

Capítulo

## **Ordenamento e Planeamento do Território**

Patrícia Abrantes

Instituto de Geografia e Ordenamento do Território da Universidade de Lisboa

### **1. Introdução**

Este capítulo analisa a evolução do ordenamento e planeamento do território na Área Metropolitana de Lisboa (AML), com especial incidência para o período compreendido entre o início da década de 1990 e a atualidade.

Este período coincide do ponto de vista legal com a criação das Áreas Metropolitanas de Lisboa e Porto (Lei nº 44/91, de 2 de agosto) e com a entrada em vigor da generalidade dos Planos Diretores Municipais (PDM) durante a década de 1990 ao abrigo do Decreto-lei nº 69/90, de 2 de março, que estabelece os Planos Municipais de Ordenamento do Território (PMOT). Coincide ainda com várias reformas em matéria de ordenamento e gestão do território que referiremos adiante, e que culminaram no Plano Regional de Ordenamento do Território da AML (PROT-AML) em 2002 e na revisão e aprovação de uma nova geração de Planos Diretores Municipais na presente década. As reformas visaram, por exemplo, introduzir uma maior agilidade dos processos e a articulação dos diferentes níveis dos instrumentos de gestão do território, assim como novas preocupações, formas e métodos para um melhor entendimento das dinâmicas do território.



Durante este intervalo temporal, com destaque para a década de 1990, as dinâmicas demográficas, habitacionais e socioeconómicas foram intensas e diversificadas na AML. Se, até à década de 1980 o crescimento urbano da AML foi sobretudo pautado por um padrão de ocupação e uso do solo denso, crescendo de forma contínua à cidade de Lisboa, a partir de 1990 esse padrão tornou-se mais descontínuo e fragmentado (*cf. uso e ocupação do solo*). Esse padrão de expansão urbana foi impulsionado pela abertura de novas vias de comunicação estruturantes, em boa parte estimuladoras do crescimento habitacional, e por novas lógicas de localização das atividades económicas, que beneficiaram da criação de áreas urbanizáveis (Soares, 2003; Paula Oliveira, 2011).

O modelo de planeamento vigente nos anos 1990 visava dar resposta às perspetivas de forte aumento da população que chegou à capital durante as décadas de 1970 e 1980 e à necessidade de integrar as áreas urbanas de génese ilegal. Recorde-se que de 1960 a 1980 a população aumentou fortemente (de 1 524 200 para 2 500 798 habitantes), e só a partir de 1990 o ritmo de crescimento estabilizou (Soares, 2003: 121): em 1991, a AML compreendia 2 535 679 habitantes. Assim, o ritmo de crescimento demográfico verificado até meados de oitenta, condicionou as projeções demográficas realizadas em sede de PDM que indicavam um forte aumento de população e, conseqüentemente, as elevadas necessidades de habitação e de áreas para expansão de atividades. Contudo, a realidade mostrou que, na década de 1990, a população não viria a crescer nos moldes anteriores, o que acabou por condicionar a efetividade do modelo previsto.

Acresce que, esse modelo realizou-se num quadro legal menos ágil, lento, muitas vezes contraditório no que concerne a articulação das opções de política sectorial e territorial a diferentes escalas, e sem uma visão do conjunto metropolitano dada a inexistência de orientações de cariz regional que, por um lado, permitissem alertar os municípios para as mutações em curso à escala regional, e por outro lado balizassem a diversidade de “conteúdos e de critérios de gestão” dos PDM (Soares, 2003, p. 251).

O conjunto de fatores referido anteriormente viria a influenciar, como se referiu um crescimento urbano mais fragmentado e descontínuo do território metropolitano que importaria conter nos anos seguintes (Abrantes, et al., 2016; Cabral et al. 2007; Ferrão,

2002; Gonçalves, 2009; Marques da Costa e Marques da Costa, 2009; Padeiro, 2016; Pereira, 2004; Pereira e Silva, 2008).

Paralelamente, durante todo este período de forte mutação demográfica e socioeconómica, também o ordenamento e o planeamento do território em Portugal sofreram um enorme desenvolvimento. Primeiramente com a obrigatoriedade de todos os municípios procederem à elaboração de PMOT, decorrente do Decreto-Lei 69/90, de 2 de março. Posteriormente, em finais de 1990, com a criação da Lei de Bases da Política de Ordenamento do Território e Urbanismo - LBOTU (*Lei n.º 48/98*, de 11 de agosto) e do Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial – RJIGT (Decreto-Lei n.º 380/99, de 22 de setembro), introduzindo um modelo de planeamento e gestão do território hierárquico e com maior articulação entre escalas.

O quadro legal decorrente da LBOTU veio introduzir coerência ao sistema de ordenamento e gestão territorial, através de um conjunto de instrumentos de desenvolvimento territorial, de planeamento territorial, de política sectorial e de natureza especial articulados em três escalas distintas: nacional (concretizada através do Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território – PNPO - , dos planos sectoriais com incidência territorial, e dos planos especiais de ordenamento do território – PEOT -, estes últimos incidentes sobre áreas com relevo ambiental, de natureza regulamentar, e vinculativos dos particulares), regional (concretizada pelos planos regionais de ordenamento do território – PROT) e municipal (através dos planos intermunicipais e municipais de ordenamento do território, estes últimos de natureza regulamentar e vinculativos dos particulares). No topo deste modelo hierárquico encontra-se o instrumento PNPO cujos objetivos, orientações e modelo de organização do desenvolvimento territorial servem de referência estratégica aos demais instrumentos, com destaque para os PROT e para os PMOT (Queirós, 2007).

Este quadro legislativo veio ainda introduzir objetivos claros de controlo da edificação dispersa, de contenção dos perímetros urbanos e de enquadramento e valorização dos recursos naturais, paisagísticos e patrimoniais a serem adotados nos diferentes instrumentos de gestão territorial. A partir de então surgiram orientações para os municípios elaborarem a revisão dos seus PMOT, com o propósito de integrarem as



opções estratégicas dos instrumentos nacionais e regionais, ajustando-se igualmente à classificação e qualificação do solo introduzida. Neste último ponto, com o Decreto-Regulamentar 11/2009, de 29 de maio, a legislação desenvolveu-se no sentido de estabelecer os critérios uniformes, aplicáveis a todos os municípios, de classificação e reclassificação do solo, de definição de utilização dominante, e de estabelecimento de categorias relativas ao solo rural e urbano.

Já em 2014, uma nova Lei de Bases Gerais da Política Pública de Solos, de Ordenamento do Território e de Urbanismo (Lei nº. 31/2014, de 30 de maio), veio reforçar o sistema de planeamento e gestão do território existente, no sentido de simplificar processos, compatibilizar diplomas e propor um novo regime jurídico dos solos, substituindo a velha Lei de Solos de 1976. Introduziu ainda uma alteração importante ao modelo de classificação e qualificação do solo, propondo duas classes distintas – urbano e rústico – com objetivos de limitação das áreas expectantes e de promoção da contenção urbana.

Esta Lei de Bases determinou a revisão do Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial através do Decreto-Lei 80/2015, de 14 de maio, que veio reforçar a normativa referente à disciplina do uso do solo e a questão da classificação, reclassificação e qualificação do solo (com a definição de novos critérios através do Decreto-Regulamentar 15/2015, de 19 de agosto). Veio ainda fortalecer o sistema de planeamento, por exemplo introduzindo a distinção entre programas e planos, os primeiros de intervenção central e estratégicos, de âmbito nacional (PNPOT, programas setoriais e programas especiais), regional (programas regionais) e sub-regional (programas intermunicipais), e os segundos de intervenção intermunicipal (planos diretores intermunicipais, planos de urbanização intermunicipais e planos de pormenor intermunicipais) e municipal (Planos diretores municipais, planos de urbanização municipal e planos de pormenor), regulamentares e passíveis de determinar a classificação e qualificação do uso do solo, sendo vinculativos dos particulares. Uma novidade introduzida é o reforço do planeamento de âmbito intermunicipal com a possibilidade de elaboração de planos diretores intermunicipais, prescindindo-se neste caso da elaboração de planos municipais. Embora facultativo, este instrumento intermunicipal poderia ser uma solução eficaz para um planeamento mais uniforme e harmonioso da AML ao permitir desenvolver uma abordagem mais localizada, i.e. de tipo



*bottom-up*, tanto nas estratégias a adotar, como na regulação do uso e ocupação territoriais.

## 2. Ordenamento e Planeamento metropolitano

O primeiro plano de índole regional pensado para a Lisboa foi o Plano Diretor da Região de Lisboa (PDRL) de 1964. Numa altura em que Lisboa e a sua periferia sofriam um crescimento populacional, urbanístico e económico sem precedentes, o PDRL propunha uma visão de desenvolvimento urbano para a região que favorecesse: uma adequada distribuição da população e das atividades económicas e a correção de problemas urbanísticos resultantes da expansão suburbana desordenada de anos anteriores, a valorização turística da margem sul decorrente da construção da ponte sobre o Tejo, e uma maior coordenação de planos locais de urbanização (M. Rezende, citado por Gaspar e Simões, 2006: 282). Ora, pese embora este plano nunca tenha sido aprovado, constituiu um marco importante da estruturação e desenvolvimento da Área Metropolitana, com algumas propostas, por exemplo no domínio das infraestruturas de comunicação a serem implementadas anos mais tarde: abertura da travessia ferroviária na ponte 25 de Abril ou a construção da CRIL e da CREL (Gaspar e Simões, 2006).

Até 2002, data em que é aprovado o PROT-AML, a região de Lisboa não teve um plano de conjunto. Apesar de, em 1983 com o Decreto-lei nº 338/83, de 20 de julho e, mais tarde, em 1988 com Decreto-lei nº 176-A/88, de 18 de maio, se consagrar a figura de PROT na legislação nacional e se promover por conseguinte a elaboração do PROT-AML, a verdade é que cerca de quinze anos se passaram até à aprovação desse plano. A aprovação do PROT-AML viria a encontrar dificuldades durante toda a década de 1990. Por um lado, devido a legislação que criou a Área Metropolitana de Lisboa (Lei 44/91, de 2 de agosto) e que levou à revisão da proposta de plano que havia sido finalizada em 1992 pela adaptação desta à integração da Azambuja como concelho da AML. Por outro lado, devido às constantes dificuldades de concertação com os diferentes municípios, por exemplo devido às incompatibilidades entre o modelo territorial proposto pelo PROT e o inscrito nos vários PDM, ou ainda devido às opções tomadas pelo governo central em conflito com a proposta do PROT; foi o caso da segunda travessia do Tejo, em que a



equipa responsável pela elaboração defendia um corredor central e a opção governamental fez-se pelo corredor nascente (Soares, 2003: 290). O PROT-AML foi somente aprovado em 2002 pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 68/2002, de 8 de abril, já ajustado à legislação decorrente da LBPOTU.

O PROT-AML encontra-se em vigor e tem como principais estratégias de desenvolvimento, a competitividade económica internacional e o desenvolvimento local-regional, a sustentabilidade ambiental com destaque para a questão da fragmentação urbana e da proteção dos recursos naturais e, a coesão socio-territorial. Estas grandes linhas estratégicas são concretizadas numa estratégia territorial cujo objetivo central é o de “Recentrar a área metropolitana e policentrar a região” (CCDR-LVT, 2002: 28). Esse objetivo é realizado através de quatro elementos articulados para o esquema do modelo territorial: as ações urbanísticas a implementar por tipologia de espaços, os centros/polos a valorizar, reconverter ou desenvolver, as ligações entre polos ou eixos a reforçar ou fomentar e o sistema ecológico metropolitano. Cabe aos PMOT a concretização à escala local deste modelo territorial através da implementação de uma estratégia territorial ajustada a estas orientações e de uma nova quantificação do uso e ocupação dos solos (CCDR-LVT, 2002).

Em 2008 foi deliberada a alteração do PROT-AML, para adaptação ao PNPOT e para adaptação do modelo territorial no quadro da localização do novo aeroporto, tendo resultado uma primeira proposta técnica em 2010 que entrou em discussão pública em finais desse ano. A proposta de alteração final foi levada à Secretaria de Estado do Ordenamento do Território e das Cidades em 2011, tendo-se determinado a revisão das opções estratégicas de base territorial e a atualização do modelo territorial por Despacho 10079/2012, de 26 de Julho.

### **3. Planeamento de escala municipal**

O alargamento das competências das autarquias em 1976 contribuiu para o desenvolvimento da gestão territorial local com a criação da figura de PDM já em 1982 (Decreto-lei nº 208/82, de 26 de maio). Os PDM tinham como objetivo favorecer o desenvolvimento harmonioso do território, focando-se na regulação da ocupação, uso e



transformação do território. Mas estes planos, de cariz facultativo para os municípios, pautaram-se por uma fraca adesão destes na sua elaboração (Pereira e Silva, 2008). Por outro lado, o processo de elaboração era longo, desde a fase dos estudos de diagnóstico até à complexa mecânica de aprovações, pelo que, na AML, apenas a Moita viria a ter um PDM desta primeira geração, aprovado tacitamente em 1983.

Paralelamente foi também nesta altura que surgiram as figuras de Reserva Agrícola Nacional (RAN), criada pelo Decreto-lei nº 451/82, de 16 de novembro, e de Reserva Ecológica Nacional (REN), criada pelo Decreto-lei nº 321/83, de 5 de julho. A RAN visava salvaguardar os solos com maior potencial agrícola e a REN proteger os valores paisagísticos e ecológicos nacionais. A RAN e a REN sofreram alterações legislativas, mas mantêm-se atualmente como as principais restrições de utilidade pública de âmbito nacional relacionadas com o uso, ocupação e transformação do solo e inscritas nos instrumentos de gestão territorial, nomeadamente nos PDM. A sua delimitação é proposta pelos municípios de acordo com os parâmetros fixados na legislação.

No final de 1980, a adesão à União Europeia contribuiu ao repensar da legislação em matéria de gestão territorial. O Decreto-lei nº 69/90, de 2 de março, aligeira o conteúdo documental dos PDM anteriores, assim como o seu processo de elaboração, e torna o planeamento municipal obrigatório. Através deste decreto-lei cria-se a figura de PMOT, integrando o Plano Diretor Municipal, o Plano de Urbanização e o Plano de Pormenor, sendo reconhecida a hierarquia e o papel que cada um detém. De notar que, os PDM deveriam obrigatoriamente integrar as figuras de RAN e REN.

Com esta legislação, e até finais de 1990, a AML passa a estar coberta por Planos Diretores Municipais (Quadro 1) e por áreas de RAN e REN identificadas e delimitadas nestes planos.

**Quadro 1 - Data de aprovação dos PDM da década de 1990**

Concelho	Data de aprovação do plano
Odivelas	---
Moita	1983 (aprovado tacitamente em assembleia municipal). Alterado em 1992
Seixal	1993
Vila Franca de Xira	1993
Lisboa	1994
Loures	1994
Oeiras	1994
Barreiro	1994 – Em vigor.
Setúbal	1994 – Em vigor.
Amadora	1994 – Em vigor.
Mafra	1995
Cascais	1997
Alcochete	1997 – Em vigor
Almada	1997 – Em vigor
Montijo	1997 – Em vigor
Palmela	1997 – Em vigor.
Sesimbra	1998 – Em vigor.
Sintra	1999 – Em vigor.

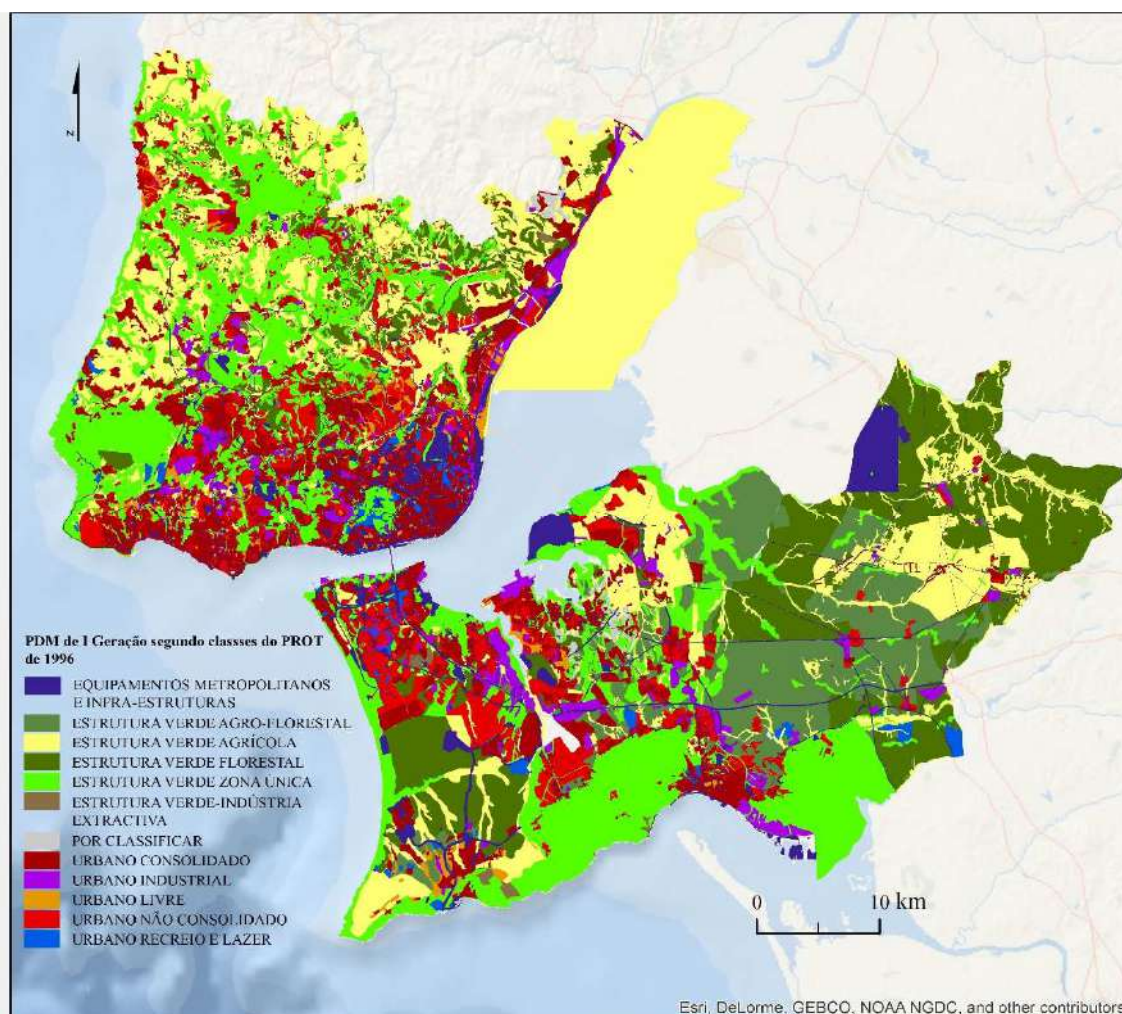
A Figura 1 representa as classes de uso do solo propostas para cada um dos PDM da AML da década de 90, compatibilizados com a legenda de classes de espaço da proposta de PROT-AML de 1992<sup>1</sup>. Apesar dos espaços de “estrutura verde”, i.e. não urbanos, se destacarem no conjunto da AML – os espaços agrícolas representavam 27% do território e os espaços agroflorestais e florestais representavam cerca de 24% do território -,

<sup>1</sup> Os PDM elaborados com a legislação de 1990 (DL n.º 69/90) apresentavam cartas de ordenamento com legendas de classes de uso do solo que diferiam muito de concelho para concelho. O Atlas da AML de 2003 no seu capítulo “Ordenamento e Planeamento” propôs a compatibilização das legendas das cartas de ordenamento de cada PDM com a legenda de classes de espaço da proposta de PROT-AML de 1992. Este exercício permitiria uma leitura comparativa e quantitativa dos diferentes usos do solo de cada PDM no conjunto da AML. Assim, consideraram-se no total onze classes na proposta do PROT-AML de 1992 em que as diferentes classes de uso dos PDM se deveriam enquadrar. Destas classes, seis correspondem a classes de espaço urbanos: 1) Consolidado; 2) Não consolidado, 3) Espaços livres urbanos; 4) Industrial; 5) Equipamentos e infraestruturas e, 6) Turismo, recreio e lazer; e cinco foram classificadas como classes de espaço de estrutura verde: 1) Indústria extrativa, 2) Agrícola; 3) Agroflorestal, 4) Florestal; 5) Zonas únicas, paisagens e ecossistemas protegidos.





evidencia-se uma fragmentação de usos, entre a classe “urbano consolidado”, “urbano não consolidado” e a “estrutura verde”. Por sua vez, verifica-se que o total de área de “urbano consolidado” na AML (cerca de 10%), representa apenas mais 2,5% do que a classe de “urbano não consolidado” que na sua maioria integra os espaços classificados como urbanizáveis nos PDM.



**Figura 1 - Planos de Ordenamento dos PDM da década de 1990 compatibilizados segundo as classes do PROT de 1992 (revisto em 1996).  
 Fonte: Tenedório, 2003**

A LBPOU, o RJIGT e a aprovação do PROT-AML em 2002 potenciaram a revisão dos planos diretores municipais da década precedente. Contudo, apesar desse quadro legislativo obrigar à revisão dos PDM, a verdade é que todo o processo de revisão dos



planos tem sido bastante moroso. Em abril de 2016, nove PDM na AML estavam em processo de revisão – Alcochete, Almada, Amadora, Barreiro, Montijo, Palmela, Sesimbra, Setúbal e Sintra -, vigorando por isso planos com mais de 15 anos. A outra metade já se encontrava revista e aprovada, sendo a sua maioria na AML Norte - Cascais, Lisboa, Loures, Mafra, Moita, Odivelas, Oeiras, Seixal e Vila Franca de Xira (Figura 2).

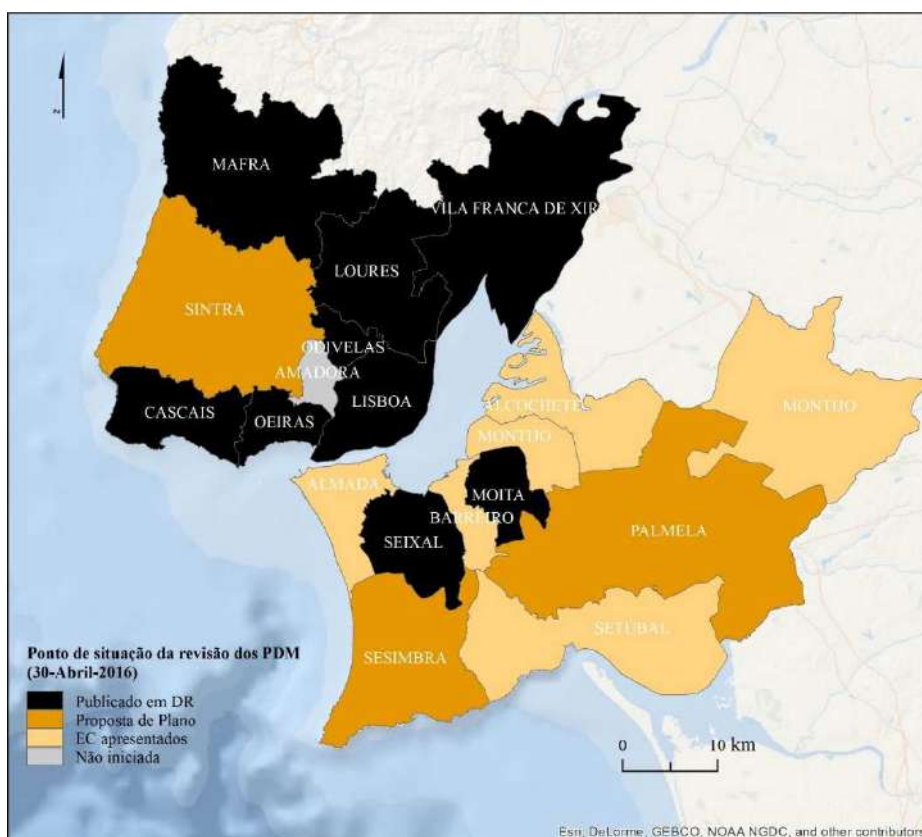


Figura 2 - Situação dos processos de revisão dos PDM de 1ª geração (em 30 de abril de 2016). Fonte: CCDR

Os planos revistos, com exceção de Vila Franca de Xira e da Moita<sup>2</sup>, datando de 2009 e 2010 respetivamente, cumprem o Decreto-regulamentar nº 11/2009 de 29 de maio, respeitando uma classificação e qualificação do solo comum à escala nacional (Quadro 2 e Figura 3).

<sup>2</sup> Para o presente Atlas procedeu-se a uma proposta de compatibilização das classes de solo das plantas de ordenamento da Moita e Vila Franca de Xira com o DR 11/2009 e DR 15/2015 para efeitos de análise comparativa.

a. . . .

. . m. área  
. l. metropolitana  
. . de lisboa



ATLAS DIGITAL

Quadro 2 - **Classificação e categorias de solo definidas pelo DR 11/2009**

<b>Classificação</b>	<b>Categoria Operativa</b>	<b>Categoria Funcional</b>
Solo Urbano	Urbanizado	Espaço Central
		Espaço Residencial
		Espaço urbano de baixa densidade
		Espaço de atividades económicas
		Espaço de uso especial – turismo
		Espaço de uso especial – equipamentos e infraestruturas
		Espaço Verde
	Urbanizável	Espaço urbanizável
		Espaço Central
		Espaço Residencial
		Espaço urbano de baixa densidade
		Espaço de atividades económicas
		Espaço de uso especial – turismo
		Espaço de uso especial – equipamentos e infraestruturas
Solo Rural	Espaço agrícola ou florestal	
	Espaço agrícola	
	Espaço florestal de produção	
	Espaço florestal de conservação	
	Espaço de uso múltiplo agrícola e florestal	
	Espaço de exploração de recursos geológicos	
	Espaço natural	
	Espaço de atividades industriais	
	Aglomerado rural	
	Área de edificação dispersa	
	Espaço cultural	
	Espaço de ocupação turística	
	Espaço de equipamentos e infraestruturas	

As recentes alterações da legislação de 2014 e 2015 que determina, por exemplo que o solo passe a ser classificado em solo urbano e solo rústico, desaparecendo a categoria operativa “classe de espaço urbanizável” dentro do solo urbano, tem implicações na revisão dos nove documentos ainda em fase de atualização, bem como dos nove já aprovados, obrigando mais uma vez a adaptação dos planos à legislação em vigor.



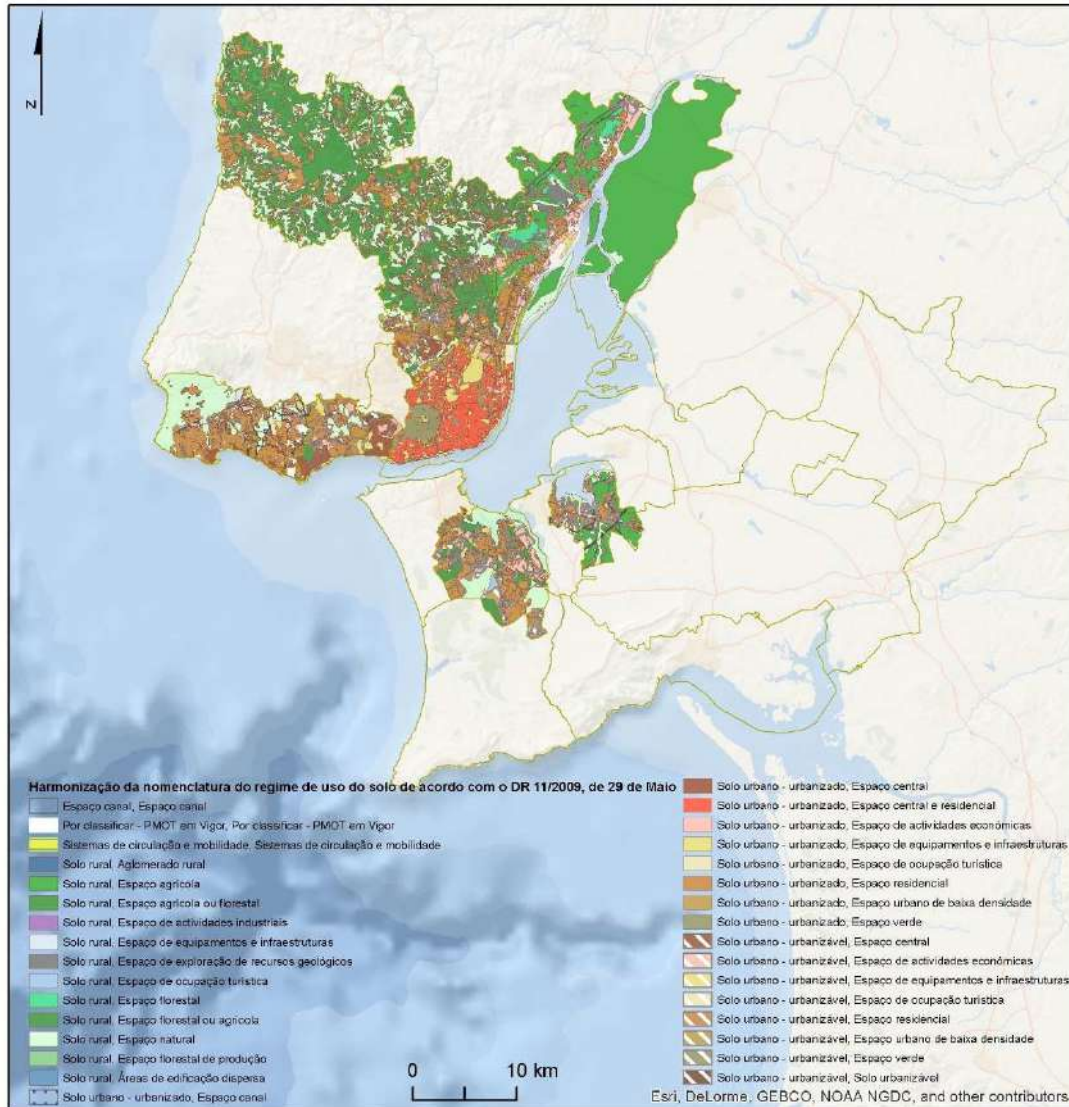


Figura 3 - Harmonização da nomenclatura do regime de uso do solo de acordo com o DR 11/2009, de 29 de Maio (PDM publicados em DR)

#### 4. Dinâmicas de urbanização em análise nas diferentes classes de espaço dos PDM da AML

A existência de duas gerações de PDM para oito concelhos da AML: Cascais, Lisboa, Loures, Mafra, Oeiras, Vila Franca de Xira, na AML norte; e Moita e Seixal na AML sul, permite realizar uma análise e reflexão sobre as dinâmicas de aumento e diminuição das áreas das diferentes classes de solo, e mais precisamente sobre as dinâmicas de



urbanização em solo classificado como “Urbano: urbanizado” e “Urbano: urbanizável” e, em solo afeto à RAN e REN. Obviamente que os resultados obtidos neste exercício deverão ser analisados com alguma precaução, pois não considera a totalidade do território da AML, e por sua vez os perímetros das classes de solo analisados podem variar substancialmente de concelho para concelho. Lembremos que, numa primeira geração de planos, muitas das cartas de ordenamento e condicionantes foram realizadas sem o rigor cartográfico necessário em virtude, por exemplo dos poucos meios em SIG à época.

Por sua vez, a existência de uma cartografia de ocupação de solos (COS) em 1990 e 2007 (a que acresce a cartografia de territórios artificializados em 2012 elaborada no âmbito do Atlas), período temporal relativamente coincidente com o período em que vigoraram a maior parte dos oito planos, possibilita ainda observar os níveis de “Ajustamento” e de “Não Ajustamento” da urbanização face ao plano<sup>3</sup>.

Os PDM em apreço viram a categoria de solo “Urbano: urbanizado” diminuir, registando uma taxa de variação negativa de cerca de 40%, passando de 462 km<sup>2</sup> para 268 km<sup>2</sup> entre

---

<sup>3</sup> Para estes exercícios, utilizaram-se os seguintes procedimentos:

- 1) Proposta de compatibilização das antigas classes de espaço propostas no Atlas da AML de 2003 e de acordo com a proposta de PROT-AML de 1992 - revisitando ainda todos os regulamentos dos PDM antigos - com a atual classificação e qualificação dos solos definida no DR 11/2009. Assim, as classes de espaço como “Urbano consolidado”, “Equipamentos metropolitanos e infraestruturas” – existentes, Urbano industrial” – existente”, “Turismo, Recreio e Lazer” – existente foram integradas na categoria de solos “urbano: urbanizado” e, as classes de espaço “Não consolidado”, “Equipamentos metropolitanos e infraestruturas” – propostos, Urbano industrial” – proposto”, “Turismo, Recreio e Lazer” – proposto, ou “urbano livre” foram integradas na categoria de solo “urbano: urbanizável”.
- 2) Após compatibilização, procedeu-se em ambiente SIG, ao cálculo da área das categorias de solo “urbano: urbanizado”; “urbano: urbanizável”; “RAN e REN” tanto para os PDM antigos como para os PDM em vigor. Calculou-se ainda a taxa de variação destas categorias para o total dos concelhos: ou seja, a diferença de área destas categorias entre o PDM em vigor e o PDM antigo normalizada pela área destas categorias no PDM antigo.
- 3) Cálculo da taxa de “ajustamento” da urbanização face ao plano, que consistiu na sobreposição da carta de ocupação do solo (COS) de 1990, disponibilizada pela DGT, e a carta de territórios artificializados de 2012, com as categorias de solo “Urbano: urbanizado” e “Urbano: urbanizável” dos PDM antigos compatibilizados, extraíndo-se a área total dos “Territórios artificializados” existentes em espaços “Urbano: urbanizado” e Urbano: urbanizável” dos PDM antigos. Quanto a taxa, esta foi calculada pela diferença de territórios artificializados em 2010 e 1995, na classe “Urbano: urbanizado” e Urbano: urbanizável” sobre o total de área da classe “Urbano: urbanizado” e Urbano: urbanizável”.
- 4) Cálculo da taxa de “não ajustamento” da urbanização face ao plano. O procedimento foi semelhante ao anterior, com a diferença de terem sido utilizadas às áreas de RAN e REN.

os dois PDM. Já o solo classificado como “Urbano: urbanizável” diminuiu em cerca de 60%, passando de 123 km<sup>2</sup> para 47 km<sup>2</sup>.

Quanto à análise dos níveis de “Ajustamento”, ou seja, do que foi efetivamente construído em solo categorizado nos PDM como “Urbano: urbanizado”, o valor rondou os 6%, registando-se um aumento dos “Territórios artificializados”<sup>4</sup> de 138 km<sup>2</sup> em 1995 para 166 km<sup>2</sup> em 2010. Já em solo “Urbano: urbanizável” os “Territórios artificializados” registaram um aumento de 22 km<sup>2</sup>, passando de 40 km<sup>2</sup> em 1995 para 61 km<sup>2</sup> em 2010, o que corresponde a um nível de ajustamento” de 17%.

Relativamente a dinâmica das áreas de RAN e de REN, verifica-se que a área classificada como RAN diminui dos planos antigos para os planos em vigor. Essa diminuição foi de cerca de 8%, i.e., passou de 276 km<sup>2</sup> para 254 km<sup>2</sup>. Já a REN sofreu um incremento de área bastante considerável, na ordem dos 50% (passando de 450 km<sup>2</sup> para 679 km<sup>2</sup>). Mais uma vez, ressalva-se a necessidade de precaução na análise destes resultados, visto que, quer a legislação e os critérios inerentes à delimitação por exemplo da REN sofreram modificações, quer a RAN e a REN foram delimitadas nos PDM antigos sem o rigor cartográfico necessário.

Quanto aos níveis de “não ajustamento”, i.e., de construção dentro destas áreas, verificou-se que, entre 1995 e 2010, houve um aumento de 7,8 km<sup>2</sup> para 12,3 km<sup>2</sup> de área construída em RAN, o que corresponde a um consumo destes espaços de 2%. Em REN, o aumento dos “territórios artificializados” foi de 10 km<sup>2</sup>, passando de 20,5 km<sup>2</sup> em 1995 para 30,4 km<sup>2</sup> em 2010, o que corresponde a uma taxa de “não ajustamento” de 2%.

Em síntese, os resultados analisados, com as devidas precauções, parecem evidenciar três situações:

1. A contenção de perímetros urbanos defendida pelo quadro legislativo desde a LBOTU e definida no PROT-AML parece comprovar-se como uma realidade,

---

<sup>4</sup> O total da área da classe “territórios artificializados” da COS para os concelhos em análise era de 188 km<sup>2</sup> em 1995 e de 246 km<sup>2</sup> em 2010, o que se traduz numa taxa de variação de 30%.



- nomeadamente com a diminuição que se verifica dos solos “Urbano: urbanizado” e “Urbano: urbanizável” entre os PDM antigos e os PDM em vigor.
2. O padrão de urbanização entre 1995 e 2010 desenvolveu-se aquém da área afeta a este uso, i.e., o aumento de área efetivamente construída em solo “urbanizado” rondou os 6%. Em contrapartida, estas áreas desenvolveram-se sobretudo em espaços classificados como agrícolas ou florestais que não a RAN ou a REN. Este comportamento foi similar a outros concelhos da AML e do Oeste e Vale do Tejo (Abrantes, 2016; Padeiro; 2016).
  3. Os novos PDM revelam uma articulação com os princípios orientadores da LB POTU, do PNPOT e do PROT-AML, nomeadamente no que concerne os objetivos de contenção dos perímetros urbanos e de valorização dos recursos naturais. Este fato é reforçado no capítulo “uso e ocupação do solo”, onde os dados referentes ao período 2006-2012 (*Corine Land Cover*) evidenciam uma tendência para a diminuição do tecido urbano descontínuo e a colmatação de espaços intersticiais. Outros estudos revelam uma tendência similar de contenção urbana noutros concelhos do país (Marques da Costa, 2011). Esta situação deverá ter impactos futuros num modelo de ordenamento mais sustentável contrariador da tendência de consumo de solo agrícola em vários contextos metropolitanos.

Um projeto de investigação realizado entre 2013 e 2015 em que se simula a evolução da ocupação do solo para 2022, sugere que as áreas agrícolas na AML serão as mais sujeitas a pressões de urbanização. Áreas situadas em área de RAN ou em espaço classificado como agrícola correm um risco de diminuição até 2022<sup>5</sup>, com destaque, na Margem Sul,

---

<sup>5</sup> O projecto Agrimet-Mod (*Metropolitan Agriculture spatial MODeling: contribution to the construction of an analysis model to support spatial planning and land use decision-making*) financiado pela Fundação para a Ciência e a Tecnologia, entre 2013 e 2016, modelou as áreas agrícolas sujeitas a fortes pressões urbanas, e como tal que poderão desaparecer até 2022.

A informação analisada neste projeto e simulada através de Autómatos Celulares para 2020 considerou: dados de uso/ocupação do solo provenientes da cartografia *Corine Land Cover* de 1990, 2000 e 2006, nomeadamente as classes de “Terras aráveis não irrigadas” e “Pastagens” (classes consideradas na literatura científica como sendo as mais vulneráveis aos processos de urbanização); as áreas de restrição pública (RAN, REN e áreas protegidas); as freguesias com declínio da SAU, do nº de explorações e de população agrícola entre 1989 e 2009 (Dados do Recenseamento geral da agricultura de 1989 e 2009); áreas de influência de 1 quilómetro às áreas urbanas; áreas de influência de 5 quilómetros aos nós de autoestrada (calculada com base na Rede de Estradas).

para Alcochete e Montijo e, na Margem Norte para Mafra e Loures (Figura 4). Ora, à luz destes resultados, mas também da tendência para a contenção urbana evidenciada na análise à nova geração de planos diretores municipais coloca-se um conjunto de desafios que poderão ser tomados conta na gestão territorial municipal e metropolitana atual e para o futuro: forma urbana e energia, produção agrícola local e segurança alimentar, multifuncionalidade territorial, entre outros.



**Figura 4 - Simulação das áreas agrícolas sujeitas a forte pressão urbana até 2022**

Lisboa, 2016





## Bibliografia

- Abrantes, P., Fontes, I., Gomes, E., & Rocha, J. (2016). Compliance of land cover changes with municipal land use planning: evidence from the Lisbon metropolitan region (1990–2007). *Land Use Policy*, 51, 120-134.
- Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional da Região de Lisboa e Vale do Tejo (CCDR-LVT) (2002). Plano Regional de Ordenamento do Território da Área Metropolitana de Lisboa, Lisboa: CCDR-LVT.
- Gaspar, J., Simões, J.M. (2006). O Ordenamento à escala regional. In Medeiros, A. Geografia de Portugal, Lisboa: Círculo de Leitores, 279-306.
- Ferrão, J. (2002). As regiões metropolitanas portuguesas. Lisboa: DGOTDU, 2002.
- Gonçalves, J. (2009). Colmatar a deriva urbanística do Planeamento Municipal: remediação ou oportunidade. *Inforgeo*, 24, 147 –158.
- Marques da Costa, E.; Louro, A.; Abrantes, P. (2011), Coerência das políticas no quadro dos objectivos estratégicos do QREN – Um ensaio metodológico. VIII Congresso da Geografia Portuguesa - “Repensar a Geografia para novos desafios – Competências, Investigação, Acção”, 2011, p.1-6.
- Marques da Costa, E., Marques da Costa, N. (2009). Mobilidade e forma urbana. O caso da Área Metropolitana de Lisboa. *Sociedade e Território*, 42, 2009, 75-85.
- Padeiro, M. (2016). Conformance in land-use planning: The determinants of decision, conversion and transgression. *Land Use Policy*, 55, 285-299.
- Paula Oliveira, F (2011), *De um urbanismo de expansão a um urbanismo de contenção (as novas exigências ao nível da gestão urbanísticas)*. VIII.º Congresso Ibérico de Urbanismo, Associação de Urbanistas Portugueses, 27 a-29 de Outubro.
- Pereira, M (2004), Metamorfoses da cidade dispersa, *GeoInova*, 10, 129-142.
- Pereira, M., Silva, F. N. (2008). Modelos de ordenamento em confronto na área metropolitana de Lisboa: cidade alargada ou recentragem metropolitana?. *Cadernos Metrópole*. 20.
- Queirós, M. (2007), Inovação nos instrumentos de desenvolvimento territorial e no seu processo de elaboração. In *Geophilia. O sentir e os sentidos da Geografia. Livro de Homenagem a Jorge Gaspar*. CEG. Lisboa, 569-592.
- Cabral, J., Domingues, A., Portas, N (2007), Políticas Urbanas: tendências, estratégias e oportunidades. 2ª ed. Lisboa : Fundação Calouste Gulbenkian, 2007.
- Soares, B. (2003), Ordenamento e Planeamento do Território, In Tenedório, J.A. (Coord). *Atlas da Área Metropolitana de Lisboa*. Ed. 1. Lisboa: AML.
- Soares, N (2003). População: consolidação e maturidade demográfica de uma área metropolitana (2003) in In Tenedório, J.A. (Coord). *Atlas da Área Metropolitana de Lisboa*. Ed. 1. Lisboa: AML.
- Tenedório, J.A. (Coord) (2003) Atlas da Área Metropolitana de Lisboa. ed. 1. Lisboa: AML.