

2014 27 - 28 April
Fátima, Portugal

20th Workshop APDR

Family and Regional Development



ATAS

Proceedings

FAMILY AND REGIONAL DEVELOPMENT

20th APDR WORKSHOP

28th April 2014
Fátima, Portugal

ISBN 978-989-8780-00-3

TABLE OF CONTENTS

FAMILY AND REGIONAL DEVELOPMENT	1
[Digite o título da barra lateral].....	1
SCIENTIFIC COMMITTEE	2
ORGANISING COMMITTEE	2
ORGANIZATION	2
TABLE OF CONTENTS	3
KEYNOTE SPEECH ABSTRACTS	4
FAMILY TYPES AND THE PERSISTENCE OF REGIONAL DISPARITIES IN EUROPE	4
DOCTRINE OF THE CHURCH, THE FAMILY AND REGIONAL DEVELOPMENT.....	4
REGULAR SESSIONS	5
[1000] SEMI-SUBSISTENCE FARMS IN PORTUGAL: KEY CONCEPTS.....	5
[1001] DEFINING FAMILY BUSINESS IN AN ULTRA-PERIPHERAL ECONOMIC CONTEXT: TERCEIRA ISLAND, AZORES	5
[1002] TRANSITION TO ADULTHOOD AND FAMILIAR STRATEGIES: CHANGES AND CONTINUITIES. LOOKING AT THE NORTHWEST PORTUGAL REGION	18
[1003] QUALIDADE DE VIDA E CAPITAL SOCIAL: EVIDÊNCIAS SOBRE OS MORADORES DA VILA EMATER II, MACEIÓ	18
[1004] O NOVO PARADIGMA DE PLANEAMENTO E GESTÃO TERRITORIAL: QUE CONSEQUÊNCIAS PARA AS FAMÍLIAS E PARA O DESENVOLVIMENTO REGIONAL?	31
[1005] COMO INVERTER O DESPOVOAMENTO DAS REGIÕES DO INTERIOR?	41
[1006] FEMALE ENTREPRENEURSHIP IN A FAMILY BUSINESS	42
[1007] REDES COLABORATIVAS E CADEIA DE ABASTECIMENTO: UMA ANÁLISE REGIONAL APLICADA AO SECTOR VITIVINICOLA	47
[1008] R&D ACTIVITIES IN FAMILY FIRMS	59
[1009] HUMAN BASIC SOCIAL ORGANIZATION: THE BIOLOGY OF ECONOMICS OR JOR-EL REVISITED	67
[1010] O DESENVOLVIMENTO DOS LUGARES A PARTIR DA FORMAÇÃO EDUCACIONAL/FAMILIAR DE PESSOAS	68

- Barreto, Ricardo Candéa Sá; Khan, Ahmad Saeed (2006), Capital Social e Qualidade de Vida dos Assentamentos do Município de Caucaia-Ce. XLIV Congresso da Sociedade Brasileira de Economia e Sociologia Rural – SOBER. Fortaleza.
- Bourdieu, Pierre (1986), The Forms of Capital. In Handbook of Theory and Research for the Sociology of Education. Ed. J. Richardson. N.Y., Greenwood.
- Coleman, James (1990), Foundation of social theory. Cambridge, man: Harvard University.
- _____ (1988), Social Capital in the Creation of Human Capital. American Journal of Sociology. 94 : S95 - S120.
- COOPVILA – Cooperativa dos Catadores da Vila Emater (2014), Disponível em < http://coopvila.blogspot.com.br/2014_01_01_archive.html >. Acesso: Março, 2014.
- Fernandes, Aristóteles Viana (1997), Qualidade de vida rural com sustentabilidade na Amazônia: o caso da reserva extrativista no Estado do Amapá – Fortaleza: UFC/DEA, 93p. (Dissertação de Mestrado em Economia Rural).
- Feldman, Tine Rossing; Assaf, Susan (1999), Social capital: conceptual frameworks and empirical evidence, an annotated bibliography. Social capital initiative, world bank. Working paper nº5.
- Grootaert, Christiaan (1998), Social capital: the missing link? The world bank, social capital initiative, working paper n.3, Washington, April.
- Lemos, José de Jesus Sousa (1995), Constructing an Index of Relative Development (IRD): na alternative methodology. California: University of California. 22p. (Working Paper in Economics).
- Mayorga, Ruben Dario et al. (2008), Impacto do artesanato na qualidade de vida da comunidade de Porto dos Barcos, município de Itarema, Estado do Ceará. XLVI Congresso da Sociedade Brasileira de Economia e Sociologia Rural – SOBER. Rio Branco-Acre.
- Monte, Francisca Silvânia de Sousa (1999), Efeito da Implantação do Complexo Industrial e Portuário do Pecém-CE na Qualidade de Vida das Famílias Rurais da Região: o caso do reassentamento do Cambeba. 144. (Dissertação de Mestrado em economia Rural) – Universidade Federal do Ceará, Fortaleza.
- Putnam, Robert David (1996), Comunidade e Democracia: a experiência da Itália Moderna. Rio de Janeiro, FGV.
- Putnam, Robert David (2000), Bowling alone: the collapse and revival of American community. New york: Simon e Schuster.
- Schneider, Sérgio; Freitas, Tanise Dias (2013), Qualidade de Vida, Diversificação e Desenvolvimento: referências práticas para análise do bem-estar no meio rural. Olhares Sociais (02): 121 -142.
- Sen, Amartya Kumar (1996), Capacidad y Bienestar. In: Nussbaum, Martha C.; Sen, Amartya. La Calidad de Vida. México: Fondo de Cultura Económica.
- Teixeira, Keuler Hissa (2004), Capital social e arranjo produtivo local: um estudo do caso Pingo D'Água. Fortaleza: Universidade Federal do Ceará. (Dissertação, Mestrado em Economia Rural).
- Woolcock, Michael; Narayan, Deepa (1999), Social Capital: implications for development theory, research and policy (mimeo).
- Woolcock, Michael (1998), Social Capital and Economic Development: Toward a Theoretical Synthesis and Policy Framework. Theory and Society; renewal and critique in social theory. (Vol. 27/2). 1998.

[1004] O NOVO PARADIGMA DE PLANEAMENTO E GESTÃO TERRITORIAL: QUE CONSEQUÊNCIAS PARA AS FAMÍLIAS E PARA O DESENVOLVIMENTO REGIONAL?

Emília Malcata Rebelo

CITTA – Centro de Investigação do Território, Transportes e Ambiente, Universidade do Porto, Faculdade de Engenharia, Departamento de Engenharia Civil, Secção de Planeamento do Território e Ambiente, Portugal - emalcata@fe.up.pt

RESUMO. A revisão da Lei de Bases da Política de Solos, do Ordenamento do Território e Urbanismo, - articulada com as revisões do Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial, do Regime Jurídico da Urbanização e Edificação, e da Nova Lei Cadastral -, veio corrigir alguns dos constrangimentos e incongruências da anterior Lei de Bases, nomeadamente decorrentes da sobreposição e complexidade dos planos de ordenamento do território (que prejudicava a transparência das regras aplicáveis), da existência de vários modelos individuais em cada concelho (que dificultava a articulação sustentável e o desenvolvimento integrado), e do modelo de planeamento assente na espacialização da expansão urbana (que não conteve a rápida proliferação de terrenos expectantes). Esta revisão reflete um novo paradigma do planeamento territorial, assente em três ideias-chave: flexibilização do planeamento, reforço do Plano Diretor Municipal como instrumento estratégico, e aposta na reabilitação urbana para desenvolver as cidades. O trabalho de investigação relatado neste artigo – que consiste na proposta de inserção de um modelo económico-financeiro nos planos e programas territoriais, prevista na nova Lei de Bases - insere-se nos objetivos deste novo paradigma de planeamento, nomeadamente no que se refere ao reforço da integração das políticas no território, à melhoria da eficácia dos mecanismos de execução dos planos, à sustentabilidade económica e financeira dos processos de desenvolvimento urbano, e à promoção

da equidade e da coesão social. Neste artigo expõe-se, justifica-se sob o ponto de vista económico-financeiro, e aplica-se ao Plano de Pormenor da Avenida Papa João XXIII, em Fátima, uma parte desta proposta, que consiste no lançamento de um novo instrumento de gestão territorial de taxaço e compensação perequativa dentro de cada município. Este instrumento visa a assegurar a sustentabilidade do regime económico-financeiro do solo e do ordenamento do território, e a transparência e equidade na distribuição perequativa dos benefícios e custos que resultam das decisões de planeamento, nomeadamente através da clarificação das origens e das aplicações de fundos destinados às atividades de urbanização; da avaliação transparente, parametrização objetiva, e cobrança justa aos promotores/construtores dos benefícios resultantes das mais-valias fundiárias resultantes de decisões de planeamento; e da garantia de uma maior justiça e equidade na distribuição de benefícios e custos resultantes da urbanização entre a população de cada Município e entre as populações dos diferentes Municípios. Apuram-se os valores das edificabilidades/m² médias decorrentes de intervenções urbanísticas na zona do Plano de Pormenor em estudo, para os diversos lotes, tipos de usos previstos, e parâmetros urbanísticos aplicáveis. Simulam-se os valores previsíveis das mais-valias atribuídas por este plano, bem como os valores potencialmente cobráveis por este novo instrumento, e avaliam-se os benefícios e custos resultantes para o município de Ourém. Conclui-se, debatendo-se a importância deste novo paradigma de planeamento territorial – em especial do seu regime económico-financeiro e do instrumento de gestão territorial aqui proposto – para a atração, fixação, e qualidade de vida das famílias nas regiões, no quadro da promoção de um desenvolvimento regional sustentável.

***Palavras-chave:** Lei de Bases da Política de Solos, do Ordenamento do Território e do Urbanismo; Planos territoriais; Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão do Território; Sustentabilidade económica-financeira dos Municípios*

THE NEW PARADIGM OF TERRITORIAL PLANNING AND MANAGEMENT WHAT CONSEQUENCES FOR FAMILIES AND REGIONAL DEVELOPMENT?

ABSTRACT. The revision of the Land, Territorial Ordinance and Urbanism Act, currently under way in Portugal – linked together with the revision of the Juridical Regime of the Territorial Management Instruments, the Juridical Regime of Urban Development and Edification, and the new Cadastral Law-came up to correct some drawbacks and inconsistencies of the previous Act, namely arising from the overlapping and complexity of territorial ordinance plans (that affected the clearness of applicable rules), the existence of different individual models in each municipality (that made integrated development and sustainability harder), and the planning model founded on spatial urban sprawl (that was unable to prevent the quick growth of expectant land). This revision shapes a new territorial planning paradigm, founded on three key-ideas: planning increased flexibility, reinforcement of Municipal Master Plans, and urban rehabilitation to promote town development. The research reported in this article – that consists in a proposal to insert in territorial plans an economic and financial model, predicted in the new Territorial Ordinance and Urbanism Act – fits the goals of this new planning paradigm, namely in what concerns the integration of territorial policies, a better efficiency for plan execution devices, the economic and financial sustainability of urban development, and the promotion of equity and social cohesion. The current article reports, justifies from an economic and financial standpoint, and applies to the Detail Plan of Avenida Papa João XXIII, in Fátima (Portugal), part of this proposal, that consists in launching a new territorial management instrument designed to tax surplus-values resulting from plans, directing them to municipal social purposes. This new instrument aims at clearing up the origins and applications of municipal funds, supporting the economic and financial sustainability of municipal finance, ensuring a fair equal development distribution of costs and benefits that derive from urban development within each municipality and among different municipalities. Values of average building capacities/m² that accrue from the studied Detail Plan are reckoned for the different urban development units, anticipated uses, and applicable parameters. Surplus values assigned by this plan are predicted, as well as the values collectable by this new instrument. Finally, benefits and costs provided to the municipality of

Ourém are assessed. From this research one can conclude that the new paradigm of territorial planning – especially in what concerns the new instrument here proposed for municipal economic and financial sustainability – will certainly attract new families for regions, enhancing their quality of life, within the scope of a sustainable regional development approach.

Keywords: *Juridical Regime of the Territorial Management Instruments; Land, Territorial Ordinance and Urbanism Act; Municipal economic and financial sustainability; Territorial plans*

1 ENQUADRAMENTO JURÍDICO E NOVO PARADIGMA DO PLANEAMENTO DO TERRITÓRIO E URBANISMO

Todo o regime jurídico associado ao ordenamento do território e ao urbanismo está correntemente a ser revisto. Trata-se de uma revisão estrutural, atendendo às datas de entrada em vigor da anterior legislação, às fortes mudanças económicas e sociais que ocorreram em Portugal ao longo das duas últimas décadas, às dificuldades e estrangulamentos (muitas vezes perversos) que foram surgindo ao longo do tempo decorrentes da aplicação da anterior legislação, e aos novos desafios de ordenamento do território e de desenvolvimento urbano que, entretanto, têm surgido. De facto, a anterior Lei de Bases da Política de Ordenamento do Território e Urbanismo datava de 1998, e a anterior Lei dos Solos foi aprovada em 1976. No âmbito das reformas estruturais do estado houve, assim, necessidade de repensar profundamente todo o sistema, começando pela revisão da Lei de Bases (Proposta de [Lei n.º 183/XII](#)), de forma articulada com a revisão do Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial, do Regime Jurídico da Urbanização e Edificação, e da Nova Lei Cadastral.

Esta revisão integrada assume uma dimensão profunda, e passa pelo estabelecimento de um novo paradigma. Embora o anterior sistema de gestão territorial fosse estruturado, veio a revelar-se infrutífero, sobretudo devido às dificuldades de compatibilização de planos, e aos tempos de tramitação procedimental dos instrumentos de gestão territorial. Estas dificuldades resultaram, principalmente, da sobreposição e da complexidade dos diversos planos de ordenamento cuja aplicação se sobrepunha em determinados territórios, da existência de diferentes modelos de gestão territorial aplicáveis a diferentes concelhos, e de um modelo de planeamento fundamentalmente assente na espacialização da expansão urbana. A sobreposição de planos num determinado território teve graves consequências a nível da falta de transparência e do conhecimento de regras, os modelos de gestão territorial individualizados a nível municipal constituíram-se como obstáculos ao desenvolvimento integrado e à articulação sustentável de políticas, e a espacialização da expansão urbana não conseguiu deter a proliferação de terrenos expectantes (www.portugal.gov.pt).

Consequentemente, o novo paradigma da política de planeamento territorial assenta em três traves-mestras: flexibilização do planeamento, reforço do Plano Diretor Municipal como instrumento estratégico, e aposta na reabilitação urbana como forma de desenvolvimento das cidades. A nova Lei de Bases da Política de Solos, do Ordenamento do Território e do Urbanismo estabelece, assim, como objectivos: o reforço da integração das políticas do território, o reforço da eficácia dos mecanismos de execução dos planos, a sustentabilidade económica e financeira dos processos de desenvolvimento urbano, a simplificação e facilitação das condições em que se realizam as operações urbanísticas, e a promoção da equidade e da coesão social.

Estes objetivos consubstanciam-se em dez principais intervenções no sentido de: clarificar o modelo de classificação do solo, que passa a integrar apenas as categorias de rústico e urbano, deixando de existir a classificação de solo urbanizado; concentrar no Plano Diretor Municipal todas as normas e regulamentos que sejam vinculativos para os particulares, corrigindo a dispersão e sobreposição de programas e planos anteriormente aplicáveis aos mesmos locais; reforçar a cooperação entre os municípios, com vista a assegurar sinergias e ganhos de escala na gestão das infraestruturas, equipamentos e recursos naturais; assegurar uma maior celeridade ao planeamento territorial através de um PDM mais estratégico, programado, e flexível, que permita uma mais rápida transformação do solo, e que melhor se adequa às necessidades económicas, tornando mais flexível

a sua revisão (nomeadamente através de planos de urbanização e de pormenor); propor novos instrumentos que garantam aos municípios uma mais eficiente gestão do território, nomeadamente no sentido da promoção da regeneração urbana³; propor um novo modelo que assegure a viabilidade económico-financeira das operações urbanísticas; distribuir os encargos e benefícios de modo a proteger a biodiversidade e o património cultural; desenvolver os aglomerados urbanos já existentes através da sua reabilitação (só se procedendo à expansão urbana quando estritamente necessário); realçar os procedimentos de comunicação prévia no planeamento, de modo a atrair e simplificar o investimento, promovendo a partilha de responsabilidades entre o estado e os particulares; e promover a regularização das operações urbanísticas e das atividades económicas que atualmente não cumprem os instrumentos de gestão territorial aplicáveis, através da aplicação de mecanismos desbloqueadores de impasses.

As imperfeições no funcionamento do mercado fundiário podem conduzir a formas de desenvolvimento urbano e de uso do solo que não sejam socialmente aceitáveis. Torna-se, portanto, necessária a intervenção do planeamento no sentido de ultrapassar estas imperfeições, nomeadamente através de políticas de solos. As políticas de solos podem traduzir-se (Correia, 1993) no controle direto sobre o desenvolvimento urbano; no controle fiscal do desenvolvimento urbano; e na influência geral sobre o desenvolvimento urbano. Destes três diferentes tipos de políticas, as medidas fiscais – que se traduzem na influência sobre o desenvolvimento urbano geral ou específico dos locais e dos usos através de instrumentos de taxação – são as que se repercutem mais diretamente sobre o mercado e sobre os usos do solo, e podem influenciar substancialmente o atingimento das metas de planeamento, embora não afetem directamente a sua implementação. Além disso, a sua eficiência pode ser avaliada através das consequências que exercem sobre o planeamento e sobre o financiamento do desenvolvimento urbano (DGOTDU, 2011).

A taxação do solo tem como objectivos: assegurar à administração pública uma fonte de rendimento (semelhantemente a outros impostos); redistribuir a riqueza de forma a assegurar a função social do solo, promovendo a equidade e a redução das desigualdades; devolver à sociedade as mais-valias introduzidas no valor do solo como resultado de decisões de planeamento e de investimentos públicos; e aumentar a oferta de solo destinado ao desenvolvimento urbano (DGOTDU, 2011).

Para que os instrumentos de taxação do solo sejam eficazes terão necessariamente de assentar num sistema de avaliação assente em parâmetros objetivos, que garanta uma base de referência comum a avaliadores e a proprietários, assegurando igualdade de tratamento aos proprietários, e orientando as mais-valias decorrentes de decisões de planeamento ou de investimentos públicos para o interesse social geral.

No âmbito dos objetivos estabelecidos na nova Lei de Bases do Solo, da Política de Ordenamento do Território e Urbanismo – em especial no que se refere à garantia da sustentabilidade económica e financeira dos processos de desenvolvimento urbano – neste artigo apresenta-se uma proposta de recuperação das “mais-valias” resultantes de, decisões urbanísticas que impliquem um acréscimo concreto de capacidade construtiva e/ou uma alteração de usos do solo (expressas no Plano Diretor Municipal, planos de urbanização, planos de pormenor, loteamentos, ou outros instrumentos de gestão territorial). Esta proposta prevê que essas mais-valias sejam recuperadas através da taxação da diferença entre a edificabilidade média concreta permitida pelo plano em vigor em determinada localização e a edificabilidade média abstrata municipal. Este novo instrumento é aplicado, a título exemplificativo, ao Plano de Pormenor da Avenida Papa João XXIII, em Fátima (Aviso nº 15622/2009).

A aplicação deste novo instrumento de gestão territorial permitirá: o reforço das finanças municipais no sentido de assegurar a sustentabilidade económico-financeira dos municípios; a clarificação das origens e das aplicações de fundos municipais decorrentes do desenvolvimento de atividades de urbanização; e a quantificação objetiva dos valores concretos das contribuições obteníveis.

³ Por exemplo, através da venda e o arrendamento forçado de prédios urbanos cujos proprietários não cumpram os deveres a que estão obrigados no plano territorial, ou a transferência de edificabilidade.

O objectivo último deste novo instrumento consiste em redistribuir socialmente o valor do solo, ou seja, fazer reverter para benefício público as mais-valias que resultam de decisões de planeamento territorial, reduzindo o valor máximo do solo e evitando a especulação, e não se traduzindo numa agravamento fiscal para a maioria da população, nem num agravamento do custo de construção (Smolka e Amborski, 2003; Hong, 1998). Consegue-se, assim, assegurar uma maior transparência na redistribuição de benefícios e encargos entre estado e privados, e uma maior justiça equitativa dentro de cada município (Smolka e Amborski, 2003).

2 METODOLOGIA

Propõe-se a aplicação de uma taxa de 20% sobre o aumento do valor do solo (mais-valia) que resulta da atribuição de um direito de construção superior ao índice médio/m² de edificabilidade municipal. Esta mais-valia é determinada a partir da diferença entre o índice de utilização líquido/m² permitido numa determinada operação urbanística e a edificabilidade média/m² abstracta municipal, valorada monetariamente através dos preços/m² de solo decorrentes da análise das transações de mercado com características semelhantes: quando o valor da utilização líquida permitida na área de intervenção seja superior ao valor da edificabilidade média abstracta municipal, sobre esta diferença deverá incidir uma taxa de 20%; se ocorrer a situação contrária, o valor assim calculado deverá reverter a favor do proprietário.

A edificabilidade média abstracta municipal/m² representa a área bruta (expressa em m²) que os instrumentos de planeamento territorial em vigor permitem construir por m² de solo em determinada área de intervenção. Calcula-se a partir do quociente entre o somatório das áreas sobre as quais incidem parâmetros urbanísticos de diferentes instrumentos de planeamento, multiplicadas pelos respetivos índices de ocupação (quociente entre a área de implantação e a área do solo, expresso em %) e de utilização (quociente entre a área bruta total de construção e a área de solo, expresso em m² por m² de solo), ponderadas pela percentagem afeta a cada tipo de uso, e a área total edificável (urbana e urbanizável) do município.

A edificabilidade/m² média para determinada operação urbanística resulta da aplicação direta dos parâmetros urbanísticos em vigor no plano aplicável, ponderada pelas áreas respetivas de aplicação desses parâmetros.

3 ESTUDO DE CASO

3.1. Determinação da edificabilidade/m² média municipal

Na determinação da edificabilidade/m² média do município de Ourém seguiu-se a seguinte metodologia, atendendo a que neste município são aplicáveis diferentes instrumentos de planeamento territorial:

- Identificação das áreas contidas nos perímetros urbanos de Fátima onde se aplica o Plano de Urbanização de Fátima (Portaria n.º 633/95; RCM n.º 148-B/2002; [Aviso n.º 2766/2009](#); [Aviso n.º 18200/2009](#));
- Identificação das áreas contidas na cidade de Ourém - aglomerados urbanos de nível 1, aos quais se aplica o PDM de Ourém (RCM n.º 148-A/2002; Aviso n.º 5416/2009; Aviso n.º 18200/2009; Aviso n.º 11779/2010; DR n.º 1614/2010; Aviso n.º 7841/2011; Aviso n.º 4800/2013; Aviso n.º 4735/2013);
- Dentro do perímetro urbano de Fátima, identificação das áreas em que são aplicáveis Planos de Pormenor (Planos de Pormenor da Avenida Papa João XXIII (Aviso n.º 15622/2009) e Plano de Pormenor do Quarteirão formado pela Rua Francisco Marto, Estrada da Lomba de Égua e Rua Mercado (Portaria n.º 67/99));

- Dentro do perímetro urbano da cidade de Ourém, identificação das áreas em que são aplicáveis Planos de Pormenor (PP da zona industrial de Casal dos Frades (Despacho nº 195/91); PP da Zona do Centro de Saúde de Ourém (Portaria nº 190/97); PP da Caridade (Portaria nº 496/93; Declaração nº 376/99); e PP da Quinta do Ribeirinho (RCM nº 159/2000));
- Identificação das áreas urbanas de níveis 2 e 3 no concelho de Ourém; e respetiva aplicação dos parâmetros urbanísticos do Plano Diretor Municipal correspondentes a cada uma destas zonas,
- Para cada uma das áreas identificadas anteriormente, cálculo das respetivas áreas brutas de construção máximas permitidas decorrentes da aplicação dos parâmetros urbanísticos aplicáveis;
- Determinação, para cada uma destas zonas, da edificabilidade concreta/m², a partir do quociente entre a área bruta máxima de construção permitida (expressa em m²) e a respetiva área territorial;
- Determinação da percentagem que a superfície de cada uma destas zonas representa em relação à área urbana e urbanizável total do Município de Ourém;
- Cálculo da edificabilidade média municipal a partir do somatório estendido a todas as áreas territoriais consideradas, do produto entre a respetiva percentagem relativamente ao total da área do espaço urbano e urbanizável em estudo, e a correspondente edificabilidade.

Os cálculos efetuados decorrentes da aplicação desta metodologia permitiram apurar uma edificabilidade média abstrata no concelho de Ourém de 0,1716 m² de área bruta de construção/m² de área de solo (Quadro 1):

Quadro 1: Síntese da edificabilidade/m² média abstracta do concelho de Ourém (Fonte: autora)

	Área (m ²)	% da área em relação à área total do concelho	Edificabilidade/m ²
Área total da zona urbana de Fátima	9.830.000	15,00%	0,4262
Área total da zona urbana de Ourém	3.952.000	6,03%	0,6119
Áreas urbana e urbanizável dos aglomerado de nível 2 (m ²)	22.444.000	34,25%	0,1125
Área urbana e urbanizável dos aglomerado de nível 3 (m ²)	29.307.000	44,72%	0,0720
Área urbana e urbanizável total do concelho de Ourém	65.533.000	100,00%	0,1716

3.2. Determinação do preço/m² médio municipal baseado nas transações de mercado

Na determinação do preço/m² médio municipal baseado nas transações de mercado, começou por se calcular a área bruta anual média de construção no município de Ourém (Quadro 2):

- Recolha de informação estatística referente ao número total anual de edifícios concluídos [1] (construções novas, ampliações, alterações ou reconstruções) para um período de quatro anos (no sentido de evitar variações de preços conjunturais);
- Estimativa da área bruta total de construção [6] para usos urbanos, dada pelo produto entre o número total de edifícios concluídos [1], e a área média habitável por edifício habitacional. Esta área média é calculada a partir do produto entre o número médio de pavimentos por edifício [2], o número médio de fogos por pavimento [3], o número médio de divisões por fogo [4], e a superfície média habitável das divisões [5] (expressa em m²).
- A área bruta total de construção resulta da divisão da área média habitável total por 0,65 (considerando que, em média, a área habitável representa cerca de 65% da área bruta).

Quadro 2: Estimativa da área bruta anual de construção no Município de Ourém para os anos de 2008, 2009, 2010 e 2011, e correspondente valor médio anual (Fonte: INE, autora)

	2008	2009	2010	2011	Total	Média
Nº total de edifícios concluídos [1]	345	276	246	258	1.125	281
Pavimentos por edifício (nº) [2]	2,6	2,3	2,2	2,20	9,3	2,3
Fogos por pavimento (nº) [3]	0,7	0,6	0,6	0,70	2,6	0,7
Divisões por fogo (nº) [4]	5,2	5,7	5,7	5,30	21,9	5,5
Superfície média habitável das divisões (m ²) [5]	19,957	21,500	21,3	20,8	83,6	20,9
Área bruta total de construção (m ²) [6]=[1]x[2]x[3]x[4]x[5]/0,65	106.480,7	71.810,5	60.652,7	67.385,5	306.329	76.582

O preço do solo/m² baseado nas transacções de mercado do município de Ourém foi calculado para cada ano, do seguinte modo (Quadro 3):

- Recolha nos Anuários Estatísticos da Região Centro dos montantes totais dos prédios urbanos transacionados no mercado nos anos de 2008, 2009, 2010 e 2011 (€) [1];
- Como se pretende apurar o preço/m² de solo, é necessário exprimir a área de construção em função da área de solo (m²) que lhe está subjacente. Neste caso admitiu-se que a área bruta construída foi realizada na sua quase totalidade nas áreas urbanas de nível 1 (em que a edificabilidade média tem um valor de 0,4795 m² de área bruta de construção/m² de solo, aplicando a metodologia de cálculo da edificabilidade anteriormente descrita). Determina-se, assim, a área de solo correspondente à área bruta de construção [3], através do quociente entre a área bruta de construção [2] e aquela edificabilidade;
- Finalmente, o preço do solo/m² [4] é dado pelo quociente entre o valor das transacções de prédios urbanos [1] e a área de solo subjacente à área bruta de construção efectivamente edificada [3]⁴.

Quadro 3: Estimativa do preço do solo/m² no Município de Ourém para os anos de 2008, 2009, 2010 e 2011, e correspondente valor médio anual (Fonte: INE, autora)

	2008	2009	2010	2011	Total	Média anual
Valor total das transações de prédios urbanos (€) [1]	58.065.000	41.098.000	45.109.000	23.630.000	167.902.000	41.975.500
Área bruta de construção (m ²) [2]	106.481	71.811	60.653	67.385	306.329	76.582
Área de solo correspondente à área bruta de construção (m ²) [3]=[2]/0,4795	222.066	149.761	126.492	140.533	638.852	159.713
Valor das transações de prédios urbanos/m ² de solo [4]=[1]/[3]	261	274	357	168	1.061	265

Chega-se, assim, a um valor médio anual de transação de solo edificado de 265 €/m².

3.3 Breve caracterização do Plano de Pormenor da Av. Papa João XXIII

O objetivo do Plano de Pormenor da Avenida Papa João XXIII consiste em estabelecer as normas urbanísticas e de desenho urbano no sentido da regulamentação da ocupação do solo, e respetiva infra-estruturação, edificação, e articulação com o espaço público existente e proposto (Terraforma e José Lamas e Associados, 2009). É constituído por um conjunto de peças escritas e desenhadas, de caracterização e de proposta. Seguidamente apresenta-se a planta de implantação (Figura 1), bem como a respetiva subdivisão em unidades urbanísticas (Figura 2) e a caracterização da proposta de ocupação (Quadro 4) (Aviso nº 15622/2009):

⁴ Supondo que a totalidade da intervenção construtiva ocorreu nos aglomerados urbanos de nível 1



Figura 1: Planta de implantação do Plano de Pormenor da Avenida Papa João XXIII (Fonte: DGT)

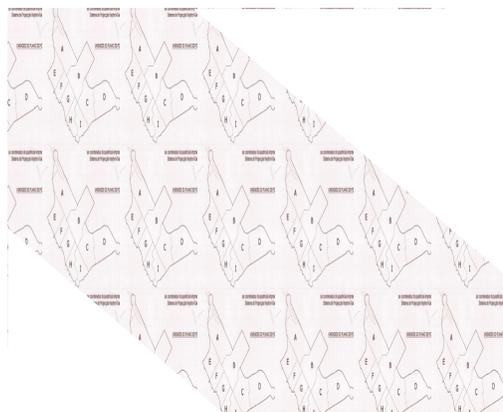


Figura 2: Unidades urbanísticas do Plano de Pormenor da Avenida Papa João XXIII (Fonte: DGT)

Quadro 4: Proposta de ocupação das unidades urbanísticas (Fonte: Relatório do PPAPJ)

Unidades urbanísticas	Lotes: Hab., Com., Serv. e Tur. (m ²)	Equip./Constr. Religiosas (m ²)	Equipam. Coletivos (m ²)	Vias e Estacionamento (m ²)	Grandes Parques Estacionamento (m ²)	Passeios e Estadias (m ²)	Esp. Utilização Coletiva (m ²)	Esp. Utilização Coletiva c/ Projeto (m ²)	Grandes Parques Verdes (m ²)	TOTAIS (m ²)
A	28.905		9.371	60.302	30.122	41.346	30.027			200.073
B		41.750		16.779	15.353	36.103	40.348	43.171		193.504
C		11.406		17.624	14.890	17.596	8.522	1.973	52.335	124.346
D	56.068			51.790		42.441	12.645	1.598		164.542
E	38.071			20.892		8.439	20.148	1.470		89.020
F	19.710			18.724		11.453	4.925	2.640		57.452
G				5.042		9.691	5.355		49.338	69.426
H	23.880			21.175		16.257	3.188			64.500
I	44.861			15.331		8.844	4.914			73.950
TOTAL	211.495	53.156	9.371	227.659	60.365	192.170	130.072	50.852	101.673	1.036.813

3.4. Determinação da taxa de 20% sobre o aumento do valor do solo decorrente da implementação do Plano de Pormenor da Avenida Papa João XXIII

Foi seguida a seguinte metodologia na determinação da taxa de 20% sobre a diferença entre a edificabilidade média concreta/m² no Plano de Pormenor da Avenida Papa João XXIII, e a edificabilidade média abstracta/m² do Município de Ourém:

- Determinação do índice de utilização líquida/m² de cada unidade urbanística [4], através do quociente entre a área bruta de construção com fins lucrativos [3] e a área do lote [1];
- Cálculo da diferença [5] entre o índice de utilização líquida/m² de cada unidade urbanística para cada tipo de uso [4] e a edificabilidade/m² abstracta municipal (0,1716 m² de área bruta de construção/m² de solo da totalidade das zonas urbana e urbanizável do concelho);
- O valor da mais-valia considerando o preço médio do solo/m² baseado nas transações de mercado [6], resulta do produto entre o valor da diferença em relação à edificabilidade média abstracta municipal [5], o preço do solo/m² baseado nas transações de mercado (265 €/m²), e a área bruta máxima de construção permitida [3];
- Calculam-se, seguidamente, os montantes correspondentes a 20% do valor desta mais-valia [7] (Quadro 5).

Quadro 5: Cálculo de 20% do aumento do valor do solo (mais-valia) que resulta da atribuição de um direito de construção superior ao índice médio/m² de edificabilidade municipal em cada uma das unidades urbanísticas do Plano de Pormenor da Avenida Papa João XXIII, em Fátima (Fonte: autora)

Unidade	Unidade A	Unidade D	Unidade E	Unidade F	Unidade H	Unidade I	Total PP
Área das unidades urbanísticas (m²) [1]	28.905,2	56.068,2	38.071,0	19.710,0	23.880,0	44.861,1	211.495,6
Área Bruta Máxima de Construção (m²) [3]							
TOTAL	63.703	141.608	22.436	60.370	73.155	12.775	374.047
Por Usos							
Habituação	40.328	94.392	20.000	48.000	60.855	12.775	276.349
Comércio e/ou Serviços	4.275	32.067	0	5.370	6.000	0	47.712
Turismo	19.100	15.150	2.436	7.000	6.300	0	49.986
Índice de utilização líquida (m² de área bruta/m² de área dos lotes) [4]=[3]/[1]							
TOTAL	2,20	2,53	0,59	3,06	3,06	0,28	1,77
Por Usos							
Habituação	1,40	1,68	0,53	2,44	2,55	0,28	1,31
Comércio e/ou Serviços	0,15	0,57	0,00	0,27	0,25	0,00	0,23
Turismo	0,66	0,27	0,06	0,36	0,26	0,00	0,24
Diferença em relação à edificabilidade média municipal [5]=[4]-0,1716							
TOTAL	2,03	2,35	0,42	2,89	2,89	0,11	1,60
Por Usos							
Habituação	1,22	1,51	0,35	2,26	2,38	0,11	1,14
Comércio e/ou Serviços	-0,02	0,40	-0,17	0,10	0,08	-0,17	0,05
Turismo	0,49	0,10	-0,11	0,18	0,09	-0,17	0,06
Valor da mais-valia, considerando o preço médio do solo/m² baseado no mercado (€) [6]=[3]x[5]x265							
TOTAL	15.525.084	41.616.387	1.805.324	29.278.417	38.609.722	383.115	84.662.320
Por Usos							
Habituação	13.075.952	37.818.702	1.874.793	28.794.417	38.329.109	383.115	83.122.035
Comércio e/ou Serviços	-26.852	3.401.803	0	143.515	126.653	0	682.649
Turismo	2.475.984	395.881	-69.469	340.485	153.960	0	857.636
20% do valor da mais-valia (€) [7]=0,2x[6]							
TOTAL	3.105.017	8.323.277	361.065	5.855.683	7.721.944	76.623	16.932.464
Por Usos							
Habituação	2.615.190	7.563.740	374.959	5.758.883	7.665.822	76.623	16.624.407
Comércio e/ou Serviços	-5.370	680.361	0	28.703	25.331	0	136.530
Turismo	495.197	79.176	-13.894	68.097	30.792	0	171.527

Considerando o preço médio do solo/m² de transação de mercado no concelho de Ourém, conclui-se que as mais-valias que resultam da atribuição de um direito de construção superior ao valor médio

abstracto/m² de edificabilidade municipal ascendem a 84 662 320 euros, sendo proposta a cobrança de uma taxa de 20% sobre o seu valor que, para a intervenção urbanística correspondente ao Plano de Pormenor em estudo, assume um montante de 16 932 464 euros.

4. CONCLUSÕES

O estudo aqui apresentado foi aplicado ao Plano de Pormenor da Avenida Papa João XXIII em Fátima, localizado no município de Ourém. Apoia as decisões municipais, já que permite parametrizar e definir indicadores objetivos no cálculo dos valores que o Município de Ourém poderá previsivelmente obter a partir das diferentes unidades urbanísticas e para os diferentes tipos de usos na área de intervenção do Plano de Pormenor em estudo.

Poderá, além disso, ser facilmente aplicável a outros territórios municipais e a outras áreas de intervenção de Planos Diretores Municipais, Planos de Urbanização e Planos de Pormenor, já que se baseia em informação e metodologias que permitem efetuar comparações intermunicipais.

Este novo instrumento de gestão territorial – que consiste na cobrança de uma taxa de 20% sobre o aumento do valor do solo (mais-valia) que resulta da atribuição de um direito de construção superior à edificabilidade/m² média abstracta municipal:

- Garante uma maior equidade intramunicipal na distribuição de benefícios e encargos correspondentes a operações urbanísticas equivalentes;
- Reforça as finanças municipais e suporta a sustentabilidade económico-financeira dos Municípios;
- Clarifica as origens e as aplicações de fundos dos Municípios decorrentes do desenvolvimento de atividades de urbanização;
- Assegura o pagamento justo ao Município das infraestruturas e facilidades por ele disponibilizadas aos privados, não sobrecarregando o Município com encargos que deverão ser assegurados pelos próprios promotores/construtores/vendedores;
- Garante que as mais-valias geradas pelas operações urbanísticas revertem em favor do interesse geral da população e não de interesses privados específicos;
- Prenuncia uma maior justiça equitativa entre toda a população na distribuição de benefícios e de encargos decorrentes dos processos de urbanização.

Conclui-se, assim, que o novo paradigma do planeamento e gestão territorial, nomeadamente no que se refere à garantia de sustentabilidade económico-financeira de planos, em especial através deste novo instrumento de gestão territorial, permitem uma forte consolidação do desenvolvimento regional. Irão, conseqüentemente promover a fixação das famílias nas regiões, e melhorar substancialmente a sua qualidade de vida.

Referencias

Correia, P. (1993), Políticas de solos no planeamento municipal, Edição da Fundação Calouste Gulbenkian, Lisboa, 403 pp.
 DGOTDU (2011), “Preparação do projecto da nova Lei do Solo: Workshop com especialistas”, Documento de apoio ao debate, Lisboa.

<http://www.portugal.gov.pt/pt/os-ministerios/ministerio-do-ambiente>

Hong, Y. (1998), “Transaction Costs of allocating increased land value under public leasehold systems: Hong Kong”, Urban Studies, Vol. 35, nº 9, pp. 1577-1595.

Legislação:

Aviso n.º 18200/2009

[Aviso n.º 2766/2009](#)

Aviso n.º 5416/2009

[Aviso n.º 18200/2009](#)

Aviso nº 15622/2009, de 4 de Setembro

Aviso n.º 11779/2010
Aviso n.º 7841/2011
Aviso n.º 4735/2013
Aviso n.º 4800/2013
Declaração n.º 376/99, de 17 de novembro
Declaração de Retificação n.º 1614/2010, de 12 de agosto
Despacho n.º 195/91, de 3 de Dezembro de 1991
Portaria n.º 496/93, de 10 de maio
Portaria n.º 633/95, de 21 de junho
Portaria n.º 190/97, de 20 de março
Portaria n.º 445/97, de 7 de julho
Portaria n.º 67/99, de 28 de janeiro
Proposta de Lei n.º 183/XII – Proposta de Lei de Bases da Política Pública de Solos, de Ordenamento do Território e de Urbanismo
Resolução do Conselho de Ministros n.º 148-A/2002 de 30 de dezembro
Resolução do Conselho de Ministros n.º 159/2000, de 20 de novembro
Smolka, M.; Amborski, D (2003), “Recuperación de plusvalías para el desarrollo urbano: una comparación inter-americana”, EURE – Revista Latinoamericana de Estudios Urbano Regionales, Vol. 29, pp. 55-77.
Terraforma, Sociedade de Estudos e Projectos, Lda.; José Lamas e Associados, Estudos de Planeamento e Arquitectura, Lda. (2009) “Relatório do Plano de Pormenor da Avenida Papa João XXIII”, Câmara Municipal de Ourém.

[1005] COMO INVERTER O DESPOVOAMENTO DAS REGIÕES DO INTERIOR?

Carlos Silva, José Martins and Eduardo Castro

University of Aveiro, Portugal - carlosjorge@ua.pt, jmm@ua.pt, ecastro@ua.pt

ABSTRACT. As populações das regiões do interior português decrescem e envelhecem: à persistente e acentuada quebra da natalidade e da fecundidade junta-se a saída de muitos jovens entre 20 e 30 anos. Como contrariar estas tendências? Acresce que, na maioria destas regiões, o efetivo de mulheres em idade fértil (15-49 anos) já não é suficiente para repor as gerações, ainda que com hipotéticas (e não verificadas) subidas significativas das taxas de fecundidade. Assim, apenas através da atração de população jovem será possível inverter a realidade atual. Mas como atrair população jovem? A resposta reside, fundamentalmente, na economia e na capacidade de as regiões criarem emprego. De facto, as oportunidades de emprego são um fator determinante na geração de fluxos migratórios, em particular de populações em idade ativa. Assim surgiu a necessidade de uma abordagem conjunta da economia e da demografia, entendidas em coevolução permanente. O projeto DEMOSPIN - Demografia economicamente sustentável - Reverter o declínio em áreas periféricas – definiu como principal objetivo a disponibilização de uma ferramenta de apoio à decisão política que permitisse estabelecer e medir a relação enunciada entre a demografia e a economia. Para o alcançar foi construído um modelo integrado que estima os impactos do comportamento económico na dimensão e na estrutura da população, assim como as alterações produzidas na economia pela evolução demográfica. A metodologia seguida na construção do modelo integrado conduziu ao desenvolvimento de dois módulos: um económico e outro demográfico. A ligação entre eles efetuou-se através dos fluxos migratórios gerados pela variação de oportunidades de emprego nas regiões. Este artigo apresenta resultados da aplicação do modelo desenvolvido no âmbito do DEMOSPIN, nomeadamente i) projeções de populações fechadas, considerando cenários demográficos relativos à dimensão populacional e à evolução da fecundidade; ii) estimação das imigrações necessárias para manter populações estacionárias nos territórios em análise e iii) cálculo da quantidade de empregos potencialmente geradores das imigrações estimadas. Através dos resultados obtidos foi possível demonstrar que a reversão do declínio demográfico nas regiões do Interior não é possível apenas com o aumento da fecundidade. Atrair população jovem é vital para este objetivo. Estimar a dimensão e a estrutura etária dos saldos migratórios deste tipo de população, necessários à sustentabilidade demográfica destas regiões, é um dos contributos do modelo desenvolvido. Este permite ainda a modelação de cenários futuros para calcular o número de empregos que a evolução económica deveria proporcionar em cada região e que pudessem constituir fator de atração de população em idade ativa.