de utilização (Iu) reduzido (0,02), o que pode corresponder no máximo a 400 m² de área total de construção por cada 2 hectares de terreno, limitado a uma área máxima de construção de 500 m². Dada a natureza do solo, não é admitida, na concretização do fim proposto, uma área total impermeabilizada superior a 750 m².

Sublinha-se também que qualquer nova construção ou reconstrução em solo rústico deverá garantir o disposto no art.º44 do regulamento, nomeadamente no que respeita à adoção de sistemas de autossuficiência em matéria de redes de serviços urbanos (quando não disponíveis) e de soluções construtivas menos lesivas do ambiente e da paisagem.

Concluindo, os espaços florestais são espaços com fortes restrições à edificabilidade, como todo o solo rústico, admitindo-se apenas a que possa decorrer da restrita e direta exigência para a atividade florestal, nos espaços florestais 2.

Espaços agrícolas

Os espaços agrícolas “correspondem às áreas com maior potencial para o desenvolvimento das atividades agrícolas e pecuárias, e que contribuem para o suporte aos processos biofísicos vitais para a valorização da natureza e da biodiversidade.”⁵⁹

Tal como acontece com as restantes categorias de espaço inseridas em solo rústico, as “áreas afetas à categoria de espaços agrícolas constituem espaços com restrições à edificabilidade”⁶⁰, admitindo-se edificabilidade concreta “na restrita e direta medida do que a atividade agrícola possa exigir”⁶¹, excluindo portanto todos os usos que não digam diretamente respeito à atividade agrícola.

A edificabilidade concreta é a que resulta do cumprimento cumulativo das seguintes condições⁶², sem prejuízo de regimes especiais aplicáveis e das disposições gerais do regulamento (gerais do Plano e da classificação como solo rústico), do regime de uso e ocupação do solo (art.º52) e do disposto nos artigos 46.º e 97.º (turismo em solo rústico):

- a) Não é permitida a edificabilidade em prédios de área inferior a dois (2) hectares;
- b) O índice de utilização (Iu) máximo é de 0,02;
- c) A altura da edificação (H) não deverá ser superior a cinco (5) metros;
- d) A área total de construção (ΣAc) não pode ser superior a 800 metros quadrados;
- e) A área total impermeabilizada não pode ser superior a 1.200 metros quadrados

É constituída uma unidade mínima (2 hectares) e aplicado um índice de utilização (Iu) reduzido (0,02), o que pode corresponder no máximo a 400 m² de área total de construção por cada 2 hectares de terreno, limitado a uma área máxima de construção de 800 m². Dada a natureza do solo, não é admitida, na concretização do fim proposto, uma área total impermeabilizada superior a 1.200 m².

Sublinha-se também que qualquer nova construção ou reconstrução em solo rústico deverá garantir o disposto no art.º44 do regulamento, nomeadamente no que respeita à adoção de sistemas de autossuficiência em matéria de redes de serviços urbanos (quando não disponíveis) e de soluções construtivas menos lesivas do ambiente e da paisagem.

⁵⁹ Art.º51 do regulamento do Plano (PDM de Sintra)

⁶⁰ N.º2 do art.º 52 do regulamento do Plano (PDM de Sintra)

⁶¹ N.º3 do art.º 52 do regulamento do Plano (PDM de Sintra)

⁶² Art.º92 do regulamento do Plano (PDM de Sintra)

Concluindo, os espaços agrícolas são espaços com fortes restrições à edificabilidade, como todo o solo rústico, admitindo-se apenas a que possa decorrer da restrita e direta exigência para a atividade agrícola.

Espaços de exploração de recursos

Os espaços de exploração de recursos correspondem “às áreas afetas à exploração de recursos geológicos e energéticos, sendo obrigatória a recuperação paisagística após o término da atividade”⁶³.

Tal como todo o solo rústico constitui uma categoria de espaço com restrições à edificabilidade, o que no caso em apreço é bastante pertinente, uma vez que a construção de edificações pode comprometer o aproveitamento do recurso (pedra natural).

Assim, dispõe o Plano que “nos espaços de exploração de recursos não é admitida a edificação concreta, sem prejuízo de regimes específicos aplicáveis e do disposto no art.º54”⁶⁴, que respeita ao regime de uso e ocupação do solo desta categoria.

O regime de uso e ocupação do solo (art.º54) esclarece, no âmbito do regime específico, a admissibilidade da “construção de anexos de pedraira, que resulte estritamente das necessidades de funcionamento da exploração, devendo ser retirados ou demolidos após encerramento da pedraira, constando no seu plano de recuperação”.

O principal intuito é separar a atividade de exploração de recursos da indústria transformadora, que deve preferencialmente localizar-se em solo urbano (espaços de atividades económicas) ou excecionalmente na categoria de espaços de atividades industriais em solo rústico.

Espaços de atividades industriais

“Os espaços de atividades industriais, em solo rústico, correspondem às áreas onde ocorre a instalação de atividades industriais, com expressão territorial relevante, diretamente ligadas ao aproveitamento de produtos agrícolas, pecuários e florestais, ou à exploração de recursos geológicos e energéticos.”⁶⁵

Assim, os espaços de atividades industriais correspondem a áreas de uso intensivo do solo no que respeita à instalação de atividades industriais, desde que diretamente ligadas aos usos e atividades previstas em solo rústico (agrícola, pecuária, florestal e exploração de recursos).

Embora correspondam a espaços cujas características são muito semelhantes aos *espaços de atividades económicas* (solo urbano), a sua envolvente e escala não permite a sua classificação como solo urbano. Não obstante, a edificabilidade, pela natureza das atividades que ali se localizam, não podia ser diferente.

Assim, a edificabilidade concreta é a que resulta do cumprimento cumulativo das seguintes condições⁶⁶, sem prejuízo das disposições gerais do regulamento (gerais do Plano e da classificação como solo rústico), do regime de uso e ocupação do solo (art.º58) e do disposto nos artigos 46.º e 97.º (turismo em solo rústico):

- a) O índice de utilização (Iu) máximo é de 0,60;
- b) A altura da edificação (H) não deverá ser superior a nove (9) metros;
- c) O índice de permeabilidade mínimo é de 0,30.

Independentemente da área da parcela afeta a esta categoria, aplica-se um índice de utilização (Iu) máximo de 0,60, o que pode corresponder no máximo a 600 m² de área total de construção por cada 1.000 m² de terreno objeto de

⁶³ Art.º53 do regulamento do Plano (PDM de Sintra)

⁶⁴ Art.º93 do regulamento do Plano (PDM de Sintra)

⁶⁵ Art.º57 do regulamento do Plano (PDM de Sintra)

⁶⁶ Art.º94 do regulamento do Plano (PDM de Sintra)

operação urbanística, limitado a uma altura máxima de edificação de 9 metros, o que é adequado ao uso industrial. Dada a natureza do solo, é fixado um índice mínimo de permeabilidade de 0,3, o que corresponde a 300 m² de superfície permeável, no mínimo, para cada 1.000 m² de área da parcela.

Espaços de ocupação turística

Os espaços de ocupação turística correspondem “às áreas onde ocorrem, ou podem ocorrer, atividades de turismo no espaço rural, ou onde já existem empreendimentos turísticos instalados”⁶⁷.

“Na categoria de espaços de ocupação turística são apenas admitidas as tipologias de turismo de habitação, turismo em espaço rural e turismo de natureza conforme estabelecidas no regime jurídico da instalação, exploração e funcionamento dos empreendimentos turísticos, dispondo para o seu funcionamento de um adequado conjunto de instalações, estruturas, equipamentos e serviços complementares relacionados com a animação ambiental, a visitação de áreas naturais, o desporto de natureza e a interpretação ambiental.”⁶⁸.

Para a concretização do disposto, sem prejuízo de regimes especiais aplicáveis, das disposições gerais do regulamento (gerais do Plano e da categoria de solo rústico) e do disposto no regime de uso e ocupação do solo (art.º 60.º), a edificabilidade concreta é a que resulta do cumprimento cumulativo das seguintes condições:

- a) Não é permitida a edificabilidade em prédios de área inferior a cinco (5) hectares;
- b) O índice de utilização (Iu) máximo é de 0,05;
- c) O índice de permeabilidade mínimo é de 0,90;
- d) A altura da edificação (H) não deverá ser superior a cinco (5) metros.

Salienta-se que os “espaços de ocupação turística devem resultar de operações integradas desenvolvidas para a totalidade de cada umas das áreas assim classificadas pelo Plano”⁶⁹, o que justifica a dimensão mínima da intervenção nos cinco (5) hectares. Ou seja, a concretização deste uso deve corresponder ao seu propósito, adotando a escala necessária para o efeito, sendo proibida qualquer forma de habitação permanente⁷⁰. O índice máximo de utilização (Iu) é de 0,05, o que representa uma área total de construção ($\sum Ac$) máxima de 2.500 m² para cada 50.000 m² de terreno. A área permeável deve corresponder no mínimo a 90% da área de intervenção (índice mínimo de permeabilidade) e a altura das edificações não poderá ser superior a 5 metros.

As construções, para além das que possam já existir, devem preferencialmente ser ligeiras⁷¹.

Caso se trate da instalação de parques de campismo, devem cumprir cumulativamente os seguintes parâmetros e condicionamentos⁷², sem prejuízo do disposto no regime específico para a instalação, classificação e funcionamento de empreendimentos turísticos e de parques de campismo e caravanismo, e demais legislação em matéria de instalações turísticas ou similares:

- a) A área destinada a acampamento não pode exceder 50% da área total do parque de campismo e de caravanismo;

⁶⁷ Art.º59 do regulamento do Plano (PDM de Sintra)

⁶⁸ N.º1 do art.º60 do regulamento do Plano (PDM de Sintra)

⁶⁹ N.º2 do art.º60 do regulamento do Plano (PDM de Sintra)

⁷⁰ Nos termos do N.º6 do art.º60 do regulamento do Plano (PDM de Sintra)

⁷¹ “Construção ligeira” – Construção assente sobre fundação não permanente e executada em materiais ligeiros, compreendendo estrutura, paredes e cobertura (alínea c) do n.º3 do art.º7 do regulamento do Plano.

⁷² N.º2 do art.º95 do regulamento do Plano.

- b) A área destinada a vias de circulação interna e instalações e equipamentos comuns não pode exceder 35% da área total do parque de campismo e de caravanismo, devendo adotar soluções pavimento permeável ou semipermeável;
- c) A área destinada a espaços livres e instalações de zonas desportivas ou de lazer deve representar no mínimo 15% da área total do parque de campismo e de caravanismo;
- d) Devem cumprir os requisitos, pelo menos de localização, capacidade e superfície de terreno, para instalação de equipamento campista de um parque de 4 estrelas;
- e) Não são admitidas instalações complementares destinadas a alojamento de carácter permanente.

As disposições fixadas para parques de campismo restringem critérios também elencados na legislação específica como forma de garantir uma ocupação com elevados padrões de qualidade.

No conjunto, os espaços de ocupação turística, além de regularem principalmente usos existentes, propiciam uma utilização do solo compatível com a classificação de solo rústico e alinhada com os objetivos do Modelo de Desenvolvimento de Território adotado para Sintra.

Espaços de equipamentos e infraestruturas

“Os espaços de equipamentos e infraestruturas correspondem às áreas onde se verifica a existência de equipamentos e grandes infraestruturas de carácter e utilidade pública, e cujas ocupações sejam compatíveis com o estatuto de solo rústico”⁷³, e onde apenas são admitidos usos para equipamentos de utilidade pública e infraestruturas de serviço público, conforme disposto no regime de uso e ocupação do solo⁷⁴.

No que respeita à edificabilidade o PDM diferencia estes espaços segundo a sua natureza pública ou privada. Assim, nos equipamentos e infraestruturas de natureza pública, a edificabilidade concreta é a que resultar da exata satisfação do interesse público geral da intervenção a executar⁷⁵, sem prejuízo de regimes especiais e das disposições gerais aplicáveis conforme descrito no regulamento do Plano. Tal definição resulta da amplitude de indicadores verificados para estes espaços, que podem compreender desde cemitérios em solo rústico (pouca intensidade do uso do solo) a equipamentos e infraestruturas de segurança pública e defesa nacional (com maior intensidade do uso do solo), como é o caso de quartéis ou prisões (não inseridas em solo urbano). Assim, fica definido que a edificabilidade é restrita à *“exata satisfação do interesse público geral da intervenção a executar”*, não se admitindo portanto intervenções que extravasem o âmbito desse mesmo interesse.

Do outro lado estão os equipamentos e infraestruturas para intervenções de natureza privada, sendo para estes casos determinados parâmetros e indicadores que limitam a capacidade edificatória. Assim, nas áreas afetas a esta categoria, e de natureza privada, sem prejuízo de regimes especiais aplicáveis, das disposições gerais do regulamento e do disposto no regime de uso e ocupação do solo⁷⁶, a edificabilidade concreta é a que resulta do cumprimento cumulativo das seguintes condições:

- a) O índice de utilização (Iu) máximo é de 0,30;
- b) O índice de permeabilidade mínimo é de 0,30;
- c) A altura da edificação (H) não deverá ser superior a nove (9) metros.

Para esta categoria, e por forma a não limitar a concretização de equipamentos de utilidade pública não é definida uma área mínima de intervenção, fixando-se um índice máximo de utilização (0,30), a altura máxima das edificações

⁷³ Art.º61 do regulamento do Plano (PDM de Sintra)

⁷⁴ Art.º62 do regulamento do Plano (PDM de Sintra)

⁷⁵ N.º1 do Art.º96 do regulamento do Plano (PDM de Sintra)

⁷⁶ Art.º62 do regulamento do Plano (PDM de Sintra)

em 9 metros e uma área mínima permeável de 30% (índice de permeabilidade mínimo de 0,30), garantindo na medida possível uma adequabilidade à classificação de solo rústico.

Turismo em solo rústico

O turismo em solo rústico não constitui uma categoria de espaço nos termos do Plano, mas sim um uso admitido nas categorias de solo rústico, com exceção dos espaços naturais, sem prejuízo do cumprimento das condicionantes ambientais e patrimoniais, dos regimes específicos das servidões e restrições de utilidade pública e das restantes disposições do próprio Plano.

“O turismo em solo rústico pode adotar as figuras de turismo de habitação, turismo em espaço rural, parques de campismo ou de estabelecimento hoteleiro, cumprindo os requisitos estabelecidos no regime jurídico da instalação, exploração e funcionamento dos empreendimentos turísticos, dispondo para o seu funcionamento de um adequado conjunto de instalações, estruturas, equipamentos e serviços complementares relacionados com a animação ambiental, a visitação de áreas naturais, o desporto de natureza e a interpretação ambiental, e devendo associar-se a temáticas específicas e relacionadas com o espaço rural, a natureza e paisagem”⁷⁷.

Este uso encontra-se restrito à sua associação a explorações agrícolas ou florestais, *“devendo integrar na sua atividade a respetiva produção como elemento diferenciador”⁷⁸*, devendo resultar *“do aproveitamento ou reabilitação de construções existentes, ou adotar sistemas de construções ligeiras”⁷⁹*. Como forma de sublinhar o seu caráter rústico, deve *“garantir soluções autossuficientes para energia, água e tratamento de efluentes, e a adequação dos acessos viários e pedonais à utilização permitida”⁸⁰*.

Garantidas as condições supracitadas, a edificabilidade concreta, apenas admitida nas categorias de espaços agrícolas e florestais, sem prejuízo de regimes especiais aplicáveis e das disposições gerais do regulamento do Plano, é a que resulta do cumprimento cumulativo das seguintes condições⁸¹:

- a) Não é permitida a edificabilidade em prédios de área inferior a dez (10) hectares;
- b) O índice de utilização (Iu) máximo é de 0,01;
- c) O índice de permeabilidade mínimo é de 0,95;
- d) A altura da edificação (H) não deverá ser superior a cinco (5) metros.

A capacidade edificatória definida para o turismo em solo rústico não prejudica a também estipulada para a respetiva categoria de espaço onde se insere a intervenção contando que esta última encontra-se restrita à atividade agrícola ou florestal nos termos do Plano. Ou seja, considerando que o turismo em solo rústico encontra-se associado à atividade agrícola ou florestal, não poderá prejudicar as disposições do Plano definidas para a viabilização desta atividade primária (regime de uso e ocupação do solo / edificabilidade).

Conforme verificável nas disposições aplicáveis para este uso, a edificabilidade deverá ter escala e pouco impacto. Assim, não são admitidas intervenções para este efeito com menos de 10 hectares, sendo que o índice de utilização (Iu) máximo é de 0,01, ou seja, que admite-se uma área total de construção ($\sum Ac$) máxima de 1.000 m² para cada 100.000 m² de terreno. As construções, além de ligeiras⁸², salvo existentes, encontram-se

⁷⁷ N.º2 do art.º46 do regulamento do Plano (PDM de Sintra)

⁷⁸ N.º3 do art.º46 do regulamento do Plano (PDM de Sintra)

⁷⁹ N.º5 do art.º46 do regulamento do Plano (PDM de Sintra)

⁸⁰ N.º6 do art.º46 do regulamento do Plano (PDM de Sintra)

⁸¹ N.º1 do art.º97 do regulamento do Plano (PDM de Sintra)

⁸² “Construção ligeira” – Construção assente sobre fundação não permanente e executada em materiais ligeiros, compreendendo estrutura, paredes e cobertura (alínea c) do n.º3 do art.º7 do regulamento do Plano.

limitadas a uma altura máxima de 5 metros, e no conjunto a área impermeável nunca poderá ser superior a 5% (índice mínimo de permeabilidade de 0,95).

Poder-se-á constatar que este uso não só é excecional, como a concretizar constitui uma significativa mais-valia para o território como para a atividade primária (agrícola ou florestal), convidando ao emparcelamento do solo rústico (melhoria do aproveitamento da atividade primária), diversificando a base económica e valorizando os produtos da região.

SOLO URBANO

O solo urbano constitui um espaço com uma utilização mais intensiva do solo em termos de edificabilidade.

Já a sua definição pressupõe que esteja total ou parcialmente urbanizado ou edificado e como tal afeto à urbanização e edificação.

A edificabilidade do solo urbano resulta das disposições da secção II, do Capítulo II, do Título V (Edificabilidade), sem prejuízo do cumprimento das servidões e restrições de utilidade pública, das disposições gerais do Plano (Capítulo II, Título IV - uso do solo), das disposições gerais aplicáveis ao solo urbano (Secção I, Capítulo IV do Título IV), e do regime de uso e ocupação do solo aplicável à categoria de espaço onde se insere.

Para o solo urbano salientam-se as disposições gerais para esta classificação (Secção I, Capítulo IV do Título IV do regulamento) que definem:

1. Princípios de sustentabilidade urbana⁸³ que servem a promoção e valorização do solo urbano contemplando satisfação de carências, a reabilitação e regeneração urbana, a qualificação do espaço público, a salvaguarda de valores patrimoniais e da identidade, a valorização da estrutura ecológica urbana, a adoção de soluções adequadas no que respeita à mobilidade e acessibilidade e a criação de espaços verdes.
2. Disposições gerais⁸⁴ que visam garantir as funções de suporte à atividade humana, a adequabilidade dos sistemas e das intervenções, e uma correta transição entre o solo urbano e o solo rústico;
3. Condições gerais de edificação⁸⁵ que definem um conjunto de critérios a serem garantidos nas operações urbanísticas, como o seu enquadramento harmonioso e a adoção de boas práticas na elaboração e concretização da edificação;
4. As condições para um correto ordenamento do espaço público⁸⁶, nas suas várias componentes, procurando elevar os padrões de qualidade de vida e o desenvolvimento sustentável.

Espaços centrais

“Os espaços centrais, são por natureza espaços multifuncionais, e correspondem a áreas urbanas de usos mistos que integram funções habitacionais e uma concentração diversificada de atividades terciárias, desempenhando, pelas suas características, funções de centralidade”⁸⁷.

Os espaços centrais, apesar do seu elevado grau de concretização, podem apresentar características muito diversas, razão pela qual a edificabilidade concreta é definida pelo seu valor modal⁸⁸, que corresponde às características

⁸³ Art.º65 do regulamento do Plano (PDM de Sintra)

⁸⁴ Art.º66 do regulamento do Plano (PDM de Sintra)

⁸⁵ Art.º67 do regulamento do Plano (PDM de Sintra)

⁸⁶ Art.º68 do regulamento do Plano (PDM de Sintra)

⁸⁷ N.º1 do art.º73 do regulamento do Plano (PDM de Sintra)

⁸⁸ Alínea o) do n.º3 do art.º7 do regulamento do Plano (PDM).

morfotipológicas⁸⁹ que apresentam maior frequência de observação na frente edificada do lado do arruamento (no troço entre duas transversais), ou caso não seja possível, no quarteirão onde a operação urbanística se insere, ou mesmo, nas frentes edificadas imediatamente envolventes do quarteirão onde a operação urbanística se insere, conforme disposto no art.º98 do regulamento do Plano.

Nestes espaços qualquer definição rígida de parâmetros e indicadores iria impossibilitar uma real adequabilidade das soluções à realidade admissível ou desejável.

Espaços habitacionais

*“Os espaços habitacionais correspondem a áreas que se destinam preferencialmente ao uso habitacional, podendo acolher outras utilizações compatíveis com o uso habitacional, nomeadamente de atividades económicas”*⁹⁰.

Os espaços habitacionais dividem-se em duas subcategorias que se distinguem principalmente pela sua volumetria e densidade, embora correspondam igualmente a áreas relativamente consolidadas, ou onde as características morfotipológicas estejam genericamente estabilizadas.

Assim, a edificabilidade concreta é definida pelo seu valor modal⁹¹, que corresponde às características morfotipológicas⁹² que apresentam maior frequência de observação na frente edificada do lado do arruamento (no troço entre duas transversais), ou caso não seja possível, no quarteirão onde a operação urbanística se insere, ou mesmo, nas frentes edificadas imediatamente envolventes do quarteirão onde a operação urbanística se insere, conforme disposto no art.º99 do regulamento do Plano.

Cumulativamente, e de forma a garantir uma maior permeabilidade do solo em ambiente urbano, as intervenções devem respeitar o índice de permeabilidade mínimo de 0,30, salvo em casos de impossibilidade, desde que devidamente justificados.

Assim, as disposições relativas à edificabilidade concreta assemelham-se às dos espaços centrais, sendo que os dois primeiros (espaços centrais e habitacionais 1) constituem as “zonas urbanas consolidadas” para efeitos do disposto no RJUE.

Mais uma vez, e considerando a realidade observável no concelho de Sintra, qualquer definição rígida de parâmetros e indicadores iria impossibilitar uma real adequabilidade das soluções à realidade admissível ou desejável, principalmente se considerarmos as diferentes ocupações urbanas em áreas relativamente consolidadas e as condições orográficas dos terrenos.

Espaços urbanos de baixa densidade

“Os espaços urbanos de baixa densidade correspondem a áreas parcialmente urbanizadas e edificadas, apresentando fragmentação e características híbridas de uma ocupação de caráter urbano-rural, com a permanência de usos agrícolas entrecruzados com usos urbanos e existência de equipamentos e infraestruturas, e para as quais

⁸⁹ “características dominantes existentes numa determinada área relativas ao tecido urbano, que resulta da conjugação entre a morfologia urbana e a tipologia de edificação, forma de organização e desenho dos espaços edificados e não edificados, nomeadamente a dimensão de lote ou parcela, tipologia de ocupação, alinhamento, altura e profundidade das edificações”, nos termos da alínea b) do n.º3 do art.º7 do regulamento do Plano (PDM).

⁹⁰ N.º1 do art.º74 do regulamento do Plano (PDM de Sintra)

⁹¹ Alínea o) do n.º3 do art.º7 do regulamento do Plano (PDM).

⁹² “características dominantes existentes numa determinada área relativas ao tecido urbano, que resulta da conjugação entre a morfologia urbana e a tipologia de edificação, forma de organização e desenho dos espaços edificados e não edificados, nomeadamente a dimensão de lote ou parcela, tipologia de ocupação, alinhamento, altura e profundidade das edificações”, nos termos da alínea b) do n.º3 do art.º7 do regulamento do Plano (PDM).

se estabelece um regime de uso do solo que garanta o seu ordenamento numa ótica de sustentabilidade e flexibilidade de utilização”⁹³.

Ao contrário do que ocorre nas áreas inseridas nas categorias de *espaços centrais* e *habitacionais*, as disposições para determinação da edificabilidade concreta da categoria de *espaços urbanos de baixa densidade* passa a definir parâmetros e indicadores, principalmente pelas seguintes razões:

- a) O carácter urbano-rural da ocupação, que deve traduzir uma utilização do solo menos intensa e uma transição entre o solo rústico e urbano;
- b) A necessidade de fixar uma área de parcela mínima evitando o excessivo reparcelamento do solo;
- c) As construções existentes, mesmo que com maior aproveitamento nalguns casos, estarem salvaguardadas pelo regulamento do Plano.

Assim, sem prejuízo de regimes especiais aplicáveis, das disposições gerais do presente regulamento, a edificabilidade concreta é a que resulta do cumprimento cumulativo das seguintes condições⁹⁴:

- a) Não é permitido o fracionamento de prédios com dimensão inferior a 500 m²;
- b) O índice de utilização (Iu) máximo é de 0,20;
- c) O índice de permeabilidade mínimo é de 0,50;
- d) A altura da edificação (H) não deverá ser superior a sete (7) metros, podendo assumir pontualmente e com base no valor modal, uma altura de nove (9) metros, não sendo permitido neste caso a utilização de pisos recuados e o aproveitamento de sótão;
- e) Número máximo de dois pisos acima da cota de soleira.

Apesar da área mínima de parcela, para efeitos de reparcelamento, ser de 500 m², apenas se conseguirá um significativo aproveitamento do solo a partir dos 1.000 m² de terreno alvo da operação urbanística, o que é conseguido através do índice de utilização (Iu) máximo adotado (0,2). Por outro lado é fixado o número máximo de pisos (2), admitindo-se que pontualmente a altura da edificação (H) possa ser maior, caso o valor modal assim o determine. Finalmente é estabelecido um índice de permeabilidade mínimo de 0,5 o que garante que pelo menos metade do terreno não é impermeabilizado. Salienta-se que esta é uma categoria de solo urbano, e como tal, associada a uma utilização humana mais intensiva, o que justifica em maior parte dos casos uma área impermeável acima do índice de utilização (Iu) máximo, nomeadamente para circulação e lazer dentro do lote ou parcela (campos de jogos, piscinas, entre outros).

Espaços de atividades económicas

“Os *espaços de atividades económicas* correspondem a áreas que se destinam preferencialmente ao acolhimento de atividades económicas com especiais necessidades de afetação e organização do espaço urbano, nomeadamente atividades industriais, de armazenagem e logística, comércio e serviços”⁹⁵.

Para os espaços de atividades económicas, sem prejuízo de regimes especiais aplicáveis, das disposições gerais do regulamento, a edificabilidade concreta é a que resulta do cumprimento cumulativo das seguintes condições⁹⁶:

- a) Não é permitido o fracionamento de prédios com dimensão inferior a 2000 m²;
- b) O índice de utilização (Iu) máximo é de 0,60;

⁹³ Art.º75 do regulamento do Plano (PDM de Sintra)

⁹⁴ Art.º100 do regulamento do Plano (PDM de Sintra)

⁹⁵ Art.º76 do regulamento do Plano (PDM de Sintra)

⁹⁶ Art.º101 do regulamento do Plano (PDM de Sintra)

- c) O índice de permeabilidade mínimo é de 0,30, salvo em casos de impossibilidade resultante da malha urbana existente, devidamente justificados;
- d) A altura da edificação (H) deverá respeitar o valor modal, na área onde a operação urbanística deva ter lugar, e considerando, a que primeiro se verificar pela seguinte ordem:
 - A frente edificada do lado do arruamento, no troço entre duas transversais;
 - O quarteirão onde a operação urbanística se insere;
 - As frentes edificadas imediatamente envolventes do quarteirão onde a operação urbanística se insere.
- e) A altura da edificação (H) não pode em qualquer caso ser superior a onze (11) metros, exceto em casos de instalação de unidades com necessidades especiais de maquinaria ou sistemas de produção que não sejam compatíveis com esse limite, casos em que tal necessidade deve ser fundamentada, não sendo permitido neste caso a utilização de pisos recuados e o aproveitamento de sótão;
- f) O afastamento das construções ao limite do lote ou parcela deve ser igual ou superior a metade da altura das construções salvo situações devidamente fundamentadas por impossibilidade física, ou se já existirem construções adossadas a esses limites, desde que cumpridas todas as normas legais e regulamentares.

Tal como noutras áreas, os *espaços de atividades económicas* contemplam várias configurações morfotípicas, o que dificulta a definição de parâmetros e indicadores. Assim, optou-se por regular os aspetos que podem ser determinantes para um bom ordenamento do território e para a qualificação destes espaços, seguindo assim as orientações do MDT, nomeadamente:

- A definição de uma área mínima de parcela para efeitos de reparcelamento, não prejudica a existência de parcelas existentes com área inferior, e garante uma “normalização” acima dos 2.000 m², o que será adequado para a natureza das atividades que se podem localizar nesta categoria;
- A fixação de um índice de utilização (Iu) máximo permite estabelecer um aproveitamento máximo do solo perfeitamente balizado, e que corresponderá por exemplo a uma área total de construção ($\sum Ac$) máxima de 1.200 m² para cada 2.000 m² de terreno, o que se situa um pouco abaixo do definido no PDM 1999 para as áreas industriais⁹⁷;
- O estabelecimento de uma área mínima permeável de 30% (índice de permeabilidade mínimo) constitui também uma melhoria em relação ao anteriormente estabelecido⁹⁸, garantindo uma utilização mais ecológica e sustentável do território e provavelmente (enquanto resultado indireto) um melhor enquadramento paisagístico;
- A altura de edificação (H) deverá seguir o valor modal, limitado aos 11 metros, exceto casos excecionais⁹⁹ devidamente fundamentados, procurando-se assim que este limite não constitua um entrave às economias produtivas. Salienta-se que este limite é estabelecido com base na experiência da Câmara Municipal de Sintra no licenciamento da atividade industrial;
- O parâmetro do afastamento das construções ao limite do lote constitui um critério desejável que muitas vezes colide com a realidade existente, onde é relativamente comum haverem construções praticamente encostadas ao limite do lote. Assim, o PDM dispõe que deve haver um afastamento igual ou superior a metade da altura das construções, salvo situações existentes, desde que tal situação não prejudique o cumprimento de todas as normas legais e regulamentares.

No geral, o PDM de Sintra aponta parâmetros e indicadores para o solo que visam o reordenamento e qualificação dos espaços de atividades económicas, procurando não prejudicar atividades existentes.

⁹⁷ Coeficiente volumétrico de 5 m³/m².

⁹⁸ Percentagem de impermeabilização do lote máxima de 80%.

⁹⁹ “de instalação de unidades com necessidades especiais de maquinaria ou sistemas de produção que não sejam compatíveis com esse limite”

Espaços de uso especial

“Os espaços de uso especial correspondem aos espaços que pelas suas características revelam necessidades especiais ao nível da ocupação do solo, tal como é o caso dos espaços destinados a equipamentos, infraestruturas estruturantes e finalmente os espaços turísticos”¹⁰⁰.

Os espaços de uso especial dividem-se em três subcategorias: os espaços de equipamentos, os espaços de infraestruturas e os espaços turísticos.

Os espaços de equipamentos correspondem a equipamentos de utilização coletiva e serviço público, de natureza pública ou privada. Os espaços de infraestruturas a infraestruturas de transporte, de saneamento e abastecimento de água e de produção de energia. Os espaços turísticos ao uso turístico e atividades complementares.

Correspondendo a usos distintos, a edificabilidade concreta é igualmente diferente.

Assim, nos espaços de uso especial – equipamentos, e tal como na categoria de espaços de equipamentos e infraestruturas em solo rústico, é feita uma diferenciação no que respeita à natureza do equipamento, distinguindo os equipamentos públicos dos privados. Logo, as intervenções de natureza pública, “sem prejuízo de regimes especiais aplicáveis e das disposições gerais do presente regulamento, a edificabilidade concreta e aquela que resultar da exata satisfação do interesse público geral da intervenção a executar”¹⁰¹. Já para as intervenções de natureza privada são estabelecidos indicadores como o índice de utilização (Iu) máximo (0,30) que fixa o aproveitamento do solo em termos de edificabilidade, o índice de permeabilidade mínimo (0,30) que estabelece uma área mínima permeável, e a altura máxima da edificação (H) que define um máximo de 11 metros.

Nos espaços de uso especial – infraestruturas, e considerando a sua natureza pública, a edificabilidade concreta é a que resultar da exata satisfação do interesse público geral da intervenção a executar, sem prejuízo de regimes especiais aplicáveis e das disposições do Plano¹⁰².

Nos espaços de uso especial – espaços turísticos, sem prejuízo de regimes especiais aplicáveis e das disposições do regulamento do Plano, a edificabilidade concreta é a que resulta do cumprimento cumulativo das seguintes condições¹⁰³:

- O índice de utilização (Iu) máximo é de 0,20, e que corresponde a uma utilização pouco intensiva do solo;
- O índice de permeabilidade mínimo é de 0,60, salvo casos de impossibilidade, garantindo que pelo menos 60% do terreno afeto a este uso é permeável e portanto contribui para o equilíbrio ecológico e para a resiliência do solo urbano;
- A altura da edificação (H) máxima é de 11 metros, podendo atingir os 15 metros nas situações em que o valor modal o justifique para coerência na intervenção na envolvente.

¹⁰⁰ N.º1 do art.º80 do regulamento do Plano (PDM de Sintra)

¹⁰¹ N.º1, Art.º103 do regulamento do Plano (PDM de Sintra)

¹⁰² Art.º104 do regulamento do Plano (PDM de Sintra)

¹⁰³ Art.º102 do regulamento do Plano (PDM de Sintra)

SOLO RÚSTICO	Espaços Naturais	Iu: 0
	Espaços Florestais 1	Iu: 0
	Espaços Florestais 2	Iu: 0,02
	Espaços Agrícolas	Iu: 0,02
	Espaços de Exploração de Recursos	
	Espaços de Atividades Industriais	Iu: 0,60
	Espaços de Ocupação Turística	Iu: 0,05
	Espaços de Equipamentos e Infraestruturas	Iu: 0,30
	Turismo em espaço rústico	0,01
	SOLO URBANO	Espaços Centrais
	Espaços Habitacionais 1 e 2	Valor modal
	Espaços Urbanos de Baixa Densidade	Iu: 0,20
	Espaços de Atividades Económicas	Iu: 0,60
	Espaços Verdes	
	Espaços Especiais - Equipamentos	Iu: 0,30
	Espaços Especiais -Infraestruturas	
	Espaços Especiais -Turísticos	Iu: 0,20

Figura 51 – Síntese da edificabilidade concreta segundo as categorias de espaço

Conforme se pode verificar na síntese apresentada existe um equilíbrio na utilização racional dos recursos e na orientação das funções de edificação para os espaços urbanos, permitindo assim a disponibilização efetiva do solo rústico para as suas funções (preservação dos espaços com valor natural, ambiente, floresta e agricultura) e a concentração no solo urbano da maior intensidade na utilização do solo, no que respeita à edificabilidade.

Os espaços naturais são de facto preservados, e o restante solo rústico tem um aproveitamento consonante com as atividades e usos admitidos (estritamente relacionadas com o uso agrícola, florestal ou turístico, e com menor frequência os equipamentos e a indústria). As disposições para o solo rústico assumem estritamente os parâmetros necessários para a concretização do efeito requerido, de acordo com o MDT, salientando-se transversalmente as normas que visam o emparcelamento do solo.

Já as categorias de espaço em solo urbano assumem uma clara relação com o sistema urbano e com o MDT, procurando concretizar os objetivos estratégicos por este determinados, qualificando a paisagem e o ambiente urbano. Todo o solo urbano é genericamente multifuncional, procurando o equilíbrio entre os vários usos e serviços que devem constituir a cidade. As centralidades encontram-se morfologicamente estabilizadas e portanto a sua consolidação segue a norma (morfotológica), para os restantes espaços são fixados indicadores e parâmetros que permitem a concretização do seu uso do solo.

7. PRINCÍPIO DA IGUALDADE

O Plano afirma a sua igualdade interna no artigo 3º do Regulamento (Volume II), estabelecendo:

“A atividade administrativa de planeamento e ordenamento do território é por natureza discricionária e exige liberdade na sua conformação, em razão da livre e ampla ponderação do interesse público do ordenamento e equilíbrio do território, nas suas diversas componentes, ambiental, económica e social, e interesses nacionais, gerais e locais.

Sem prejuízo dos demais princípios da atividade planeadora e administrativa, impera no presente Plano o princípio da igualdade, estabelecendo-se os mecanismos necessários a restabelecer a igualdade em todo o território municipal, e à correção dos seus efeitos, nomeadamente promovendo igual tratamento no domínio de oportunidades urbanísticas, na remuneração dos serviços prestados pelos ecossistemas, e na repartição de

benefícios e encargos decorrentes do plano, com vista à plena efetivação do princípio constitucional incito nos artigos 13º e 266º da Constituição da República Portuguesa.”

O presente Plano assume assim o propósito de **justa redistribuição dos benefícios e oportunidades, e dos encargos e sacrifícios**. E ainda **eficaz na orientação dos comportamentos perante o território**, como adiante se desenvolve.

Efetivamente o plano territorial, em especial o plano diretor municipal enquanto instrumento congregador das disposições que vinculam os particulares nas suas determinações de uso, ocupação e transformação do solo, geram, pela sua natureza desigualdades: nos sacrifícios impostos a alguns e nas oportunidades urbanísticas permitidas a outros.

Na classificação do solo, exercício consubstanciado na distinção básica entre solo rústico e solo urbano, a linha traçada confere, automaticamente, valores muito distintos às propriedades localizadas de um e de outro lado, definindo o estatuto jurídico da coisa concreta, isto é, a determinação do conteúdo do direito de propriedade.

O princípio da igualdade perante benefícios e encargos exige assim a implementação de medidas de distribuição equitativa, constituindo estas um direito fundamental dos cidadãos consagrado no RJIGT e um dever para toda a Administração Pública.

A igualdade apresenta-se, aqui, não como ponto de partida mas como resultado que se pretende alcançar, e encontra a sua justificação no fim a atingir, exigindo uma conexão entre os critérios e o fim, que sejam razoáveis e suficientes à obtenção de uma igualdade jurídico-material. *Isto quer dizer que o princípio da igualdade não orienta, em concreto, a opção por um ou outro critério valorativo, mas exige que o critério escolhido encontre uma justificação razoável e suficiente no fim ou na ratio do tratamento jurídico*¹⁰⁴.

A. JUSTIÇA NA REPARTIÇÃO

Toda a ação da Administração Pública está subordinada à lei mas também aos seus princípios jurídicos, onde tem especial relevo o princípio da igualdade, consagrado no art. 13º da CRP. Sendo um princípio estruturante do Estado de direito democrático e do seu sistema constitucional, deve estar subjacente em todos os domínios da atividade da Administração Pública.

O princípio constitucional visa o exercício de um direito igual para todos os cidadãos, não só apenas perante a lei, mas também perante todos os atos do poder público, vinculando assim toda a administração e o poder legislativo, compreendendo ainda no seu âmbito direitos mas também deveres.

Os cidadãos são iguais perante a lei, no que se pode entender como uma igualdade jurídica, quer na criação do direito quer na aplicação do direito¹⁰⁵. Interessa-nos aqui a primeira formulação: o Plano enquanto criador de direito.

Na leitura de CANOTILHO e MOREIRA¹⁰⁶ *o princípio da igualdade tem a ver fundamentalmente com igual posição em matéria de direitos e deveres, que consiste em duas coisas: proibição de privilégios ou benefícios no gozo de qualquer direito ou na isenção de qualquer dever; proibição de prejuízo ou detrimento na privação de qualquer direito ou imposição de qualquer dever. Os direitos e vantagens devem beneficiar a todos e os deveres e encargos devem impender sobre todos”*.

¹⁰⁴ GARCIA, Maria Glória F. P. D. “Estudos sobre o princípio da igualdade”, Almedina 2005

¹⁰⁵ CORREIA, Fernando Alves “O plano urbanístico e o princípio da igualdade”, Almedina, 2ª reimpressão, 2001

¹⁰⁶ CANOTILHO, J.J. Gomes e MOREIRA, Vital “Constituição da República Portuguesa anotada, Coimbra Editora, 4ª edição revista, 2007

Também para os mesmos autores, a vinculação da administração tem como dimensões mais relevantes, no âmbito do que a este plano importa:

1. *Proibição de medidas administrativas portadoras de incidências coativas desiguais (encargos ou sacrifícios) na esfera jurídica dos cidadãos (igualdade na repartição de encargos e deveres)*
2. *Exigência de igualdade de benefícios ou prestações concedidas pela administração;*
3. *Autovinculação da administração no âmbito dos seus poderes discricionários, devendo utilizar critérios substancialmente idênticos para a resolução de casos idênticos;*
4. *Direito à compensação de sacrifícios quando a administração, por razões de interesse público, impõe a um ou vários cidadãos sacrifícios especiais, violadores do princípio da igualdade perante os encargos públicos.*¹⁰⁷

A relevância do que se acabou de enunciar no âmbito do Plano, é a natureza do exercício de planeamento, a configuração dos planos territoriais e as suas implicações no direito de propriedade, impondo sacrifícios, em nome do interesses público de salvaguarda de valores, ou de atribuição de oportunidades urbanísticas, também em nome do interesse público para a criação de condições de suporte à vida humana nas suas necessidades de habitação, atividades económicas e equipamentos sociais.

Para CORREIA¹⁰⁸ *“a primeira impressão que ressalta do confronto entre plano urbanístico e o princípio da igualdade é a de que aquele constitui uma negação deste último. (...) O plano urbanístico tem carácter necessariamente discricionário e é fonte de desigualdades em relação aos proprietários dos imóveis por ele abrangidos”*.

Para OLIVEIRA¹⁰⁹ a discricionariedade de planeamento *corresponde ao mesmo fenómeno de complementação do tipo legal em que se traduz a discricionariedade administrativa geral, mas com um aumento exponencial do poder de decisão do agente que muitos colocam perto da criatividade, fazendo-a corresponder ao grau máximo da discricionariedade*.

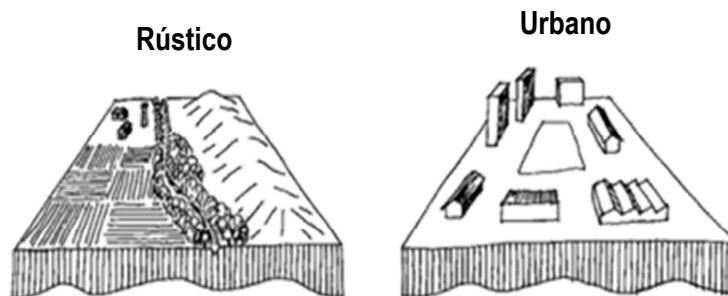


Figura 52 - Adaptado de Moskowitz & Lindbloom, *The Latest Book of Development Definitions*, New Brunswick Center for Urban Policy Research, Rutgers – The State of New Jersey, 2004, pag.411.

A desigualdade é uma característica inerente ao plano uma vez que só estabelecendo diferentes utilizações e intensidades de uso dos solos cumpre a sua função de determinação do uso, ocupação e transformação do solo num determinado território.

¹⁰⁷ CANOTILHO, J.J. Gomes e MOREIRA, Vital “Constituição da República Portuguesa anotada, Coimbra Editora, 4ª edição revista, 2007

¹⁰⁸ CORREIA, Fernando Alves “O plano urbanístico e o princípio da igualdade”, Almedina, 2ª reimpressão, 2001

¹⁰⁹ OLIVEIRA, Fernanda Paula “A discricionariedade de planeamento urbanístico municipal na dogmática geral da discricionariedade administrativa”, Almedina, 2011

Não podemos no entanto seguir as concepções desvalorizadoras da importância do princípio da igualdade, já que o princípio do ordenamento racional do território não pode ter supremacia sobre aquele, já que não existe no nosso ordenamento constitucional *qualquer reserva expressa ou qualquer dispensa de sujeição da atividade planificatória à obrigação de igualdade jurídica*.¹¹⁰

No entanto esta discricionariedade tem os limites da Lei, enquadrada pela lei geral, garantia dos princípios constitucionais e princípios gerais de direito, e específica, pela LBPPSOTU e RJIGT, quadro legal que impõe regras claras na determinação do conteúdo dos planos. A Lei não deixa de reconhecer um alargado poder discricionário na escolha das soluções que se considerem mais adequadas para o modelo de desenvolvimento territorial traçado para o município.

Para CORREIA¹¹¹ as limitações podem ser de carácter externo ou interno. As primeiras “*definem a moldura da discricionariedade de planeamento, limitam-na do exterior, estabelecendo limitações ou condicionamentos que têm de ser obrigatoriamente observados*”; as segundas colocam “*no interior do espaço da discricionariedade de planeamento, limitações na escolha entre várias soluções alternativas a consagrar numa correta decisão planificatória*”.

Tal não limita, e muitas vezes impõe, que na definição das políticas territoriais, também assentes na leitura das características intrínsecas do solo e suas potencialidades, e nas perspetivas de desenvolvimento do município, se venha a estabelecer pelo plano uma efetiva desigualdade. Por um lado, nos sacrifícios impostos ao conjunto dos proprietários que tem o dever de assegurar um conjunto de funções para o funcionamento dos sistemas ecossistémicos e na preservação do Capital Natural; e por outro, o plano confere oportunidades de desenvolvimento urbanístico, função do solo que valoriza, em muito, os imóveis dos respetivos proprietários.

Este é modelo tradicional de determinação do conteúdo substantivo de um plano diretor municipal.

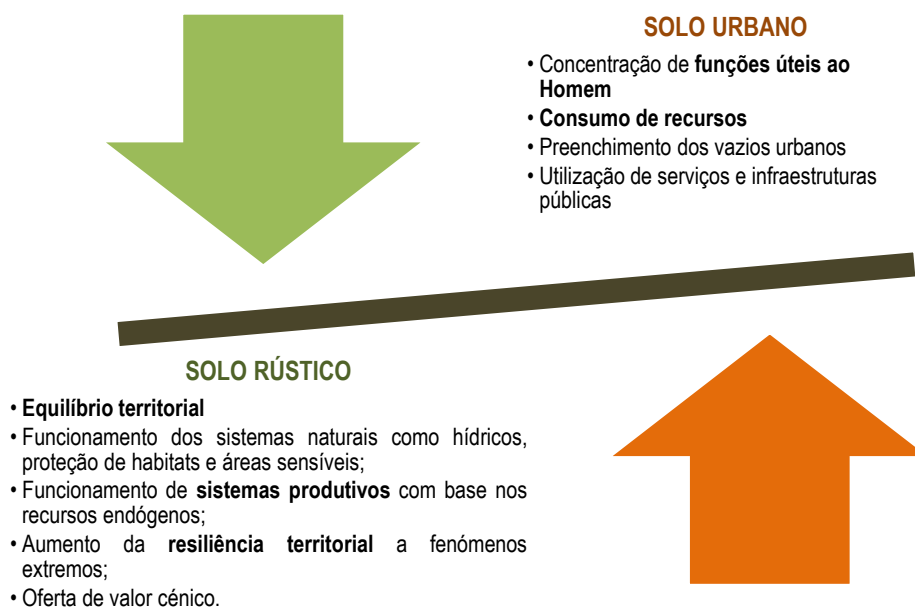


Figura 53 – Modelo tradicional de determinação do conteúdo substantivo de um PDM

Determina o RJIGT no seu artigo 9º, em matéria de graduação de interesses, que “*nas áreas territoriais em que convergem interesses públicos incompatíveis entre si, deve ser dada prioridade àqueles cuja prossecução determine o mais adequado uso do solo, em termos ambientais, económicos, sociais e culturais*”.

¹¹⁰ CORREIA, Fernando Alves “O plano urbanístico e o princípio da igualdade”, Almedina, 2ª reimpressão, 2001

¹¹¹ CORREIA, Fernando Alves “Manual de direito do urbanismo” – Volume I, 4ª Edição, Almedina 2008

Foi nesta ponderação que o Plano estabeleceu o ordenamento do seu território, classificação e qualificação do solo, e determinou a edificabilidade concreta com ela relacionada.

Segundo CORREIA¹¹², as dimensões da relevância do princípio da igualdade são:

1. *O princípio da igualdade imanente ao plano ou proibição do arbitrio, estabelecendo que as disposições do plano não podem ser arbitrarias, nem ilógicas ou irrazoáveis, antes devem basear-se em fundamentos objetivos ou materiais bastantes;*
2. *O princípio da igualdade transcende ao plano, num duplo sentido de igualdade perante os encargos públicos e a igualdade de oportunidades urbanísticas.*

A **igualdade perante os encargos públicos** exige que o indivíduo que, em comparação com os restantes cidadãos, suporta um sacrifício especial e desigual em benefício da comunidade deve ser, por efeito do princípio da igualdade, indemnizado por essa mesma comunidade.

A **igualdade perante as oportunidades urbanísticas** tem a sua expressão desigualitária nas medidas que definem formas e intensidades diferentes de utilização para as várias parcelas de terreno (...) que não deixam de significar um tratamento desigual dos diferentes proprietários.

Este tratamento desigualitário não impõe um dever indemnizatório, mas sim **impõe ao plano o dever de consagrar mecanismos ou instrumentos adjacentes ao plano que visem corrigir as desigualdades entre os proprietários.**

Estabelece a LBPPSOTU, no seu artigo 3º destinado à enunciação dos princípios gerais, que deve ser assegurada a justa repartição dos benefícios e dos encargos decorrentes da aplicação dos (...) planos territoriais e dos instrumentos de política de solos.¹¹³

É pois obrigação do Plano encontrar as formas e mecanismos de ultrapassar os conflitos que a atividade planificatória gera e a obrigação jurídica de justiça e igualdade, e corrigir os efeitos desiguais do plano.

Determina o princípio da igualdade que a Administração trate de igual modo todos os indivíduos no que se refere aos seus direitos e deveres, esta tem ainda o dever, para além de planear e ordenar o crescimento das cidades de acordo com o interesse público, também de garantir a distribuição equitativa entre todos os cidadãos dos encargos e sacrifícios, e benefícios e oportunidades, resultantes do processo de planeamento, visando uma igualdade de oportunidades de aproveitamento urbanístico dos solos, ou seja em síntese, **um resultado material idêntico para todos os destinatários.**

O respeito por este princípio constitui assim um parâmetro de atuação vinculada da Administração, refletindo-se assim em todos os seus domínios de atuação, nomeadamente no âmbito do ordenamento do território.

Neste âmbito do planeamento, assume especial relevância que a Administração, para além da ponderação dos interesses públicos e privados, crie igualmente mecanismos que consagrem com eficácia prática o princípio da igualdade no tratamento entre os particulares, moldando assim o ato de planeamento aos princípios subjacentes ao Estado de Direito.

Dos meios ou instrumentos que podem superar a natural desigualdade criada pelo plano, encontram-se diversos mecanismos, muitos deles não enquadráveis neste tempo ou no âmbito do presente Plano, como sendo a nacionalização de terras ou a medidas tributárias, em especial as mais-valias diretamente geradas pelo plano. Ao longo do tempo tem o Estado mostrado ser um caminho difícil de trilhar.

Pretende assim este Plano criar mecanismos próprios e dentro dos limites da lei e das competências conferidas ao Município, que reponham a igualdade no território perante os modos diferenciadores de utilização do solo,

¹¹² CORREIA, Fernando Alves "Manual de direito do urbanismo" – Volume I, 4ª Edição, Almedina 2008

¹¹³ Lei n.º 31/2014, art. 3º, al. f)

reequilibrando os encargos e sacrifícios impostos a alguns (muitos) e os benefícios e oportunidades permitidos a outros (poucos).

Pretende o Plano ser neutral do ponto de vista dos interesses, aliviando a pressão existente nos solos com vista à sua máxima rentabilidade (edificação), determinando-se no artigo 84º do Regulamento:

“O Plano estabelece a edificabilidade abstrata para todo o território municipal, enquanto mecanismo destinado a restabelecer a igualdade, e à correção de efeitos não consentâneos com o princípio afirmado no artigo 3º¹¹⁴, promovendo igual tratamento no domínio de oportunidades urbanísticas, na remuneração dos serviços prestados pelos ecossistemas, e na repartição de benefícios e encargos decorrentes do plano.”

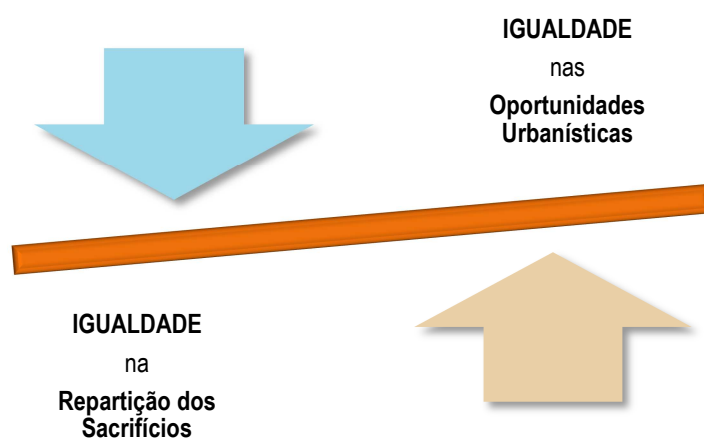


Figura 54 – Esquema representativo da Igualdade no plano

O ordenamento do território visa, compatibilizando as diferentes funções que o solo desempenha, (i) ambiental, (ii) produtiva (setor primário) e a (iii) de suporte (nomeadamente de edificação), maximizar a função social da propriedade. Ao invés, aos proprietários importa alcançar a maior vantagem económica.¹¹⁵

114 Art. 3º do Regulamento do Plano: “1 - A atividade administrativa de planeamento e ordenamento do território é por natureza discricionária e exige liberdade na sua conformação, em razão da livre e ampla ponderação do interesse público do ordenamento e equilíbrio do território, nas suas diversas componentes, ambiental, económica e social, e interesses nacionais, gerais e locais.

2 - Sem prejuízo dos demais princípios da atividade planeadora e administrativa, impera no presente Plano o princípio da igualdade, estabelecendo-se os mecanismos necessários a restabelecer a igualdade em todo o território municipal, e à correção dos seus efeitos, nomeadamente promovendo igual tratamento no domínio de oportunidades urbanísticas, na remuneração dos serviços prestados pelos ecossistemas, e na repartição de benefícios e encargos decorrentes do plano, com vista à plena efetivação do princípio constitucional incito nos artigos 13º e 266º da Constituição da República Portuguesa.”

¹¹⁵ CARVALHO, Jorge: “Insuficiências do planeamento municipal”, in Revista questões atuais de direito local n.º 4, outubro/dezembro 2014, AEDRL

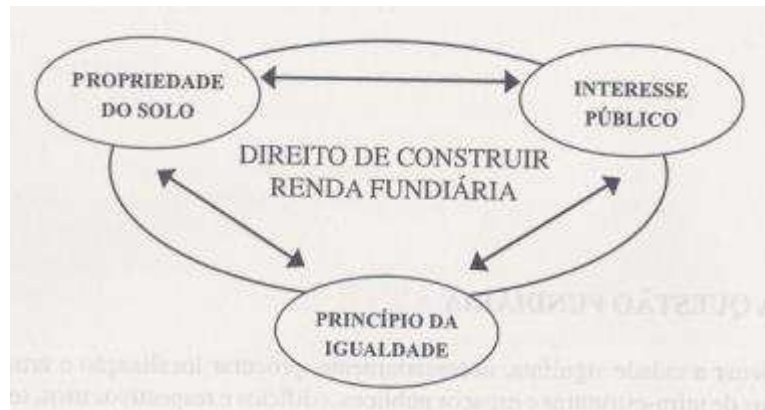


Figura 55 – Fonte: “Ordenar a Cidade”, Jorge Carvalho

O Plano é assim conformador do território mas também do direito de propriedade.

É ao planeamento que cabe ponderar e decidir este conflito de interesses, entre a função social do solo e o direito de propriedade¹¹⁶, em respeito pelo princípio da igualdade e pelo interesse público do ordenamento do território.

Não podemos, no entanto deixar de reconhecer que é a função de suporte (edificatório) que maximiza o valor económico do solo na perspetiva do seu proprietário, verificando-se baixas ou mesmo nulas remunerações para funções tão importantes como as que asseguram o funcionamento dos ecossistemas, isto é, do capital natural dos territórios.

É base de avaliação do solo o princípio de que um determinado terreno vale o que nele se pode fazer e pelo rendimento que daí se retira. É neste sistema de valoração do solo (estritamente económica) que deve o Plano ponderar os mecanismos a adotar para restabelecimento dos equilíbrios de interesses.

Usos do Solo	Função Social do Solo	Remuneração económica da propriedade
Ambiental	✓	0
Produtivo	✓	Baixa
Suporte (edificatório, ...)	✓	Alta

Figura 56 – Função social do solo (Fonte: CARVALHO, Jorge: “Mais-valias originadas pelo ordenamento do território”, IGAP, Porto 2014)

Já acima referimos que “os planos territoriais, mais do que reservar solo para uso agrícola, devem preservar o espaço rústico de desenvolvimentos deslocados afetos ao uso urbano, que desorientam o mercado, inflacionam os preços e dificultam o acesso dos agricultores ao solo agrícola”¹¹⁸.

¹¹⁶ CARVALHO, Jorge: “Insuficiências do planeamento municipal”, in Revista questões atuais de direito local n.º 4, outubro/dezembro 2014, AEDRL

¹¹⁸ PARDAL, Sidónio: “Planeamento do espaço rustico”, ANMP, ADISA e CESUR, 2002

Na última década tem se verificado em Sintra uma efetiva pressão sobre o solo rústico para funções de edificação, fruto do elevado preço do solo urbano, e da necessidade de investimento na requalificação das áreas urbanas tornando-as mais atrativas, com uma perda efetiva de valor do capital natural e da paisagem, e com custos para o município na execução e manutenção das infraestruturas e serviços de natureza urbana em solo rústico.

Temos pois que os solos que deviam ser disponibilizados para a função produtiva se encontram hoje na expectativa de poder ter uma valorização próxima dos de função de suporte, o que inviabiliza a sua aquisição para as funções agrícolas, florestais e ambientais.

B. EDIFICABILIDADE ABSTRATA E REMUNERAÇÃO DO CAPITAL NATURAL

O Plano, num exercício objetivo na apreciação das condições intrínsecas do território, e no estabelecimento de um território capaz de conceder as condições adequadas à concretização do MDT, concretizou a classificação e qualificação do solo que melhor servia a ambos os objetivos.

A proposta de plano, consubstanciada no presente relatório e nos documentos que o compõe, em especial a sua proposta de ordenamento, reflete assim, num exercício livre na sua conformação, as melhores soluções para a (I) salvaguarda da diversidade do território, (II) para a potenciação dos seus melhores recursos, e (III) para tomar a vida dos nossos cidadão mais qualificada, mais equilibrada e com maiores oportunidades.

Ao ordenamento estabelecido estabeleceu igualmente o Plano intensidades de uso, conforme já descrito, estabelecendo portanto a edificabilidade (concreta) em cada parcela do território. Como acabámos de dizer, estas determinações do plano não só conformam o território ao MDT preconizado, mas determinam o conteúdo do direito de propriedade em todo o território municipal, determinando também por essa via o seu valor (potencial).

Ao estabelecimento de classe e categorias de espaço e determinação do seu aproveitamento máximo, através dos parâmetros de intensidade de utilização, corresponde, ao que neste relatório designamos, o modelo tradicional de planeamento e estabelecimento de instrumentos de gestão do território, em especial os planos diretores municipais, como o caso do presente plano.

Conscientes que esse exercício livre levaria ao estabelecimento de desigualdades, inevitáveis, perante as diferentes parcelas do território e seus proprietários, e as suas funções e intensidades de utilização, o Plano não deixou de estabelecer igualmente mecanismos que visem o restabelecimento de equilíbrios e igualdades perante os sacrifícios e as oportunidades.

Impõe a lei que o plano deva restabelecer os equilíbrios que as suas determinações – conformação do território e conformação do direito de propriedade – originaram.

A Lei, LBPPSOTU e RJGT, consagram o direito dos proprietários à distribuição equitativa (perequativa) dos benefícios e dos encargos decorrentes dos instrumentos de gestão territorial vinculativos dos particulares¹¹⁹, impondo o dever desses instrumentos preverem mecanismos (diretos ou indiretos) de perequação.

O Plano através do ordenamento estabelecido pela classificação e qualificação do solo, atribui, inevitavelmente diversas potencialidades edificatórias às diferentes propriedades, e tem como consequência inevitável a diferenciação de valores do solo.

A perequação, enquanto meio de reequilíbrio das diferentes intensidades do direito concreto edificatório, corresponde ao *“conjunto de princípios, normativa e procedimentos que corrijam ou compensem as desigualdades criadas por instrumentos de ordenamento do território”*¹²⁰.

¹¹⁹ LBPPSOTU, art. 64º, n.º 2

¹²⁰ CARVALHO, Jorge, “Renda fundiária, ordenamento e perequação”, outubro 2012

A perequação permite assim uma compensação entre usos urbanos, agrícolas, florestais e ambientais, colocando os diversos proprietários perante uma maior neutralidade, reequilibradora dos valores de solo.

A **perequação** é pois um **imperativo de justiça, obrigação constitucional** de cumprir o **princípio da igualdade**.

121

A prossecução do princípio constitucional da igualdade, para ser efetivo, obriga a que a questão seja encarada na sua dupla vertente: (i) os benefícios e oportunidades, e (ii) os encargos e sacrifícios.

Nessa dupla vertente, e tendo em conta o que já atrás se disse, devemos entender:

1. Os **benefícios e oportunidades**, essencialmente, pelo seu valor económico, as oportunidades urbanísticas, isto é, as faculdades edificatórias concretas conferidas pelo plano;
2. Os **encargos ou sacrifícios**, no sentido do sacrifício imposto aos proprietários, na salvaguarda de valores naturais, na obrigação de manutenção de sistemas ecossistémicos, consubstanciando numa imposição de não edificação.

Na dupla vertente assim considerada, temos que o Plano deve estabelecer mecanismos que anulem ou atenuem a desigualdade introduzida.

O sistema, a que podemos aqui designar de tradicional, desenvolve os estudos de análise da realidade territorial e determina, na sua planta de ordenamento, o destino de cada parcela do território, distinguindo entre solo urbano e solo rústico, e em cada uma destas classes, qualifica em função das capacidades, potencialidades e vocação dos solos. Atribui-se assim em todo o território do plano, categorias de espaço que determinam o uso, ocupação e transformação possível do solo, e estabelecem-se parâmetros para cada uma dessas categorias em função das intensidades desejadas ou permitidas pelo solo em concreto. A qualificação do solo resulta assim da identificação dos usos e especialidades de cada parcela ou unidade territorial, associando-lhe uma avaliação de capacidade e intensidade de uso.

Reafirmando: *“O território, como recurso indispensável à organização da vida das comunidades humanas, tem de ter o seu uso ajustado à capacidade de suporte das atividades que nelas se podem instalar, numa perspetiva de uso continuado. A capacidade de carga do território é uma condição de sustentabilidade e um parâmetro de referência para a definição das políticas públicas territoriais”*¹²².

Temos assim a designada **edificabilidade concreta**, que corresponde à máxima rentabilização edificatória para determinada parcela do território, e nos termos do artigo 7º do Regulamento: *“Edificabilidade concreta” (ECnc)–Corresponde ao direito concreto de construção em cada prédio, parcela ou lote, expressa em metros quadrados de área total de construção ($\sum Ac$), resultante da licença ou apresentação de comunicação prévia de operações urbanísticas, em conformidade com os índices e parâmetros urbanísticos estabelecidos no presente Plano para cada categoria de ocupação do solo”*.

Foi o que o presente Plano efetuou ao classificar e qualificar o solo concretizado na sua Planta de Ordenamento, e desenvolvido no presente Título.

Para cada parcela do território municipal foram definidos parâmetros correspondentes à intensidade de utilização que o Plano permite em função do seu MDT.

Também com essa definição se estabeleceu a função social dos solos e determinou-se o conteúdo do direito de propriedade.

Mas nesse exercício, que designamos tradicional, a definição da linha separadora entre solo rústico e solo urbano (e dentro destes nas suas diversas categorias), é o factor principal na criação de desigualdades. Temos assim de um

¹²¹ CORREIA, Fernando Alves “O plano urbanístico e o princípio da igualdade”, Almedina, 2ª reimpressão, 2001

¹²² FADIGAS, Leonel: Urbanismo e território, as políticas públicas, Edições Silabo, 2015

lado o solo urbano com benefícios e oportunidades permitidas a alguns (poucos) e do outro lado os encargos e sacrifícios – no sentido acima enunciado - impostos a outros (muitos).

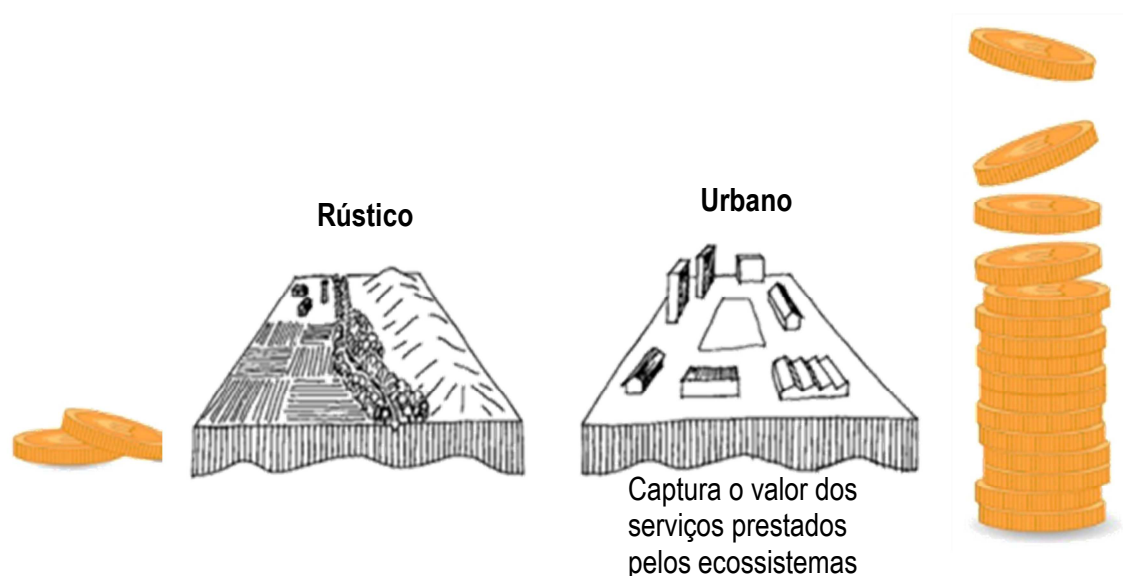


Figura 57– Adaptado de Moskowitz & Lindbloom, *The Latest Book of Development Definitions*, New Brunswick Center for Urban Policy Research, Rutgers – The State of New Jersey, 2004, pag.411.

Tendo o presente plano desenvolvido o processo “tradicional” de classificação e qualificação do solo”, não pode aceitar as desigualdades por si criadas e assume os seus efeitos desigualitários, procurando o equilíbrio e a justiça do Plano, estabelecem-se mecanismos próprios e dentro dos limites da lei e das competências conferidas ao Município, que reponham a igualdade no território perante os modos diferenciadores de utilização do solo.

Considerando que o equilíbrio territorial é proporcionado, para aqueles que habitam e vivem as cidades (solo urbano), por um conjunto de funções que são asseguradas pelo solo rústico, funções produtivas (por exemplo, de alimentos, oxigénio, água doce) e funções de regulação (por exemplo, do clima, de doenças, de cheias), funções essas essenciais à vida humana, estabelece o Plano, no sentido de remuneração dos serviços prestados pelo solo rústico (de baixa ou nula valorização edificatória) ao solo urbano (de maior valorização económica/edificatória) uma **edificabilidade abstrata** a todo o território municipal. Edificabilidade essa que corresponde a um índice médio igual quer para o solo rústico quer para o solo urbano.

A edificabilidade abstrata tem assim a **função reequilibradora de oportunidades e sacrifícios**, constituindo a **concretização do princípio da igualdade**.

Importa aqui relembrar as diversas funções do solo, produção, regulação, culturais e de suporte¹²³, enquanto fatores/critérios para as diferentes intensidades de utilização (edificatória) do solo, enquanto diferenciadores também das diversas utilidades que o seu proprietário pode retirar do solo.

Assim, nesta ponderação de interesses. públicos e privados, interessará retomar o papel das funções reequilibradoras realizadas pelos ecossistemas, quer para todo o território, quer, em especial, os serviços que os ecossistemas prestam ao solo urbano.

O reconhecimento que **os elementos naturais desempenham funções determinantes ao bem-estar humano**, conduziu à necessidade de lhe atribuir valor para ponderar o que se deve pagar pela utilização de recursos naturais e receber pela conservação dos serviços dos ecossistemas, e incorporar esse valor na economia.

¹²³ Regime Jurídico da Conservação da Natureza, estabelecido pelo Decreto-Lei n.º 142/2008 de 24 de julho

Os serviços prestados pelos ecossistemas são influenciados por diversos fatores, como as alterações climáticas, afetando a capacidade de resiliência dos sistemas naturais a fenómenos extremos e as próprias mudanças sociais, traduzidas em diferentes comportamentos, padrões de consumo e opções de ocupação solo. O bem-estar humano tem o duplo papel de ser influenciado pelo desempenho dos sistemas naturais, e simultaneamente influencia-os pelos impactos das necessidades de consumo de recursos para satisfação de necessidades e de estilos de vida.

A visão da Estratégica Europeia para a Biodiversidade 2020 afirma o título O nosso seguro de vida, o nosso capital natural, enuncia que *“até 2050, a biodiversidade da União Europeia e os serviços ecossistémicos que ela fornece – o seu capital natural – sejam protegidos, valorados e adequadamente restaurados pelo valor intrínseco da biodiversidade e pela contribuição essencial para o bem-estar humano e a prosperidade económica de forma a que sejam evitadas as mudanças catastróficas causadas pela perda de biodiversidade.”*

O presente plano assume o desígnio emanado do MDT de valorização do património natural e cultural do território, bem como de contenção e urbana e melhoria da qualidade de vida das populações, e **reconhece a importância do capital natural** para atingir esse propósito, apresentando mecanismos que atuam a diversos níveis.

Na dicotomia estabelecida, pela Lei e pelo Plano, entre solo urbano e solo rústico, o reequilíbrio de sacrifícios e oportunidades não pode deixar de ter em conta os serviços prestados pelos ecossistemas, e do valor acrescentado que representa para Sintra o capital natural do seu território. Território de diversidades de importância mundial no que se refere ao património conferido pela paisagem cultural, de importância nacional no que se refere ao património conferido pela paisagem natural. Mas a que acresce os sacrifícios/encargos impostos aos proprietários para desenvolvimento de funções territoriais menos rentáveis das suas propriedades, como sendo a agricultura e a floresta.

Nesse sentido estabelece o Plano, como mecanismo de **reequilíbrio entre sacrifícios e oportunidades** impostas aos particulares e instrumento **regulador da valorização do solo, a Edificabilidade Abstrata** do Plano.

Conforme acima afirmado, pretende o Plano ser neutral do ponto de vista dos interesses, aliviando a pressão existente nos solos com vista à sua máxima rentabilidade (edificação), como se encontra determinado no artigo 84º do Regulamento.

Considerando que é pela capacidade edificatória que os particulares aferem a valorização de um determinado terreno, por ser essa a função que maximiza a rentabilidade económica (do ponto de vista do interesse privado), o Plano, ainda que entenda, na prossecução do interesse público que compete às entidades públicas, que a função edificatória não deva ser sobrevalorizada, não pode ignorar o que o mercado de solos considera sobre tal realidade – a de poder ou não edificar.

A **remuneração dos serviços prestados pelos ecossistemas** – Capital Natural – e reequilíbrio entre funções urbanas e não urbanas poderia ser feita através de mecanismos que previssem a afetação de recursos financeiros do Estado ou dos municípios a esse desígnio.

Não foi essa opção do Plano.

Recorre assim o Plano a uma forma de ficcionar a realidade, ideal, em que todos pudessem edificar (na consideração que o particular a isso sempre almeja), mas determina, também o plano, que isso (a edificação) só pode acontecer nas parcelas que melhor servem a essa função (edificatória).

O Plano estabelece, nesses termos e para esses fins, uma **Edificabilidade Abstrata**, aplicável a todo o território municipal, e estabelece mecanismos de transferência entre áreas onde a ficção estabelecida não é possível concretizar e as áreas onde efetivamente se deseja, de acordo com o seu MDT, que se realize a edificação como suporte à melhoria das condições de vida das populações e que sirvam à dinamização e requalificação da economia do município.

Estabelece o Plano no seu Regulamento¹²⁵ que a Edificabilidade Abstrata, constitui um mecanismo de perequação por forma a *garantir a repartição dos benefícios e oportunidades, e dos encargos e sacrifícios que dele resultam*, corresponde ao estabelecimento, para todo o território municipal, de uma **Edificabilidade Abstrata (EAbs)** ou direito abstrato de construção correspondente ao **índice de utilização (lu) de 0,1**, isto é, a uma abstrata edificabilidade de 10% do terreno que lhe dá origem.

Considera o Plano, determinado no seu Regulamento, nos termos do artigo 7º, n.º 3 al. e), que a “**Edificabilidade abstrata**” (EAbs) *corresponde, nos termos do n.º 2 do artigo 178.º do RJGT, ao produto do índice de utilização (lu) previsto no Plano e a área total do terreno a que corresponde, sendo expressa em metros quadrados de área total de construção (ΣAc); e na sua al. h) do mesmo número e artigo que o “Índice de utilização” (lu) corresponde ao valor máximo de utilização do solo admitido pelo Plano, determinando a sua edificabilidade, e corresponde ao quociente entre a área total de construção (Ac) e a área do solo (As) a que o índice diz respeito, traduzido na fórmula: $lu = \Sigma Ac/As$.*

Refira-se que o quantitativo determinado para o lu (0,1) teve em conta a intensidade global de utilização do território municipal, as expectativas dos particulares, ponderadas entre solo urbano e rústico, e ainda o que se entende adequado à remuneração do Capital Natural, para que as expectativas de edificação sejam secundarizadas face ao importante papel que estas parcelas de território desempenham no equilíbrio de todo o sistema de ocupação e utilização do solo, e as consequências que advêm de sua má afetação, espelhado no MDT estabelecido para Sintra e concretizado na sua proposta de ordenamento.

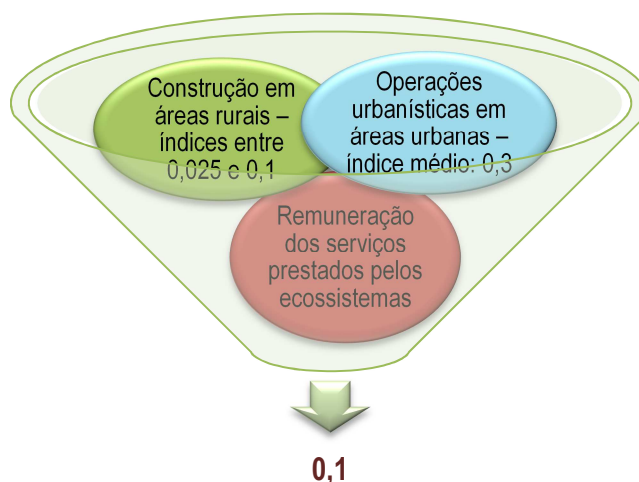


Figura 58 – Esquema representativo dos índices médios

Impõe-se afirmar que a Edificabilidade Abstrata **é uma ficção** que serve ao estabelecimento de **mecanismos de reequilíbrio de valor do solo** em todo o território municipal, e não um direito imediato edificatório.

Importa, neste momento proceder ao enquadramento desta matéria, quer em termos da conceptualização do direito de propriedade, e na assumida, e consentânea na doutrina e jurisprudência, distinção entre o direito de propriedade e o direito de edificar – *jus aedificandi* – quer em termos do que já hoje o enquadramento legal geral e especial estabelece e permite nestas matérias.

Para OLIVEIRA e LOPES¹²⁶, “*a característica iminentemente física do direito do urbanismo e das posições jurídicas por este sancionadas, não inviabiliza que nele tenham lugar figuras ou mesmo direitos desmaterializados (isto é, direitos referidos a certos solos – solos transmissores -, mas que se podem vir a concretizar noutros diferentes – solos recetores - como os atinentes à perequação e a transferência de edificabilidade*” e que a “**dissociação jurídica entre o direito de construir e o direito de propriedade privada, por reconhecimento, pelo menos parcial,**

¹²⁵ Regulamento do Plano (Volume II), art. 86º e seguintes.

¹²⁶ OLIVEIRA, Fernanda Paula e LOPES, Dulce, “Direito do urbanismo e desmaterialização”, in Revista CEDOUA n.º 29, 2012

que o direito de construção como direito subjetivo autónomo é transferível independentemente do direito de propriedade do solo”

E para MONTEIRO¹²⁷, o direito de construir é constituído pela edificabilidade que pode ser realizada de acordo com o aproveitamento urbanístico definido pelo plano, sendo objeto do seu direito constituído por um bem – utilidade económica criada pelo plano – e não por uma coisa corpórea sobre a qual ele exerce o seu domínio pleno e absoluto, já que se trata de um bem público [solo] – criado por um ato jurídico-público – que o titular do direito pode consolidar na sua esfera jurídica privada mediante o cumprimento dos deveres urbanísticos que lhe estão associados.

“A desmaterialização do direito de construir é uma condição necessária para viabilizar a materialização do edifício e a constituição sobre ele de um novo direito de propriedade”, sendo que o “solo urbano é, na verdade, mero suporte físico da urbanização e da edificação, sendo absolutamente indispensável como seu suporte jurídico”¹²⁸.

Neste sentido, o Plano estabeleceu, como acima se enunciou, a dissociação entre a propriedades solo e o direito de construir, uma vez que na maior parte das vezes tal exercício, por parte do particular é incompatível com interesse público do correto ordenamento do território e da salvaguarda dos valores ambientais, e igualmente incompatível com o interesse municipal de concretização do seu MDT.

Por um lado, estabelece o Plano uma Edificabilidade Concreta, e por outro estabelece uma Edificabilidade Abstrata. A **Edificabilidade Abstrata** destina-se à **concretização do princípio da igualdade**, a **Edificabilidade Concreta** destina-se à **concretização do MDT** estabelecido pelo Município.

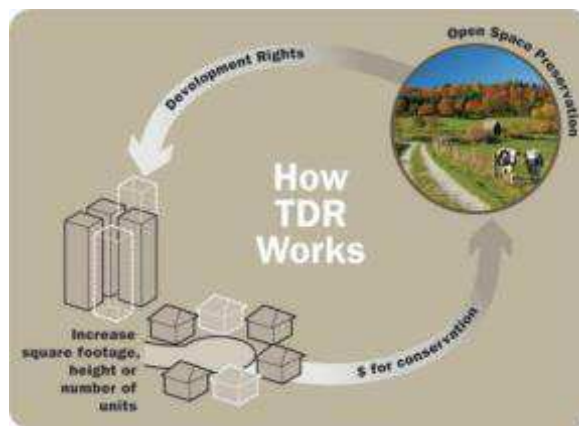


Figura 59 – Evangeline R. Linkous & Timothy S. Chapin (2014) TDR Program Performance in Florida, Journal of the American Planning Association, 80:3, 253-267, DOI: 10.1080/01944363.2014.985697

A separação entre o direito abstrato e o direito concreto de construir é, na verdade, o resultado de um desmembramento em dois “direitos” que, isolados, não permitem realizar o melhor aproveitamento do solo. O objeto do direito é constituído por um bem – utilidade económica criada pelo plano – e não por uma coisa corpórea sobre a qual o proprietário exerce o seu domínio pleno e absoluto. Trata-se de um bem público – criado por um ato jurídico-

¹²⁷ MONTEIRO, Cláudio “Domínio da Cidade”, AAFDL, 2013

¹²⁸ MONTEIRO, Cláudio “Domínio da Cidade”, AAFDL, 2013

*público – que o titular do direito pode consolidar na sua esfera jurídica privada mediante o cumprimento dos deveres urbanísticos que lhe estão associados*¹²⁹.

*Para MONTEIRO não existem dois direitos de construir autónomos entre si, mas apenas duas posições jurídicas distintas dentro da estrutura do mesmo direito, que se reúnem para constituir a plenitude dos seus poderes na esfera jurídica do comprador. A separação entre o direito abstrato e o direito concreto de construir é, na verdade, o resultado de um desmembramento do direito de construir em dois direitos que, isolados, não permitem realizar o aproveitamento. O titular do direito concreto de construir tem uma expectativa de poder vir a materializar a edificabilidade real que o plano prevê para o seu terreno, mas não pode construir para além do índice médio de utilização se não adquirir o excesso.*¹³⁰

O RJIGT prevê, no seu artigo 178º e seguintes, por um lado que o valor dos benefícios atribuídos a cada proprietário é o resultado da diferença entre a edificabilidade abstrata e o direito concreto de construção que lhe é atribuído, podendo ser objeto de negócios jurídicos, de natureza real e sujeitos a registo predial, a compra e venda de edificabilidade. Pretende assim o RJIGT tornar os proprietários imunes às escolhas urbanísticas do plano, através da dissociação do direito de construir do direito de propriedade do solo, levando a uma efetiva desmaterialização daquele direito.

*Apesar de a edificabilidade não ser, em si mesma, uma coisa corpórea, mas apenas uma realidade jurídica criada pelo plano, pode dizer-se que ao vincular a sua materialização a uma determinada parcela do território – independentemente de se tratar do terreno de onde ela emerge ou de outro para o qual ela possa ser transferida – o plano procede à sua coisificação. Embora o plano confira ao proprietário o direito subjetivo público de realizar o aproveitamento urbanístico do seu terreno, nos termos e com as condições nele estabelecidas, a patrimonialização das respetivas faculdades urbanísticas não é um mero efeito da sua aprovação, estando dependente, entre outros, do cumprimento dos deveres urbanísticos estabelecidos na lei e da obtenção dos títulos necessários à sua materialização.*¹³¹

Temos assim que o Plano, estabelecendo por um lado a Edificabilidade Abstrata, garante da igualdade de oportunidades urbanísticas e por outro, no seu ordenamento territorial, a Edificabilidade Concreta, garante do correto aproveitamento dos recursos e potencialidades do território de Sintra.

A concretização da ocupação / edificação estabelece-se através de mecanismos de transferência de edificabilidade, como forma de remuneração entre solo urbano e rustico, que adiante melhor se desenvolve.

C. EFICÁCIA NA ORIENTAÇÃO DOS COMPORTAMENTOS

Foi propósito do Plano o estabelecimento de mecanismos que assegurem a **justiça na repartição** das oportunidades e dos sacrifícios, concretizando o **imperativo legal do princípio da igualdade**.

Visando esse equilíbrio e essa igualdade estabeleceu o Plano a **edificabilidade abstrata**, contando todos os proprietários com a mesma capacidade (abstrata) de edificar.

O Plano, enquanto instrumento de execução das políticas territoriais estabelecidas pela Assembleia Municipal através do Modelo de Desenvolvimento Territorial (MDT), deve também encontrar os mecanismos adequados para influenciar os comportamentos dos diferentes atores para a prossecução dos seus objetivos. Os objetivos, de

¹²⁹ MONTEIRO, Cláudio “Domínio da Cidade”, AAFDL, 2013

¹³⁰ MONTEIRO, Cláudio “Domínio da Cidade”, AAFDL, 2013

¹³¹ MONTEIRO, Cláudio “Domínio da Cidade”, AAFDL, 2013

interesse público, estabelecidos necessitam dos diversos intervenientes, públicos e privados, para se concretizarem. Quando, por exemplo, se pretende construção nas zonas centrais, como reforço de identidade e atratividade das cidades e melhoria de qualidade de vida das populações, ou a reabilitação das edificações existentes, ou ainda a demolição de construções e realocização de atividades em conformidade com o Plano, em detrimento de novas construções, tais objetivos estão dependentes da vontade e motivação dos atores privados.

A atuação dos particulares sempre será orientada pelo seu interesse, particular, e que, como vimos atrás, tende a maximizar o valor do solo em função da potencialidade edificatória. É neste sentido que será sempre de considerar a intervenção dos atores privados.

Cabe aos atores públicos, com especial relevância no presente plano, a atuação do Município e no que este Plano estabelece, por ser o mais próximo garante dos interesses públicos, no **princípio da subsidiariedade** – princípio de relevância europeia e nacional, que estabelece que os que mais próximos estão das populações mais habilitados estão para estabelecer as políticas conducentes à satisfação das suas necessidades.

A forma de definição, tradicional, de políticas territoriais nestas matérias, e em especial em matéria de reabilitação do edificado existente, assenta na criação de benefícios financeiros que serão em todo o caso encargo do erário público.

Também em matérias de valores naturais e de paisagem, sem que os proprietários tenham remuneração efetiva pelos serviços que prestam – *património, identidade, ambiente* -, apenas através de subsídios ou de processos de intervenção pública em atividades economicamente menos apetecíveis.

Quando o município estabelece o seu MDT não pode negar que grande parte das políticas que traça estão intimamente ligadas, ou mesmo dependentes, da iniciativa particular. Colocam-se assim diferentes opções: ou se encontram mecanismos de redistribuição entre os diferentes atores (privados) ou deverão os atores públicos afetar os seus recursos financeiros (nacionais e municipais) à concretização da sua visão de futuro para a sua (dos municípios) população.

Este Plano pretende **reequilibrar**, também nesta matéria, os diferentes contributos (públicos e privados) para o modelo de desenvolvimento do território de Sintra “*e da sua gente*”¹³².

Nesse sentido, estabelece o Plano mecanismos de benefício e penalidade, consoante a atuação dos particulares, no que se refere às decisões que tomam nos seus investimentos e atuação sobre o território, adira em maior ou menor medida aos objetivos do Plano e do seu MDT.

Considerando os objetivos do MDT: (i) Património e Identidade; (ii) Recursos e Ecossistemas; (iii) Qualidade de vida/qualificação espaço público; (iv) Economia dinâmica, inovadora e competitiva, estabelece o Plano um quadro de benefícios e penalidades a aplicar quer na emissão de títulos de edificabilidade e de créditos de edificabilidade, ou na execução dos mesmos.

Interessa, no que à condução de comportamentos dos atores privados, os benéficos, ou penalidades, estão instituídos de modo a:

1. influenciar o titular da propriedade originária da edificabilidade, como fator potenciador de comportamentos sobre o a parcela de território que fica, pela emissão do título, liberto da pressão edificatória;
2. influenciar o detentor de edificabilidade no momento de execução dos respetivos títulos.

Os benefícios/penalidades estabelecidos traduzem-se num fator majorativo ou minorativo a aplicar ao Índice de Utilização, que constitui a edificabilidade abstrata.

Conforme o artigo 112º do Regulamento, “*com vista a uma eficaz orientação para a estratégia e objetivos do Plano e seus resultados (...), estabelecem-se benefícios e penalidades em função do contributo das diferentes operações, de acordo com o disposto pelo Plano, em especial no seu modelo de desenvolvimento territorial*”. E que “*os benefícios e penalidades operam, nos termos dos números seguintes por aplicação de fatores majorativos ou*

¹³² Dr. Basílio Horta, Presidente da Câmara Municipal de Sintra

minorativos ao índice de utilização (Iu) (...) aquando da emissão de título de edificabilidade de uma parcela em concreto, ou à quantidade de metros quadrados (m²) constante de título de edificabilidade a executar no âmbito de uma operação urbanística concreta”.

Do ponto de vista dos objetivos do MDT, são estabelecidos os seguintes benefícios/penalidades (cfr. Artigo 113º do Regulamento) aos titulares dos direitos edificatórios abstratos aquando da emissão dos respetivos títulos:

- No eixo estratégico “**Preservação e valorização do Património e da Identidade**”, beneficiam-se as ações que concretizem:
 - o A recuperação paisagística de unidades encerradas de exploração de recursos geológicos (pedreiras);
 - o A entrega ao município do terreno originário do título a emitir;
 - o Reabilitação de construções existentes e localizadas em zona urbana consolidada, que proporcionem uma melhoria das condições de habitabilidade, de conforto térmico e de imagem urbana, sendo a majoração atribuída por cada 500 metros quadrados de fachada reabilitada, desde que confinante com arruamento público.
- No eixo estratégico “**Valorização dos recursos existentes e dos ecossistemas**” beneficiam-se as ações que concretizem:
 - o Parcelas integradas na Estrutura Ecológica Municipal primária;
 - o O emparcelamento de duas ou mais parcelas rústicas de onde resulte um prédio, originário do título de edificabilidade a emitir, de dimensão igual ou superior a 10 hectares;
 - o Florestação com espécies adaptadas às condições edafoclimáticas do território da parcela originária do título a emitir, desde que classificada como espaço florestal 1;
 - o Plantação de vinha nas áreas estabelecidas como “áreas potenciais para a exploração vinícola”;
 - o Exploração agrícola da parcela originária do título a emitir, por um prazo de 10 anos, a comprovar por contrato de exploração;
 - o Exploração florestal da parcela originária do título a emitir, desde que classificada como espaço florestal 2, por um prazo de 10 anos, a comprovar por contrato de exploração;
- No eixo estratégico “**Otimização e qualificação do solo urbano, e das suas redes, como suporte à qualidade de vida**”, beneficia-se a construção de parques urbanos na área integrada ou a integrar em domínio público para além das cedências obrigatórias nos termos da lei e com uma área mínima de 5000 m², que incluam as funções de lazer das populações e de mitigação e adaptação às alterações climáticas, na área territorial de Sintra a sul/nascente da A16/A8.

Do ponto de vista dos objetivos do MDT, são estabelecidos os seguintes benefícios/penalidades (cfr. Artigo 114º do Regulamento) no momento de execução dos títulos de edificabilidade perante uma operação urbanística concreta submetida a controlo prévio nos termos do RJUE:

1. No eixo estratégico “**Preservação e valorização do Património e da Identidade**”, penaliza-se a edificação em solo rústico, que for permitida nos termos do Plano.
2. No eixo estratégico “**Valorização dos recursos existentes e dos ecossistemas**”, beneficiam-se as ações que:
 - a. Integrem em domínio público municipal localizadas na faixa de 20 metros para cada um dos lados das margens de linhas de água, aplicada à área de terreno efetivamente integrada em

- domínio público municipal, para além das cedências obrigatórias nos termos do Plano, do RJUE e do RMUECS;
- b. Procedam à execução de títulos de edificabilidade originários de solo rústico em parcelas classificadas como espaços centrais ou espaços habitacionais.
3. No eixo estratégico “**Otimização e qualificação do solo urbano, e das suas redes, como suporte à qualidade de vida**”, beneficiam-se as ações que concretizem:
- a. Operações urbanísticas integradas em instrumentos de execução do plano, nomeadamente planos de pormenor, unidades de execução e unidades operativas de planeamento e gestão, suportada por contrato de urbanização com 5 ou mais proprietários de parcelas nela incluídos;
 - b. Construção em espaços classificados como zona urbana consolidada;
 - c. Intervenção, através de procedimento de obras de urbanização tituladas por licença ou comunicadas nos termos do RJUE, para a modernização de redes de infraestruturas e serviços públicos de saneamento básico, envolventes da operação urbanística concreta e a ela relacionadas, em valor superior em mais de 50% ao que resultaria da aplicação da taxa prevista no art. 116º do RJUE, ou da execução de espaços de utilização coletiva em valor superior em mais de 50% ao que resultaria da aplicação da compensação por não cedências das áreas previstas nos art. 43º e 44ª do RJUE;
 - d. Construção de equipamentos sociais de apoio à infância ou à 3ª idade por instituições sem fins lucrativos;
 - e. Criação de estacionamento de utilização pública superior em 50% dos rácios obrigatórios estabelecidos pelo RMUECS, nos espaços habitacionais 2 e espaços de baixa densidade;
4. No eixo estratégico “**Otimização e qualificação do solo urbano, e das suas redes, como suporte à qualidade de vida**”, penalizam-se as ações que concretizem:
- a. Edificação nova com classificação energética inferior a A+;
 - b. Edificação destinada em mais de 70% ao uso habitacional em zona urbana consolidada.
5. No eixo estratégico “**Apoio a uma economia dinâmica, inovadora e competitiva**”, beneficiam-se as ações que concretizem:
- a. Operações urbanísticas que respeitem a Projetos de Relevante Interesse Municipal (assim declarados nos termos do mesmo regulamento);
 - b. Relocalização de instalações industriais, existentes à data de entrada em vigor do Plano em solo rústico, para solo urbano destinados a atividades económicas, assim classificados no presente Plano;
 - c. Operações urbanísticas de regeneração de unidades industriais do sector transformador de rochas ornamentais, que promovam quer a melhoria das condições de atividade quer a sua melhor integração em solo urbano e relação com as áreas centrais e habitacionais;
 - d. Operações urbanísticas integradas e subsequentes aos projetos que resultarem da execução das UOPG de áreas empresarias;
 - e. Instalação de unidades turísticas que satisfaçam os requisitos ou passíveis de ser classificadas como de 4 estrelas ou superior, nos termos do regime jurídico em matéria de instalações turísticas, e quando adotarem soluções autossustentáveis de abastecimento de água, energia e saneamento básico;
 - f. Operações urbanísticas integradas e subsequentes aos projetos que resultarem da execução das UOPG de áreas empresarias.

- g. Instalação de unidades de agroindústria em solo rústico, quando adotarem soluções autossustentáveis de abastecimento de água, energia e saneamento básico.

Estabelece ainda o Plano um regime, que se pode designar de natureza compensatória, atribuindo **Créditos de Edificabilidade** às operações que concretizarem objetivos excessivamente lesivos para os particulares, créditos esses a serem executados no âmbito de outras operações urbanísticas, para as operações:

Este regime de Créditos de Edificabilidade, encontra-se estabelecido no Regulamento do Plano no seu artigo 111º, pretendendo, no enquadramento global dado pelo MDT para estabelecimento de políticas que fomentem a reabilitação, que tenham valor patrimonial reconhecido ou que se integrem na política de Reabilitação Urbana Municipal (ARU¹³³), a definir ou já em desenvolvimento pelo Município, ou que fomentem a realocação de atividades económicas, obsoletas, abandonadas ou em desconformidade com o Plano, face ao ordenamento do território estabelecido para Sintra (classificação e qualificação do território), ou por ele determinado.

Os mecanismos acima indicados encontram-se sintetizados no quadro seguinte:

MDT (Artigo 4º)	AÇÕES	Crédito de Edificabilidade (Emissão de Título) (art. 111º)	Benefício / Penalidade			
			Emissão de Título	Execução de Título		
PATRIMÓNIO E IDENTIDADE (n.º 4)	n.º 4 a) e n.º 6 a)	Demolição de construções existentes em solo rústico, consideradas obsoletas, abandonadas ou em desconformidade com o Plano,	Artigo 111º, n.º 2 b)	TEd = Ac demolida x 1,50	-	-
	n.º 4 a), n.º 7 f) e h)	Recuperação paisagística de unidades encerradas de exploração de recursos geológicos (pedreiras)	Artigo 113º, n.º 2 a)	-	+0,3	-
	n.º 4 a)	Entrega ao município do terreno originário do título a emitir	Artigo 112º n.º 2 b)	-	+0,3	-
	n.º 4 c)	Reabilitação de imóveis incluídos no ANEXO IV, ou em ARU	Artigo 111º, n.º 2 a)	TEd = As x lu x 1,30	-	-
	n.º 4 c)	Reabilitação de construções existentes e localizadas em zona urbana consolidada nos termos do artigo 71º, que proporcionem uma melhoria das condições de habitabilidade, de conforto térmico e de imagem urbana, em condições a estabelecer no regulamento previsto no 110º, sendo a majoração atribuída por cada 500 metros quadrados de fachada reabilitada, desde que confinante com arruamento público	Artigo 112º n.º 2 c)	-	+0,3	-
n.º 4 a)	Edificação em solo rústico, que for permitida nos termos do Plano	Artigo 114º n.º 2	-	-	-0,3	
RECURSOS E ECOSISTEMAS (n.º 5)	n.º 5 e)	Plantação de vinha nas áreas estabelecidas nos termos do Artigo 40.º	Artigo 113º n.º 3 d)	-	+0,3	-
	n.º 5 e) e n.º 7 a)	Exploração agrícola da parcela originária do título a emitir, por um prazo de 10 anos, a comprovar por	Artigo 113º n.º 3 e)	-	+0,3	-

¹³³ ARU – Áreas de Reabilitação Urbana estabelecidas no âmbito do respectivo regime – Decreto-Lei n.º 307/2009, de 23 de outubro

MDT (Artigo 4º)	AÇÕES		Crédito de Edificabilidade (Emissão de Título) (art. 111º)	Benefício / Penalidade		
				Emissão de Título	Execução de Título	
	contrato de exploração.					
n.º 5 e)	Emparcelamento de duas ou mais parcelas rústicas de onde resulte um prédio, originário do título de edificabilidade a emitir, de dimensão igual ou superior a 10 hectares	Artigo 113º n.º 3 b)	-	+0,3	-	
n.º 5 e)	Exploração florestal da parcela originária do título a emitir, desde que classificada como espaço florestal 2, por um prazo de 10 anos, a comprovar por contrato de exploração.	Artigo 113º n.º 3 f)	-	+0,3	-	
n.º 5 b) e c)	Nas áreas de terreno a integrar em domínio público municipal localizadas na faixa de 20 metros para cada um dos lados das margens de linhas de água, aplicada à área de terreno efetivamente integrada em domínio público municipal, para além das cedências obrigatórias nos termos do Plano, do RJUE e do RMUECS (aplicado à área integrada em D.P.)	Artigo 114º n.º 3 a)	-	-	+0,5	
n.º 5 a)	Florestação com espécies adaptadas às condições edafoclimáticas do território da parcela originária do título a emitir, desde que classificada como espaço florestal 1	Artigo 113º n.º 3 c)		+0,3	-	
n.º 5 a), b) e c), n.º 4 a)	Parcelas integradas na Estrutura Ecológica Municipal primária	Artigo 113º n.º 3 a)		+0,3	-	
n.º 4 a), n.º 5 a)	Execução de títulos de edificabilidade originários de solo rústico, em prédios classificados como espaços centrais ou espaços habitacionais	Artigo 114º n.º 3 b)			+0,3	
QUALIDADE DE VIDA / QUALIFICAÇÃO DO ESPAÇO PÚBLICO (n.º 6)	n.º 6 c)	Demolição de construções que obstaculizam à qualificação do espaço público e fruição pela população de espaços livres, verdes ou de utilização coletiva	Artigo 111º, n.º 2 b)	TEd = Ac demolida x 1,50	-	-
	n.º 6 c)	Construção de parques urbanos na área integrada ou a integrar em domínio público para além das cedências obrigatórias nos termos da lei e com uma área mínima de 5000 m², que incluam as funções de lazer das populações e de mitigação e adaptação às alterações climáticas, na área territorial de Sintra a sul/nascente da A16/A8	Artigo 114º n.º 4		+0,5	
	n.º 6 c)	Operações urbanísticas integradas em instrumentos de execução do plano, nomeadamente planos de pormenor, unidades de execução e unidades operativas de planeamento e gestão, suportada por contrato de urbanização com 5 ou mais proprietários de parcelas nela incluídos	Artigo 114º n.º 4 a)	-	-	+0,5

MDT (Artigo 4º)	AÇÕES	Crédito de Edificabilidade (Emissão de Título) (art. 111º)	Benefício / Penalidade		
			Emissão de Título	Execução de Título	
n.º 6 a) e d)	Construção de equipamentos sociais de apoio à infância ou à 3ª idade por instituições sem fins lucrativos	Artigo 114º n.º 4 b) iii)	-	+0,30	
n.º 6 a) e b)	Construção em espaços classificados como zona urbana consolidada nos termos do Artigo 71.º	Artigo 114º n.º 4 b) i)	-	+0,30	
	Edificação destinada em mais de 70% ao uso habitacional em zona urbana consolidada nos termos do artigo 71º	Artigo 114º n.º 4 c)	-	-0,30	
n.º 6 i)	Criação de estacionamento de utilização pública superior em 50% dos rácios obrigatórios estabelecidos pelo RMUECS	Artigo 114º n.º 4 b iv))	-	+0,30	
n.º 6 c), d) e g)	Intervenção, através de procedimento de obras de urbanização tituladas por licença ou comunicadas nos termos do RJUE, para a modernização de redes de infraestruturas e serviços públicos de saneamento básico, envolventes da operação urbanística concreta e a ela relacionadas, em valor superior em mais de 50% ao que resultaria da aplicação da taxa prevista no art. 116º do RJUE, ou da execução de espaços de utilização coletiva em valor superior em mais de 50% ao que resultaria da aplicação da compensação por não cedências das áreas previstas nos art. 43º e 44ª do RJUE	Artigo 114º n.º 4 b) ii)	-	+0,30	
n.º 6 f)	Edificação nova com classificação energética inferior a A+	Artigo 114º n.º 4 c)	-	-0,30	
ECONOMIA DINÂMICA, INOVADORA E COMPETITIVA (n.º 7)	n.º 4 a), n.º 7 c) e g)	Relocalização de instalações industriais, existentes à data de entrada em vigor do Plano em solo rústico, para solo urbano destinados a atividades económicas, assim classificados no presente Plano, não acumulável com créditos de edificabilidade previstos no artigo 111º	Artigo 114º n.º 5 a) ii)	-	+0,5
	n.º 7 f)	Operações urbanísticas de regeneração de unidades industriais do sector transformador de rochas ornamentais, que promovam quer a melhoria das condições de atividade quer a sua melhor integração em solo urbano e relação com as áreas centrais e habitacionais	Artigo 114º n.º 5 a) iii)	-	+0,5
	n.º 7 b), c), d) e e)	Operações urbanísticas que respeitem a Projetos de Relevante Interesse Municipal, nos termos do Artigo 131.º	Artigo 114º n.º 5 a) i)	-	+0,5
	n.º 5 g) e n.º 7 g)	Operações urbanísticas integradas e subsequentes aos projetos que resultarem da execução das UOPG de áreas empresarias identificadas no n.º 4 do Artigo 127.º	Artigo 114º n.º 5 b) ii)	-	+0,3

MDT (Artigo 4º)	AÇÕES	Crédito de Edificabilidade (Emissão de Título) (art. 111º)	Benefício / Penalidade	
			Emissão de Título	Execução de Título
n.º 7 a)	Instalação de unidades turísticas que satisfaçam os requisitos ou passíveis de ser classificadas como de 4 estrelas ou superior, nos termos do regime jurídico em matéria de instalações turísticas, e quando adotarem soluções autossustentáveis de abastecimento de água, energia e saneamento básico	Artigo 115º n.º 5 b) i)	-	+0,30
n.º 7 a)	Instalação de unidades de agroindústria em solo rústico, quando adotarem soluções autossustentáveis de abastecimento de água, energia e saneamento básico	Artigo 115º n.º 5 b) iii)	-	+0,30

D. TRANSFERÊNCIA DE EDIFICABILIDADE

Pelo que atrás se explicitou, em resultado da dicotomia entre solo urbano e solo rústico, o Plano estabelece também uma dicotomia entre **edificabilidade concreta** e **edificabilidade abstrata**.

A primeira corresponde à efetiva capacidade, em função dos valores em presença, de suporte de cada parcela do território acolher edificação, reconhecendo que é essa que maximiza, do ponto de vista do interesse privado, a melhor utilização do solo.

A segunda é estabelecida para concretização do princípio da igualdade – assegurar a igualdade de todos os cidadãos perante a Lei -, dando execução à justa repartição de encargos/sacrifícios e benefícios/oportunidades.

Se por um lado o titular de uma propriedade, destinada à urbanização e/ou edificação, tem a natural expectativa de a vir materializar, do outro lado encontram-se os proprietários a quem é imposto o encargo/sacrifício de assegurarem a manutenção dos ecossistemas que viabilizam a vida humana, numa visão abrangente do território.

Tem assim o Plano, como instrumento de reequilíbrio e de reposição da igualdade entre proprietários, a transferência de edificabilidade entre áreas que apresentam restrições à edificação e aquelas a ela destinadas.

ÁREA EMISSORA

ÁREA RECETORA

Solo Rústico

Reduzida autorização de construção, em favor da proteção ambiental de recursos endógenos a explorar (agricultura, floresta, geológicos, turísticos, conservação da natureza)

Solo Urbano

Capacidade edificativa atribuída pela qualificação do solo em PDM, para acolher títulos de edificabilidade.

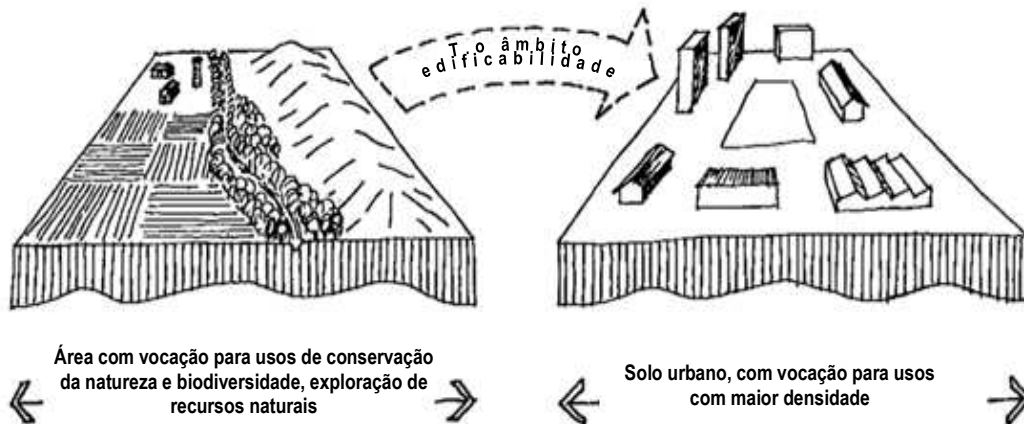


Figura 60– Adaptado de Moskowitz & Lindbloom, *The Latest Book of Development Definitions*, New Brunswick Center for Urban Policy Research, Rutgers – The State of New Jersey, 2004, pag.411.

A transferência de edificabilidade, assente na emissão de títulos de edificabilidade proveniente de um determinado terreno a serem executados num outro, tem já diversas experiências a nível internacional.

Nos EUA (*transfer of development rights*) tem sido utilizada quer para a proteção do património cultural, sendo pioneira na década de 70 do século passado a experiência do Plano de Chicago, como regime de compensação pelas restrições impostas, quer, mais recentemente, na proteção ambiental, também aí com a função de remuneração do capital natural.

Na Europa, exemplos existem em França, inicialmente prevista na Lei de Solos (*Loi d’Orientation Fonciere*, 1967), tendo hoje um sistema orientado para a salvaguarda dos sistemas naturais, tendo estabelecido em 2000 que “nas zonas a proteger em virtude da qualidade da sua paisagem, o plano local de urbanismo pode determinar as condições nas quais as possibilidades de construção resultantes do coeficiente de ocupação dos solos estabelecido para o conjunto da zona podem ser transferidas para favorecer o reagrupamento das construções sobre outros terrenos situados num ou mais setores da mesma zona”.

Outros exemplos existem em Itália e Espanha, ambos como instrumento de execução de planos, de distribuição de encargos e benefícios, e para a obtenção de terrenos destinados a instalar equipamentos coletivos e infraestruturas. E ainda o exemplo brasileiro, baseado no sistema francês, ou os exemplos de Hong Kong, Reino Unido e Índia, de referência anglo-saxónica, entre outros.

Entre nós, registam-se experiências em Chaves, Porto, Lisboa e, mais recentemente, em Sintra.

O quadro legal português prevê o sistema de transferência de edificabilidade, quer na LBPPSOTU (artigo 65º) quer no RJIGT (artigo 176º).

Trata-se, em síntese, de um sistema que incentiva a transferência voluntária de direitos edificativos (abstratos) de áreas onde se opta por a construção ter menor ou nula expressão, para áreas com maior aptidão para receber edificação.



Figura 61 – Fonte: TRANSFER OF DEVELOPMENT RIGHTS: A CASE STUDY OF WIDENING OF KARL-MARX ROAD VIJAYAWADA, SPA VIJAYAWADA, India

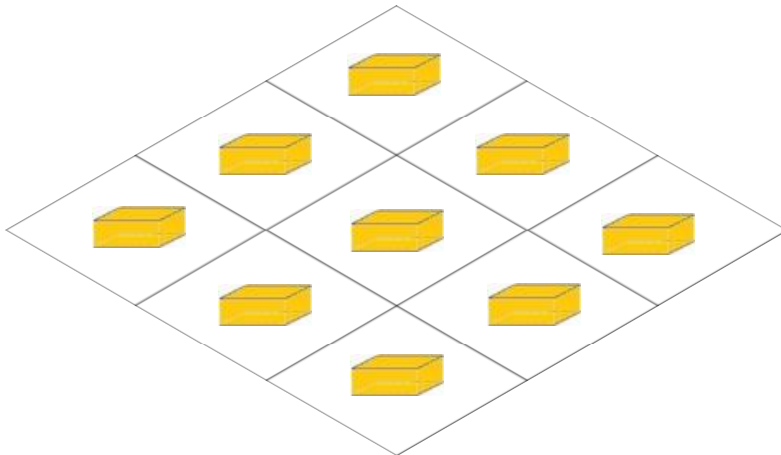
A transferência de edificabilidade tem assim uma primeira função perequativa, na distribuição de encargos e sacrifícios, benefícios e oportunidades. Terá também uma função de política urbanística, servindo quer à concentração de edificação quer à salvaguarda de áreas onde não se pretende a edificação face a recursos, naturais ou outros, que se impõem no território resultante da necessária ponderação dos diversos interesses em presença.

O presente Plano estabelece, conjugado que é a edificabilidade abstrata e a edificabilidade concreta, o mecanismo de transferência de edificabilidade nessa dupla função.

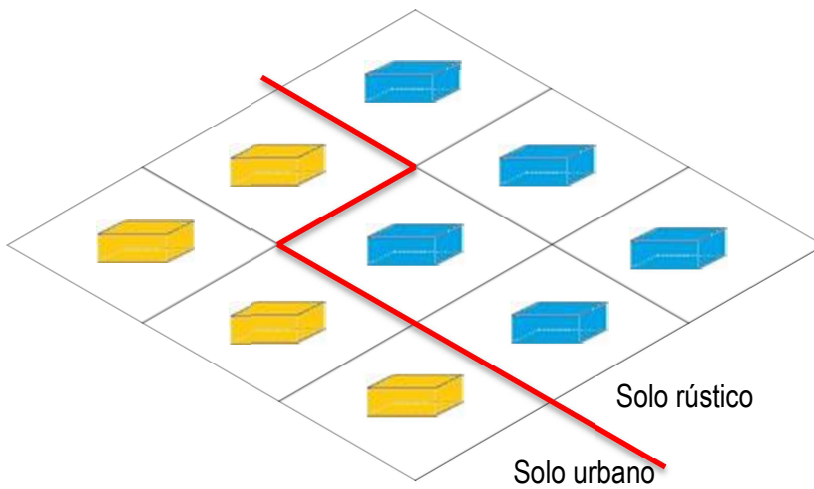
Temos pois que, estabelecida a edificabilidade abstrata ($Iu = 0,1$) para o território municipal, a edificação apenas pode ocorrer nos termos e parâmetros definidos para cada categoria de espaço, de acordo com o ordenamento estabelecido, sendo a edificação orientada, na sua quase totalidade para o solo urbano.

Esquemáticamente representando:

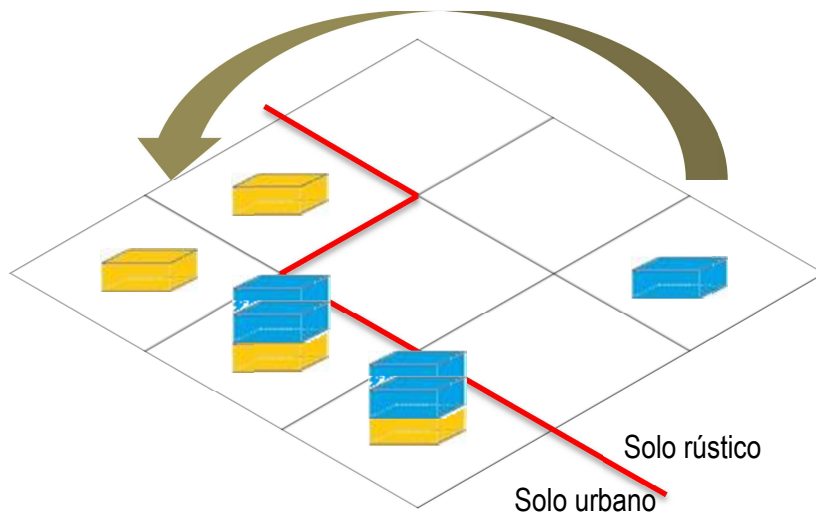
Estabelecida a Edificabilidade Abstrata,



O plano define a classificação básica do solo determinando a distinção entre solo urbano e solo rústico,



Determinando também os parâmetros de edificabilidade, promovendo-se a transferência da edificabilidade abstrata de solo rústico para o solo urbano (destinado por natureza e definição legal, à urbanização e edificação)



A transferência de edificabilidade servirá também à libertação de espaços dentro do perímetro urbano, destinando-os às funções de lazer, praças, parques e outras funcionalidades, a equipamentos de serviços à população, ou ainda à infraestruturação das redes urbanas, como sendo vias, percursos pedonais ou ciclovias, servindo assim não só a compactação mas, em especial, à qualificação do espaço urbano e melhoria da qualidade de vida das populações.

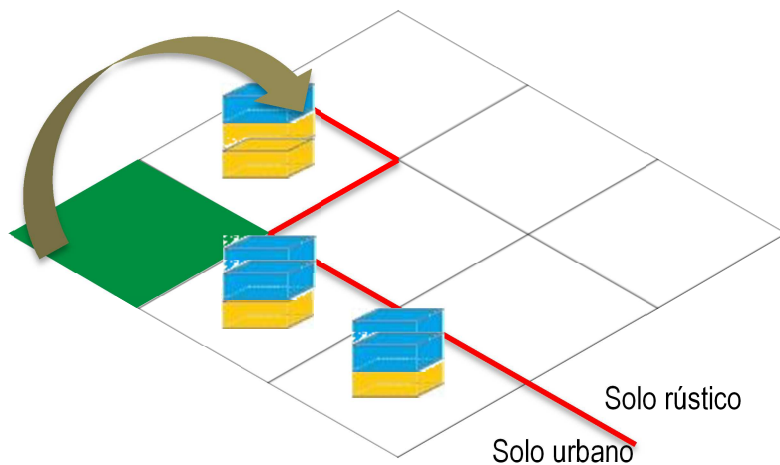


Figura 62- Esquema de edificabilidade

Alcança assim o Plano, através dos mecanismos conjugados de Edificabilidade Abstrata, Edificabilidade Concreta e Transferência de Edificabilidade, os objetivos, por um lado, de compactação dos núcleos urbanos, a libertação de espaços no interior das cidades com vista à qualificação dos espaços urbanos e melhoria de qualidade de vida das populações, e por outro, a salvaguarda da paisagem rural, dos valores naturais e do património cultural.

Podendo a edificabilidade concreta ser inferior ou superior à edificabilidade abstrata o regime de transferência de edificabilidade estabelece¹³⁵ que:

- Quando a edificabilidade concreta for inferior à sua edificabilidade abstrata, o proprietário tem direito à emissão do correspondente título de edificabilidade, em número de metros quadrados igual à diferença entre as edificabilidades, nos termos do disposto no artigo anterior;
- Quando a edificabilidade concreta for superior à sua edificabilidade abstrata, o proprietário só poderá concretizar aquela mediante a execução de outros títulos de edificabilidade, originária ou derivada.

Por último interessa aqui esclarecer o **sistema de direitos de edificabilidade**, consubstanciados em **Títulos**, emitidos pelo Município, e as regras para a sua emissão, utilização e execução, sem prejuízo, conforme se estabelece no Regulamento do Plano¹³⁶, que esta matéria terá, obrigatoriamente, de ser objeto de regulamento próprio, cuja eficácia está diretamente ligada com a eficácia do plano, pela relação substancial e fundamental que tem com a proposta de ordenamento, uso, transformação e utilização do solo que o Plano preconiza.

Estabelece-se assim que os Títulos de Edificabilidade (TEd) podem ser emitidos de forma direta (originária) ou de forma indireta (derivada), consoante a sua relação com o objeto que lhe dá origem e a finalidade que prosseguem, no âmbito do plano.

O Plano considera **edificabilidade abstrata originária** aquela que resulta diretamente da aplicação à área de solo (As) de um determinado prédio do seu índice de utilização (*Iu*) de edificabilidade abstrata, e **edificabilidade abstrata derivada** aquela que tem origem num crédito proveniente de uma operação urbanística, ou resultante da não concretização na totalidade da sua edificabilidade abstrata, ou na totalidades dos metros quadrados dos títulos executados, resultando um crédito em metros quadrados correspondente ao diferencial da edificabilidade concretizada e a edificabilidade abstrata ou titulada

Isto é, será originária aquela que resulta diretamente da aplicação do *Iu* a uma determinada parcela, e será derivada a que resulta de créditos obtidos da execução de operações urbanísticas.

A edificabilidade abstrata, quer originária quer deriva, é titulada – Título de Edificabilidade (TEd) – e sujeita a registo predial nos termos no artigo 179º, n.º 3, do RJGT.

Em linhas gerais, o sistema de emissão e execução de títulos de edificabilidade, decorrerá da seguinte forma:

- O titular de um determinado prédio/terreno, por sua iniciativa, solicita à Câmara Municipal a emissão do correspondente título de edificabilidade (originária);
- O título de edificabilidade é integrado num sistema numerado, assegurado pela Câmara Municipal, fazendo expressa referência à identificação do prédio na matriz e no registo predial;
- De cada título emitido, é promovido o correspondente registo predial.

No momento de emissão do título referente à edificabilidade originária, são contabilizados os benefícios ou penalidades em consonância com a vontade expressa pelo titular do terreno (por exemplo a entrega ao município da propriedade “nua”), ou pela verificação de ações efetuadas (por exemplo a demolição de construções obsoletas), sendo o título emitido no quantitativo que resultar desses fatores.

Permeia-se ou penaliza-se assim, na origem, os comportamentos dos proprietários face às ações que o Plano considera positiva ou negativamente, em consonância com os objetivos do MDT de Sintra.

Na posse do Título de Edificabilidade, o seu titular pode transacioná-lo livremente, devendo comunicar as alterações de titularidade à Câmara Municipal para averbamento.

Os títulos de edificabilidade abstrata, concretizam a edificabilidade concreta, nos termos e limites da qualificação do espaço determinada pelo Plano, no âmbito de operações urbanísticas concretas.

¹³⁵ Regulamento do Plano, artigo 89º

¹³⁶ Regulamento do Plano, artigos 107º e seguintes

Do ponto de vista da concretização de operações urbanísticas de urbanização e edificação, e aquando da apresentação do correspondente projeto, concreto, o promotor deverá apresentar para execução um conjunto de títulos de edificabilidade que, em metros quadrados, corresponda à edificação que pretende efetivar. Procede-se, neste momento, à execução dos títulos de edificabilidade apresentados, promovendo a Câmara Municipal ao seu “abate” no registo municipal, e sua comunicação ao registo predial. Também neste momento se fará a contabilização de benefícios ou penalidades que sejam de aplicar à operação urbanística concretamente apresentada, penalizando-se (por exemplo pela sua destinação em mais de 70% ao uso habitacional), ou beneficiando-se (por exemplo pela sua destinação a equipamentos sociais), sendo o quantitativo de metros quadrados executados o que resultar da aplicação dos correspondentes fatores.

Permeia-se ou penaliza-se assim, na concretização da edificação, os comportamentos dos proprietários face às ações que o Plano considera positiva ou negativamente, em consonância com os objetivos do MDT de Sintra.

Ficam assim assegurados os equilíbrios, (i) entre aqueles que pelo ordenamento estabelecido detêm oportunidades urbanísticas, e aqueles outros que devem assegurar funções não edificatórias; (ii) entre aqueles que detêm, originariamente, direitos abstratos, e destinam os seus terrenos às funções que o MDT de Sintra e o Plano promovem, e a execução de operações urbanísticas de urbanização e edificação que deverão estar, também elas, em consonância com os mesmos objetivos e determinações.

O Plano com o estabelecimento destes mecanismos, é:

1. **Justo na repartição das oportunidades e dos sacrifícios** – edificabilidade abstrata -, concretizando o imperativo legal do **princípio da igualdade**;
2. **Eficaz na orientação dos comportamentos** – benefícios e penalidades -, para os objetivos estratégicos municipais estabelecidos pelo seu **Modelo de Desenvolvimento Territorial**.

8. CONCLUSÃO

Conforme apresentado neste capítulo, há todo um contexto que enquadra as práticas no planeamento e gestão urbanística, que se manteve desde o final do séc. XX até à primeira década do séc. XXI, embora progressivamente descontextualizado e ultrapassado. Por outro lado, há todo um novo cenário e contexto que marca o início do séc. XXI, e que se manifesta claramente diferente do anterior, associado a um risco de decréscimo populacional e à degradação da economia e consequentemente do território. Logo, não é possível lidar com problemas diferentes através dos mesmos instrumentos, havendo portanto a necessidade de encontrar soluções diferentes que respondam afirmativamente às legítimas aspirações do Homem (população) através da economia, do ambiente e da identidade.

Reação às alterações de paradigma, foi todo um novo enquadramento legal, que permite, entre outros aspetos, a clarificação do Plano, por oposição ao Programa, enquanto único instrumento de gestão territorial vinculativo dos particulares. Este novo quadro legal, tal como exposto no presente capítulo, procura responder às novas exigências da realidade observável e do futuro possível, reduzindo a discricionariedade possível na determinação do solo urbano, e procurando uma efetiva racionalidade do bem essencial que é o solo.

Face à realidade e aos desafios que se colocam hoje, a Assembleia Municipal de Sintra aprovou, no âmbito da revisão do PDM de Sintra, o Modelo de Desenvolvimento Territorial (MDT) para o município, que reflete a estratégia para Sintra no futuro, o território que queremos. Este é o mandato para o desenvolvimento do trabalho técnico desenvolvido no PDM.

A proposta do PDM, no seu conteúdo material e documental, respeita e dá corpo ao MDT, e desenvolve uma proposta de ordenamento que procura uma abordagem multinível, dotando o município dos instrumentos necessários à efetiva clarificação do uso e transformação do solo, identificando simultaneamente as áreas de intervenção estratégica que poderão despoletar os efeitos necessários à concretização da visão. Para o efeito, e seguindo o modelo de planeamento tradicional (embora consubstanciado nas melhores práticas identificadas), estabelecem-se os regimes aplicáveis a cada classe e categoria de espaço (uso e transformação do solo), a sua edificabilidade concreta, e todas as disposições (regulamento) que permitem a qualificação do solo (disposições gerais do Plano e disposições gerais aplicáveis a cada classe de espaço – solo urbano ou rústico).

Neste ponto fica estabelecido o conteúdo material e documental convencional de um PDM. Fica no entanto, face à necessidade de desenvolver novas ferramentas e uma nova abordagem, a necessidade de dar um passo em frente, principalmente no que respeita à justiça na repartição e à eficácia na orientação dos comportamentos, que são domínios que têm sido negligenciados em todos os planos e programas. Assim, este Plano procura ser justo na repartição (benefícios e encargos) e eficaz na orientação (comportamentos).

A distinção entre o aproveitamento do solo rústico e do solo urbano, sem a devida repartição de benefícios e encargos (perequação) a nível municipal leva à efetivação de uma desigualdade que não contempla o valor prestado pelos sistemas mais condicionados (solo rústico) no conjunto do território. Tradicionalmente a diferença no valor residual do solo urbano face ao solo rústico é tão significativa que as maiores aspirações dos proprietários residem na reclassificação do solo rústico para urbano, o que releva a importância do “traço” na determinação da classificação do solo.

A necessidade de contemplar o princípio da igualdade como uma determinação genérica ao nível municipal é provavelmente mais explícita com a publicação do regime jurídico da REN¹³⁷ que refere no seu preâmbulo “em nome do princípio da igualdade perante os encargos públicos, determina-se que, na elaboração dos planos municipais de ordenamento do território, as áreas integradas na REN sejam consideradas para efeitos de estabelecimento dos mecanismos de perequação compensatória.” Ora é sabido que a REN trata essencialmente de áreas com sensibilidade ecológica e suscetibilidade perante os riscos naturais, sendo objeto de proteção especial, não incluindo todas as áreas que contribuem para o equilíbrio do sistema (sistema produtivo, paisagem, valor

¹³⁷ Decreto-Lei n.º166/2008, de 22 de agosto.

natural / habitats). Ou seja, o princípio da igualdade (justiça na redistribuição) é tão importante para a REN como para qualquer outro sistema que contribui para o equilíbrio sistémico do território, razão pela qual deve ser universal e é adotado dessa forma neste Plano.

O instrumento encontrado para a redistribuição de benefícios e encargos é aquele que resulta da compensação da edificação abstrata, da edificação concreta e da transferência de edificabilidade através da atribuição de uma edificabilidade abstrata a todo o território. Esta edificabilidade terá maior expressão, obviamente, nos terrenos não construídos, ou seja, na parte do território que tem tradicionalmente sido discriminada em termos de aproveitamento do solo, e que agora passam a assumir um papel de “emissor de edificabilidade” para que a mesma possa ser concretizada nos locais onde concretamente haja capacidade edificatória real (edificabilidade concreta), ou seja, maioritariamente o solo urbano. A transação destes títulos de edificabilidade constituirá uma forma de remuneração pelos serviços dos ecossistemas, sendo o seu valor atribuído pelo próprio mercado (livre e transparente).

Apesar de abordada a questão da igualdade, com vários benefícios que são seguidamente descritos, seria ainda importante resolver a questão da eficácia na orientação ou nos comportamentos. Como é sabido, sem ser pela tributação fiscal (que se encontra fora do âmbito de um PDM), dificilmente se consegue orientar comportamentos no sentido da concretização de ações desejáveis. Por exemplo, se tradicionalmente um PDM atribui capacidades edificatórias (concretas) intimamente ligadas às características morfotopológicas de um aglomerado, atribuir um benefício significaria sempre admitir que quem atua corretamente (na perspetiva de dar cumprimento às boas práticas enunciadas no Plano) pode construir mais e portanto ter um edifício dissonante em relação ao conjunto, o que prejudica claramente o ambiente urbano. Por outro lado, se considerarmos a edificabilidade abstrata como objeto de orientação, podendo ser beneficiada ou prejudicada em função do seu objetivo e enquadramento (no ato de emissão ou aplicação), não prejudicamos o enquadramento urbano (características morfotopológicas do aglomerado). É nesta perspetiva que o PDM de Sintra inova e acrescenta um novo nível ao planeamento, utilizando o instrumento de igualdade, edificabilidade abstrata (transferência de edificabilidade) como instrumento para a orientação de comportamentos (eficaz na orientação). A matriz de benefícios e penalidades, também apresentada neste capítulo, reforça as políticas e estratégias definidas no MDT que de forma convencional dificilmente conseguiriam ser traduzidas num plano territorial.

Assim, o PDM de Sintra apresenta-se como um Plano de nova geração, não só responde integralmente ao novo quadro legal, mas por inovar e procurar traduzir uma equidade e eficácia. Conforme é sabido, o estrito estabelecimento do regime do uso do solo, no âmbito dos planos territoriais, tem sido insuficiente para endereçar todos os problemas do território, algo que este instrumento procura ultrapassar, dando um caráter simultaneamente estratégico e operativo ao Plano.

O quadro que se segue visa explanar algumas das questões que são consideradas no novo PDM (sistema proposto) em comparação com o planeamento tradicional ou convencional.

	Planeamento “tradicional” (sistema convencional)	PDM de Sintra (sistema proposto)
Considerações Gerais	A classificação do solo tem um efeito direto no valor residual do solo, o que releva qualquer eventual discricionariedade do exercício de planeamento.	A classificação do solo tem um efeito direto no destino básico do solo, sendo o efeito económico (valor residual) amenizado pela definição de uma mesma edificabilidade abstrata para todo o território.
	A classificação de um terreno como solo urbano determina para o proprietário uma imediata valorização do solo por mero efeito do plano.	A classificação de um terreno como solo urbano determina para o proprietário a possibilidade de construir (vínculo situacional), embora a sua capacidade edificatória abstrata seja igual à dos restantes.
	O solo urbano é atrativo e valorizado enquanto o solo rústico é considerado, em maior parte dos	O solo rústico é emissor de títulos de edificabilidade que são utilizados para a concretização do solo

	Planeamento “tradicional” (sistema convencional)	PDM de Sintra (sistema proposto)
	casos, um ónus facilmente deixado ao abandono.	urbano, contribuindo para a equidade do território (uma vez que parte do valor do solo rústico é incorporado no solo urbano). Ao libertar-se da edificabilidade abstrata torna-se mais competitivo (preço do solo) no que respeita aos usos admitidos em solo rústico.
	A proposta de ordenamento tem um significativo efeito nos interesses individuais (o que resulta dos direitos diretamente afetos a cada categoria de espaço), o que aumenta a pressão no ato de planeamento.	A proposta de ordenamento tem um relativo efeito nos interesses individuais, o que alivia a pressão no ato do planeamento.
	O ato de planeamento determina a afirmação de uma distribuição inequitativa do aproveitamento do solo.	O Plano procura uma maior justiça na repartição de benefícios (edificabilidade abstrata), determinando direitos abstratos iguais no que respeita à edificabilidade.
	A ação do Plano resume-se praticamente ao regime do uso do solo (de cada categoria de espaço) determinando o seu aproveitamento.	Além das disposições aplicáveis a cada categoria, o Plano procura ser eficaz na orientação, beneficiando ou penalizando as ações segundo o seu efeito, ou seja, é eficaz na orientação.
	Os custos de expropriação, caso necessários para a concretização do Plano, relacionam-se com a classificação e qualificação do solo, o que pode onerar a concretização do Plano.	Os custos de expropriação, caso necessários para a concretização do Plano, relacionam-se com a propriedade, uma vez que a capacidade edificatória pode ser dissociada e entregue ao proprietário (título de edificabilidade correspondente) tornando muito menos onerosa a concretização do Plano.
	O Plano não prevê a transferência de edificabilidade.	A transferência de edificabilidade facilita a concretização de equipamentos públicos e espaços verde de utilização coletiva.
	Apenas alguns proprietários são “premiados” com uma classificação que valoriza de forma automática o seu terreno (solo urbano).	Todos os proprietários detêm capacidade edificatória abstrata que será necessária para a concretização da capacidade concreta definida nos termos do Plano (seja solo urbano ou rústico).
Valor do Solo	Os perímetros urbanos são determinados por excesso, procurando atrair investimento (regulação feita pelo excesso de oferta), o que acarreta significativos ónus para o município (dispersão urbana e manutenção das infraestruturas).	Os perímetros urbanos são definidos na medida do necessário, contribuindo para a compactação urbana e para a otimização das infraestruturas. A regulação é feita pelo número de títulos de edificabilidade disponíveis no mercado (podendo a Câmara como proprietária também intervir).
	O excesso de solo urbano e urbanizável promove a especulação.	A justa delimitação do solo urbano promove a sua atratividade e combate a especulação.
	O mercado imobiliário traduz-se na compra e venda de imóveis (com especial ênfase nos poucos que têm edificabilidade).	O mercado imobiliário traduz-se na compra e venda de imóveis e de títulos de edificabilidade (sendo portanto concorrencial, transparente, claro e objetivo), estando aberto à participação de todos.
	O mercado imobiliário é de difícil regulação.	O mercado de títulos de edificabilidade é mais facilmente regulável (através do aumento do número de títulos disponíveis).
	O valor do solo urbano é muito elevado.	O valor do solo tende a ser equivalente entre solo rústico e urbano.
	Valor do solo urbano muito elevado levando a pressões constantes para a edificação em solo rústico.	A transferência de edificabilidade retira a pressão edificatória no solo rústico.

	Planeamento “tradicional” (sistema convencional)	PDM de Sintra (sistema proposto)
	Estabelece “unidades mínimas de construção” levando ao fracionamento do solo rústico.	Liberta o solo rústico para operação de reparcelamento permitindo obter unidades de dimensão adequadas à agricultura e floresta.
	Os terrenos mantêm-se na esfera dos privados.	Os particulares não interessados na concretização do Plano podem ceder o terreno à Câmara no ato da emissão do título de edificabilidade, sendo-lhes atribuído um benefício. Estes terrenos podem posteriormente ser utilizados para concretizar o Plano (atribuição dos usos estipulados). Dinamização do mercado dos solos destinados a funções menos valorizadas (Agricultura e Floresta).
Capital Natural	Não existe remuneração pelos serviços prestados pelos ecossistemas.	Os serviços prestados pelos ecossistemas são remunerados (edificabilidade abstrata / benefícios e penalidades nos comportamentos).
	O capital natural é protegido por leis proibitivas.	O capital natural é protegido, mas também valorizado, enquanto emissor de edificabilidade abstrata (e como tal remunerado).
	As excessivas condicionantes, sem contrapartidas, nos espaços de maior valor natural, levam ao seu abandono ou à concretização de atos e ações ilegais.	A remuneração dos espaços de maior valor natural ameniza os ónus que sobre ele incidem.
	A classificação e qualificação do solo dificilmente permitem a distribuição de encargos na manutenção dos espaços com valor para a preservação.	Os encargos de manutenção dos espaços com valor para a preservação são amenizados pela eventual venda da capacidade edificatória abstrata.
	A proteção da Natureza é feita à custa do erário público ou através de subsídios (Agricultura e Floresta).	Proteção dos interesses gerais a custo zero para o erário público.
Orientação de comportamentos e Edificabilidade	A execução do Plano está totalmente dependente da motivação dos particulares. O Plano não consegue beneficiar ou penalizar comportamentos porque utiliza unicamente a capacidade edificatória concreta (não podendo a mesma ser beneficiada ou prejudicada sob pena de alterar significativamente as características morfotipológicas do território onde se insere uma operação urbanística).	Beneficia quem prossegue os objetivos do Modelo de Desenvolvimento Territorial (MDT), e penaliza que atua em sentido contrário, sem comprometer as características morfotipológicas do território onde determinada operação urbanística se insere (porque o benefício ou penalidade incide sobre o direito abstrato).
	Não contraria (e promove) a desigualdade, considerando natural que diferentes categorias constituem direitos distintos (discricionabilidade do planeamento).	Fomenta o princípio da igualdade, atribuindo o mesmo direito edificatório abstrato a todos os proprietários.

Julga-se que esta estratégia poderá representar uma progressão na forma de encarar o território e o planeamento, aliando as componentes positivas e já experimentadas do planeamento, a domínios que importa desenvolver e que são essenciais a uma maior utilidade dos planos territoriais, seja no dever de ordenar o território, seja na necessidade de concretizar efetivamente estratégias.

Os gráficos seguintes procuram representar o que pode ser a diferença entre o modelo tradicional de planeamento e este agora apresentado, sinteticamente explicado da seguinte forma:

- O **regulamento** estabelece o regime de uso e ocupação do solo, e respetiva edificabilidade, com respeito às classes e categorias de espaço presentes na planta de ordenamento;

- A **planta de ordenamento** representa o modelo de organização espacial do território municipal, de acordo com os sistemas estruturantes e a classificação e classificação do solo, bem como UOPG e zonas de proteção e salvaguarda dos recursos e valores naturais;
- A **planta de condicionantes** identifica as servidões administrativas e as restrições de utilidade pública em vigor, e que possam constituir limitações ou impedimentos a qualquer aproveitamento do solo;
- A **edificabilidade abstrata** garante a equidade (princípio da igualdade) territorial e é um veículo de instrumentalização de políticas (eficácia na orientação). Garante a remuneração dos sistemas ecológicos e ambientais, a justa repartição de benefícios e encargos, e fomenta a correta aplicação da estratégia (beneficiando ou prejudicando a edificabilidade abstrata) sem comprometer o correto ordenamento do território.

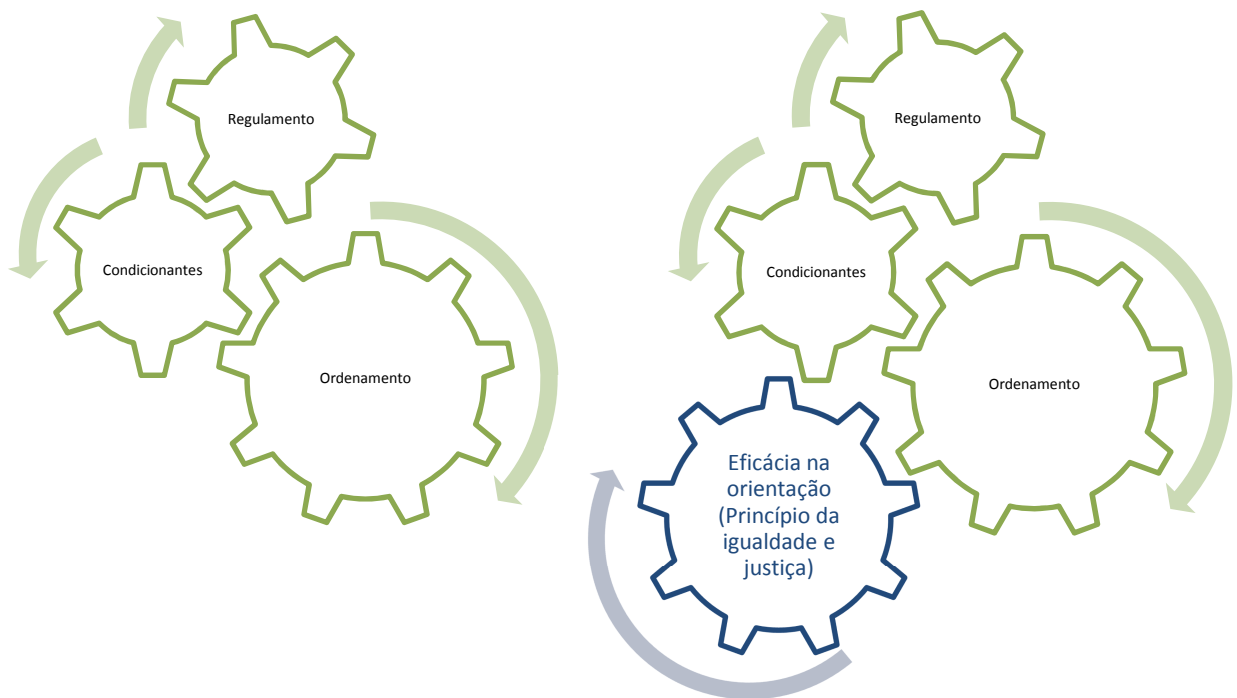


Figura 63- Esquema das diferenças entre o modelo tradicional de planeamento e o apresentado.

Apenas desta forma se conseguirá concretizar um **“território ordenado, harmonioso e diversificado que promova o desenvolvimento económico sustentável numa perspetiva integrada – população, economia e ambiente -, e a valorização dos espaços que o compõem reforçando a sua identidade e melhorando a qualidade de vida das populações.”** (Visão para Sintra – MDT)