



# Conseguimos planejar em conjunto, com sentido, equilíbrio e compromisso com o futuro?

Can we plan together with purpose, balance, and commitment to the future?

Débora Caires

Arquiteta, Técnica superior em Ordenamento do Território no Município do Fundão.

[deb.m.caires@gmail.com](mailto:deb.m.caires@gmail.com)

<https://orcid.org/0009-0000-5414-3208>

**RESUMO:** Num tempo em que a pressão sobre o solo adquire contornos políticos, económicos e ecológicos, a escolha, entre urbanizar solo rústico ou renaturalizar o espaço urbano, não pode ser binária. Este artigo defende que a Unidade de Execução (UE), enquanto instrumento contratual e flexível, assume um papel central na resolução dessa tensão. Esta visão ganha particular relevância face às recentes alterações legislativas introduzidas no Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial (RJIGT) que, embora procurem responder a necessidades prementes, levantam preocupações quanto à fragmentação da política de solo e à fragilização do planeamento estratégico. Assim, mais do que escolher entre urbanizar ou renaturalizar, impõe-se perguntar: conseguimos planear em conjunto para fazer ambas as coisas com visão, equidade e eficácia? Propõe-se, por isso, uma atualização crítica da figura da UE, demonstrando como esta pode articular reabilitação e expansão, justiça territorial e execução célere. Partindo de uma aplicação prática num município da região centro, no interior do país – no contexto das funções exercidas como técnica superior da administração pública local, nas áreas do urbanismo, planeamento e ordenamento do território, com conhecimento consolidado das dinâmicas territoriais e dos riscos associados à expansão urbana em detrimento da regeneração do edificado existente – o artigo apresenta uma proposta integrada: reabilitar um bairro urbano vulnerável articulando-o com uma zona contígua de solo rústico (a urbanizar). Argumenta-se que apenas com mecanismos de justa repartição e visão de conjunto é possível evitar tanto a paralisia do solo urbano expectante como a ocupação dispersa do solo rústico. A UE surge, assim, como resposta original e estratégica às exigências ambientais, habitacionais e legislativas atuais.

**Palavras-chave:** unidade de execução, justiça territorial, perequação urbanística, planeamento urbanístico, região interior de Portugal.

**ABSTRACT:** At a time when land is under political, economic, and ecological pressure, the choice between urbanizing rural land or rewilding urban space cannot be treated as a binary decision. This article argues that the Execution Unit (UE), as a contractual and flexible instrument, plays a central role in addressing this tension. This perspective gains particular relevance considering recent legislative amendments to the Legal Framework for Territorial Management Instruments (RJIGT) which, although aimed at responding to pressing needs, raise concerns about the fragmentation of land policy and the weakening of strategic planning. Thus, rather than choosing between urbanizing or rewilding, we must ask: can we plan together to pursue both paths with vision, fairness, and effectiveness? A critical reassessment of the UE is therefore proposed, demonstrating how it can combine rehabilitation and expansion, territorial justice and timely execution. Based on a practical application in a municipality in the central region, in the interior of the country – in the context of duties performed as a senior technician in local government, in the fields of urbanism, planning, and spatial development, with

consolidated knowledge of territorial dynamics and the risks associated with urban expansion to the detriment of the regeneration of existing buildings – the article presents an integrated proposal: to rehabilitate a vulnerable urban neighborhood while connecting it to an adjacent area of rural land (to be urbanized). It is argued that only through mechanisms of fair distribution and integrated vision can we avoid both the paralysis of underused urban land and the scattered occupation of rural territory. In this light, the Execution Unit emerges as an original and strategic response to current environmental, housing, and legislative challenges. It is argued that only through mechanisms of fair distribution and integrated vision can we avoid both the paralysis of underused urban land and the scattered occupation of rural areas. In this light, the Execution Unit emerges as an original and strategic response to today's environmental, housing, and legal challenges.

**Keywords:** execution unit, territorial justice, urban equalization, urban planning, interior regions of Portugal.

## 1. INTRODUÇÃO - A VOZ DE QUEM DESENHA E APLICA A LEI

Vivemos um tempo em que o território é palco de disputas entre o imediatismo das respostas políticas e a necessária persistência do planeamento. O solo, enquanto suporte físico das políticas públicas, é cada vez mais pressionado por interesses conflitantes: a urgência habitacional; a transição energética; os fluxos económicos; e o discurso ambientalista. Esta pressão reflete-se numa tendência generalizada para a flexibilização dos instrumentos de ordenamento e a “excecionalização” das regras que, em teoria, deveriam ser estruturantes.

No centro desta tensão está a dualidade entre urbanizar solo rústico ou renaturalizar espaço urbano – que não é uma escolha neutra nem binária, pois representa um posicionamento sobre o modelo de desenvolvimento que queremos promover.

Urbanizar é muitas vezes encarado como progresso, investimento, resposta rápida. Renaturalizar, por outro lado, aparece associado a uma visão idealizada da cidade e a processos mais lentos, sujeitos a múltiplos constrangimentos. No entanto, esta dicotomia empobrece a discussão.

Na ótica de técnica superior da administração pública local, com décadas de exercício profissional com intervenção direta na análise técnica, emissão de pareceres, definição de soluções urbanísticas e

mediação entre interesses públicos e privados, o território funciona como um verdadeiro palimpsesto institucional – cada decisão, por mais pequena que seja, deixa marcas no tecido coletivo e condiciona as escolhas futuras.

A urgência habitacional, as alterações climáticas e a pressão económica convergiram para tornar o solo – esse bem não renovável – numa arena de disputas. Urbanizar ou renaturalizar parece um dilema, mas o verdadeiro desafio é integrar ambas as respostas sem sacrificar a justiça espacial.

Ao longo dos anos, tornou-se evidente um padrão preocupante: planos urbanísticos repletos de ambição, mas com fraca execução; procedimentos excessivamente formais que travam a ação no terreno; e regimes de exceção que, sob o pretexto da urgência, minam a confiança no planeamento.

A experiência e prática em contexto técnico e estratégico demonstra que o essencial reside na qualidade da resposta territorial, na sua justiça e na sua eficácia, e é neste sentido que a Unidade de Execução (UE) assume um papel central. Trata-se de um instrumento legal, contratual, flexível e, acima de tudo, operativo – capaz de unir o planeamento à ação e de assegurar que os encargos e benefícios da transformação territorial são equitativamente distribuídos.

Do ponto de vista metodológico, este artigo adota uma abordagem qualitativa, de natureza crítica e normativa, assente na análise documental da legislação, diplomas e planos em vigor, articulada com a reflexão técnico-profissional acumulada ao longo de mais de duas décadas de prática na administração local. Esta combinação permite não apenas identificar os quadros legais e institucionais que moldam o ordenamento do território em Portugal, mas também problematizar a sua aplicação concreta, avaliando tensões, limitações e potencialidades a partir da experiência direta no terreno.

Assim, o presente artigo propõe uma leitura crítica da atualidade legislativa e operacional do ordenamento do território em Portugal, centrando-se na figura da UE. Mais do que escolher entre urbanizar ou renaturalizar, interessa-nos aqui compreender se conseguimos planear em conjunto, com sentido, equilíbrio e compromisso com o futuro.

## 2. ENQUADRAMENTO LEGAL: DA ESTABILIDADE À EXCECIONALIDADE LEGISLATIVA

Durante décadas, o sistema jurídico português, em particular no direito do urbanismo e ordenamento do território (de matriz europeia, herdado do pós-guerra), assentou numa estrutura normativa estável, baseada na hierarquia dos planos, no princípio da legalidade e na valorização da previsão estratégica, revelou ser um instrumento eficaz para estruturar o território, reforçar a capacidade técnica dos municípios e criar uma cultura de planeamento informada e responsável.

Essa “arquitetura legal”, consagrada com particular clareza a partir da publicação do Decreto-Lei n.º 69/90, de 2 de março, que aprovou o primeiro Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial (RJIGT), procurava assegurar uma relação ordenada entre os diferentes escalões do planeamento – nacional, regional e municipal – com especial ênfase nos Planos Diretores Municipais (PDM), cuja obrigatoriedade foi afirmada na década de 90 como condição para a modernização do ordenamento territorial. Esse modelo foi reforçado e consolidado com a entrada em vigor do Decreto-Lei n.º 380/99, de 22 de setembro, que sistematizou e atualizou o RJIGT, estabelecendo formalmente os instrumentos de gestão territorial e a sua articulação com o Regime Jurídico da Urbanização e Edificação (RJUE), aprovado pelo Decreto-Lei n.º 555/99, de 16 de dezembro. Este corpus normativo procurava garantir previsibilidade, segurança jurídica e equidade na afetação do uso do solo, evitando soluções *ad hoc* e promovendo um ordenamento sustentado por critérios técnicos e democráticos.

Com o passar do tempo e a experiência acumulada na sua aplicação, este sistema começou a ser alvo de críticas crescentes, acusado de um formalismo excessivo e, sobretudo, pela sua rigidez procedimental e pela incapacidade em responder, com a celeridade exigida, aos desafios emergentes das dinâmicas urbanas contemporâneas – nomeadamente à crise habitacional, à intensificação da pressão sobre o solo e à sofisticação das operações urbanísticas. Não obstante essas limitações, importa sublinhar que, no seu contexto histórico, este sistema representou um marco relevante na consolidação do direito do urbanismo em Portugal, assegurando um quadro de previsibilidade

normativa, transparência decisória e salvaguarda do interesse público na gestão do território.

Face a essas críticas, muito antes da publicação do Decreto-Lei n.º 10/2024, de 08 de janeiro, que consagrou o denominado *Simplex Urbanístico*, já o ordenamento jurídico português havia iniciado um processo de revisão gradual orientado para a simplificação procedimental. Exemplo disso foi a introdução do Procedimento Especial de Licenciamento (PEL), através do Decreto-Lei n.º 136/2014, de 09 de setembro, que visava acelerar operações urbanísticas em situações específicas, dispensando certos pareceres ou fases do procedimento. Com a Agenda *Simplex+*, programa nacional único lançado em 2016, foram ainda ensaiadas medidas de desmaterialização e interoperabilidade administrativa. Estas iniciativas refletiam um consenso crescente sobre a necessidade de adaptar o sistema urbanístico à exigência de maior celeridade. Contudo, a acumulação de regimes especiais e derrogações pontuais acabou por gerar um quadro jurídico fragmentado, dúbio e, por vezes, contraditório. A simplificação normativa, se não for acompanhada de clareza e coerência, pode traduzir-se, na prática, numa maior complexidade na aplicação dos regimes, criando insegurança jurídica, fragilizando os princípios do planeamento e penalizando a atuação dos municípios – sobretudo os de menor capacidade técnica. A tentativa de simplificar, sem reforçar a estrutura técnica e legal que suporta o urbanismo, corre assim o risco de comprometer o próprio objetivo de eficácia que pretende alcançar.

Paralelamente à sucessiva flexibilização do RJUE, orientada para a agilização dos procedimentos de licenciamento e a redução da carga administrativa, o RJIGT manteve, durante anos, uma estrutura marcadamente formalista e pouco adaptável às novas exigências. Essa dissociação entre o sistema de planeamento (RJIGT) e o sistema de execução (RJUE) tornou-se particularmente evidente com a acumulação de regimes excecionais e especiais no domínio da edificação, muitos dos quais passaram a contornar ou relativizar os instrumentos de ordenamento vigentes. A ausência de uma revisão profunda do RJIGT, até à entrada em vigor do Decreto-Lei n.º 117/2024, de 30 de dezembro, e da Lei n.º 53-A/2025, de 09 de abril, reforçou a perceção de que o planeamento territorial se tornava um exercício quase decorativo, facilmente substituído por decisões pontuais sustentadas em progra-

mas, fundos ou pressões conjunturais. Esta desarticulação normativa contribuiu para a fragilização da lógica de planeamento integrado e para o enfraquecimento da confiança dos técnicos e decisores na utilidade dos planos como referências vinculativas e operativas. Só com a recente revisão do RJIGT se ensaia uma tentativa de reaproximação entre planeamento e licenciamento, ainda que subsistam riscos de que a tónica da simplificação procedimental continue a sobrepor-se aos princípios estruturantes da justiça territorial e da sustentabilidade urbana.

A recente publicação e entrada em vigor desses dois diplomas, marcou um ponto de viragem no RJIGT, ao introduzir medidas orientadas para a celeridade procedimental e a criação de regimes de exceção em nome da urgência habitacional. A estas alterações somou-se o Decreto-Lei n.º 10/2024, de 08 de janeiro, que, integrado no pacote *Mais Habitação* além do *Simplex*, reformou o RJUE, insistindo numa maior simplificação administrativa, na desmaterialização dos processos e a criação da PEPU – Plataforma Eletrónica dos Procedimentos Urbanísticos, uma plataforma única, centralizada, e transversal a todos os municípios do país (um dia!).

Estes diplomas refletem uma intenção clara: retirar do planeamento tradicional o seu papel exclusivo de motor de transformação territorial e substituí-lo, em parte, por mecanismos reativos, orientados para resultados de curto prazo. Ainda que essa mudança possa responder à pressão mediática e às legítimas necessidades de habitação, levanta sérias dúvidas quanto à coerência do sistema, à segurança jurídica e à eficácia no médio e longo prazo.

No que respeita ao solo rústico, a legislação recente permite a sua reconversão em solo urbano fora dos procedimentos clássicos de revisão dos planos diretores municipais (PDM), desde que existam projetos de habitação acessível aprovados pela administração central ou regional. Mas esta abordagem poderá criar lacunas na hierarquia normativa do ordenamento e comprometer o princípio da primazia do planeamento.

Em suma, estamos perante um sistema em mutação, onde se torna imperativo reinterpretar os instrumentos existentes à luz das exigências atuais, mantendo o foco na coesão territorial, na sustentabilidade e na responsabilidade pública. A Unidade de Execução (UE), enquanto

mecanismo de equilíbrio e execução, e celeridade, é, neste ponto, um instrumento de resiliência institucional, capaz de preservar a lógica de planeamento num ecossistema cada vez mais permeável à urgência e à excecionalidade.

### **3. A UNIDADE DE EXECUÇÃO COMO MECANISMO HÍBRIDO E OPERATIVO**

A Unidade de Execução (UE) constitui, nos termos do Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial (RJIGT), o principal instrumento de concretização programada dos planos territoriais, assegurando a sua tradução prática e física no território. É uma figura marcada por uma natureza híbrida, simultaneamente normativa e contratual, pública e privada, estratégica na sua génese e operacional na sua execução. É precisamente esta versatilidade que a torna particularmente adequada à conjuntura atual, marcada pela necessidade urgente de execução célere, justiça fundiária e racionalização dos meios disponíveis.

A realidade urbanística nacional, especialmente em territórios de menor densidade, tem sido confrontada com a ineficácia dos mecanismos tradicionais de licenciamento parcelar ou avulso, que, além de favorecerem a fragmentação da malha urbana, dificultam a criação de infraestruturas coerentes, comprometem a sustentabilidade ambiental e distorcem os princípios de equidade territorial. A UE, ao permitir uma intervenção integrada sobre áreas delimitadas, configura-se como um instrumento corretivo por excelência, promovendo a articulação entre os diferentes atores fundiários, a repartição proporcional de encargos e benefícios, e a coordenação das operações urbanísticas num quadro procedimental transparente e contratualizado.

Neste modelo, o contrato de urbanização, celebrado no âmbito da UE, é mais do que um mero formalismo: é o garante da execução, da partilha de responsabilidades e da previsibilidade jurídica. Define, com clareza, o calendário, as fases de intervenção, as contrapartidas urbanísticas e os mecanismos de perequação.

Comparativamente, o Plano de Pormenor (PP), enquanto instrumento normativo autónomo, reveste-se de um procedimento mais complexo, moroso e rígido. A sua elaboração exige, além de uma trami-



tação completa (incluindo avaliação ambiental estratégica e discussão pública), a aprovação pela assembleia municipal e publicação oficial em diário da república, o que frequentemente desajusta o tempo da decisão política e administrativa do tempo da necessidade concreta de execução. O PP, pela sua própria natureza, tende a “cristalizar” soluções urbanísticas, dificultando eventuais reajustes técnicos durante a implementação. Para além disso, não resolve, por si só, o problema da contratualização e execução dos encargos, acabando muitas vezes por depender da posterior delimitação de uma UE ou da negociação caso a caso com promotores – gerando uma redundância processual.

A UE, por seu turno, parte do pressuposto da existência de um plano de base (geralmente o PDM), respeitando o enquadramento legal e estratégico já aprovado, e opera dentro dos limites que este define. Não exige um novo procedimento de planeamento, mas sim uma decisão municipal fundamentada e articulada com os instrumentos em vigor. A sua natureza operacional permite-lhe responder com maior eficácia a contextos de urgência e a realidades territoriais em mudança, garantindo simultaneamente legalidade, justiça e viabilidade financeira.

Além disso, em termos de equidade procedimental, a UE é o único instrumento do ordenamento que, desde logo, impõe a aplicação da lógica da perequação – não apenas como possibilidade, mas como fundamento da sua existência. Isto significa que todos os proprietários, independentemente da localização ou dimensão dos seus lotes, participam proporcionalmente nos encargos e usufruem, igualmente, dos benefícios. Este princípio é particularmente transformador em territórios com disparidades fundiárias ou com históricos de desigualdade urbanística.

É neste equilíbrio entre técnica, direito e realidade territorial que a UE se distingue.

Não se trata de um expediente formal, mas de um mecanismo operativo profundamente democrático e adaptável. A sua contratualização permite ultrapassar bloqueios administrativos, a sua vinculação ao plano garante coerência e a sua lógica de justiça fundiária promove inclusão.

Num tempo em que a simplificação administrativa tem sido confundida com desregulação, e em que os prazos dos programas de financiamento parecem substituir o planeamento como critério de decisão,

a UE surge como resposta estrutural. Não abdica dos princípios fundadores do ordenamento – legalidade, equidade e interesse público – mas reorganiza a sua aplicação em função das dinâmicas e dos desafios de cada território.

Por todas estas razões, a UE deve ser (re)afirmada como o instrumento mais ajustado aos territórios que carecem de soluções céleres, juridicamente sólidas e economicamente equilibradas. Em particular nos concelhos do interior do país, onde o capital fundiário existe, mas carece de articulação institucional e operacional, a UE representa não só um modelo de execução eficaz, como um compromisso ético com o território e com os seus habitantes.

Como referido acima, a centralidade da UE foi ainda reforçada com a recente revisão do RJGT, consagrada no Decreto-Lei n.º 117/2024, de 30 de dezembro, e complementada pela Lei n.º 53-A/2025, de 9 de abril. Estes diplomas, ao mesmo tempo que flexibilizam algumas exigências processuais, reafirmam a importância dos instrumentos de execução territorial, nomeadamente da UE, enquanto mecanismo preferencial para concretizar estratégias urbanísticas de forma célere, participada e juridicamente vinculativa. A nova redação do artigo 85.º do RJGT, ao consagrar expressamente que a UE pode ser adotada para garantir a repartição equitativa de encargos e benefícios, mesmo sem plano de pormenor prévio, traduz um reconhecimento da sua eficácia na operacionalização direta do PDM, superando a rigidez normativa que antes exigia níveis intermédios de planeamento. Esta valorização legal reforça a atualidade da UE como instrumento estruturante de execução e planeamento urbano, capaz de responder com flexibilidade e rigor aos desafios do ordenamento do século XXI.

#### **4. O CONTRIBUTO DE PATSY HEALEY: PLANEAMENTO COLABORATIVO E O DILEMA URBANIZAR OU RENATURALIZAR**

O conceito de planeamento colaborativo ganhou destaque na década de 1990 sobretudo pela obra de Patsy Healey – urbanista, professora emérita da Escola de Arquitetura, Planeamento e Paisagem da Universidade de Newcastle, Reino Unido, fez contribuições significa-

tivas para o desenvolvimento e avanço da teoria, ideias e práticas de planeamento ao longo de sua carreira, cujo impacto se estendeu muito além do ensino, ajudando a moldar a direção das práticas e políticas de planeamento). Em *“Collaborative Planning: Shaping Places in Fragmented Societies”* (1997), a autora defende que o planeamento territorial deve ser entendido não apenas como um processo técnico e normativo, mas como uma arena de negociação, capaz de articular interesses diversos, integrar conhecimento local e promover legitimidade democrática. Para Healey, a fragmentação social, económica e institucional que caracteriza as sociedades contemporâneas só pode ser enfrentada através de mecanismos de governança colaborativa, em que os diferentes atores – públicos, privados e comunitários – participam ativamente na definição e execução das estratégias territoriais.

Um dos pontos centrais da sua abordagem é a ideia de que o planeamento não pode ser reduzido a um exercício tecnocrático ou a um mero cumprimento da lei, devendo, antes, assumir-se como processo comunicativo, onde a construção de consensos e a aprendizagem coletiva são tão importantes quanto a produção de normas. Nesta perspetiva, o planeamento é simultaneamente procedimento e cultura política, capaz de reforçar o sentido de pertença e de responsabilidade coletiva sobre o território.

No entanto, a transposição deste modelo para o contexto português encontra limitações significativas. Embora a nossa legislação (nomeadamente o RJIGT) valorize formalmente a participação pública nos processos de planeamento, a prática mantém-se amplamente marcada por uma lógica hierárquica e centralizadora. A participação tende a ocorrer numa fase tardia, sobretudo através de períodos de discussão pública, frequentemente percecionados como meramente formais. A experiência demonstra que, em Portugal, a “colaboração” tem sido mais exceção do que regra, limitada a alguns projetos pontuais de regeneração urbana ou de programas financiados pela União Europeia.

Além disso, a pressão recente para simplificação procedimental – como se observa nas alterações introduzidas pelo Simplex Urbanístico – tem agravado a distância entre a retórica da participação e a prática real. A ênfase na celeridade e no cumprimento de metas quantitativas (como se assiste hoje com o Plano de Recuperação e Resiliência – PRR), reduziu ainda mais o espaço para processos colaborativos efe-

tivos, repondo a lógica do planeamento “vertical”, em detrimento da construção de pactos territoriais duradouros.

Comparando com a visão de Healey, pode afirmar-se que em Portugal se avançou na formalização de instrumentos, mas não na criação de uma verdadeira cultura colaborativa de planeamento. A prática continua condicionada por fatores como a escassez de recursos técnicos nos municípios, a desigualdade territorial entre litoral e interior, e a prevalência de interesses conjunturais de curto prazo, que frequentemente desvalorizam o papel do planeador como mediador de interesses coletivos.

Quanto ao dilema – urbanizar solo rústico ou renaturalizar o espaço urbano – a reflexão de Healey é particularmente pertinente. A escolha entre expansão e regeneração não é apenas técnica ou jurídica: é uma decisão que envolve valores, interesses e visões de futuro em conflito. Só um processo de planeamento que assegure a participação efetiva dos diferentes intervenientes poderá superar esta falsa dicotomia e articular soluções híbridas, capazes de combinar urbanização com regeneração ecológica, habitação acessível com sustentabilidade, investimento privado com justiça territorial.

Neste contexto, e conforme demonstrado ao longo deste artigo, a Unidade de Execução (UE) pode ser interpretada como um embrião de planeamento colaborativo. Enquanto figura contratual, exige a negociação entre municípios, proprietários e promotores, e incorpora mecanismos de perequação que procuram redistribuir encargos e benefícios. Ainda assim, a sua aplicação tem sido limitada por fatores institucionais e políticos, frequentemente subordinados às pressões de curto prazo.

O contributo de Healey permite, portanto, recontextualizar a questão central deste artigo: “Conseguimos planear em conjunto, com sentido, equilíbrio e compromisso com o futuro?”. A resposta dependerá da capacidade de Portugal superar o paradigma das soluções verticais e excecionais, e de assumir a lógica colaborativa não como retórica, mas como prática efetiva de governação territorial. A UE, reforçada pelas mais recentes alterações ao RJIGT, pode ser um passo nessa direção – desde que seja aplicada como instrumento de pactuação territorial genuína, e não apenas como expediente jurídico para executar operações urbanísticas.

FIGURA 1 – Entre o natural e o construído



*Nota:* Fotografia da autora. A imagem ilustra, de forma simbólica, o encontro entre a matéria natural e a intervenção humana – uma metáfora visual das tensões entre urbanização e renaturalização no território português.

## 5. APLICAÇÃO PRÁTICA NUM TERRITÓRIO DO INTERIOR

Como acima descrito, a UE, ao permitir uma intervenção integrada sobre áreas delimitadas, configura-se como um instrumento de execução, um mecanismo operativo, e a sua aplicabilidade estende-se tanto a áreas de expansão urbana como a zonas de reabilitação, permitindo, por exemplo, que os encargos da urbanização nova contribuam para o financiamento da regeneração urbana, através de compensações fundiárias ou financeiras – como se descreve de seguida.

Esta capacidade de conciliar reabilitação e expansão urbana é particularmente relevante num contexto em que os centros históricos e os bairros degradados carecem de investimento público e privado, mas continuam a ser peças estruturantes na coesão territorial e social dos concelhos. A UE, quando bem desenhada, permite articular esses dois mundos: o consolidado e o “em construção”; o socialmente vulnerável e o economicamente atrativo.

Num município da região centro, no interior do país, caracterizado por baixa densidade populacional, envelhecimento demográfico e degradação progressiva do tecido urbano, foi tecnicamente estruturada uma proposta de UE com o objetivo de articular, numa única operação, a regeneração urbana e a expansão territorial sustentável.

A proposta resultava de uma leitura territorial detalhada e atualizada, onde se identificaram duas realidades contrastantes, mas contíguas: um bairro urbano consolidado, mas degradado e socialmente vulnerável, incluído em Área de Reabilitação Urbana (ARU), e uma área de solo rústico, estrategicamente posicionada, com viabilidade técnica e jurídica para ser convertida em solo urbanizável. Esta justaposição espacial e funcional permitia conceber uma operação integrada, em que as mais-valias geradas pela urbanização da nova área pudessem, de forma equitativa, contribuir para a reabilitação do tecido urbano existente.

Apesar da delimitação da ARU e dos incentivos fiscais e administrativos associados, a experiência local demonstrava que, em contextos de fraca dinâmica de mercado e escassa capacidade de investimento dos particulares, tais instrumentos não são suficientes para desencadear processos regeneradores. A inação de proprietários, a fragmentação fundiária, os encargos acumulados e a ausência de massa crítica de investimento tornam ineficaz a regeneração urbana com base exclusiva na iniciativa individual.

Neste contexto, a UE foi identificada como o instrumento mais adequado para dar resposta aos desafios diagnosticados. A proposta assentava nos seguintes princípios:

- Repartição proporcional e justa de encargos e benefícios, por via de mecanismos de perequação fundiária, envolvendo tanto os proprietários do bairro urbano como os da nova área a urbanizar;
- Execução faseada, iniciando-se pela reabilitação urbana, sustentada por receitas e contrapartidas urbanísticas da futura expansão;
- Integração territorial coerente, com redes de mobilidade, espaços públicos e infraestrutura verde articulados entre ambas as áreas;
- Formalização contratual clara, através de contrato de urbanização com fases, garantias e responsabilidades bem distribuídas entre os diferentes intervenientes.



A UE permitia, assim, operacionalizar os objetivos do plano diretor municipal vigente, sem necessidade de alteração formal, e com instrumentos jurídicos de gestão contratual que conferiam agilidade, segurança e transparência à atuação da administração local.

O papel do técnico da administração local – enquanto articulador entre os objetivos do plano, os interesses fundiários e as decisões políticas – revelou-se essencial. A proposta foi desenvolvida com base em fundamentos jurídicos sólidos, diagnósticos territoriais atualizados e uma estratégia de execução sustentável, alinhada com os princípios do RJIGT e com os objetivos da política de solo.

No entanto, apesar da consistência técnica, a proposta não foi incluída nas opções de execução prioritárias. A urgência de execução de programas de financiamento, nomeadamente no âmbito do PRR, a pressão para apresentar resultados imediatos e a centralização decisória favoreceram soluções verticais, de rápida implementação, ainda que menos estruturadas. Os critérios financeiros e temporais prevaleceram sobre as abordagens colaborativas e integradas que a UE exige – sobretudo em contextos de complexidade social e fundiária como o retratado.

A proposta ficou, assim, por implementar. Não por ausência de mérito, mas porque, em muitos territórios do interior, continua a faltar um ecossistema institucional capaz de dar corpo a soluções exigentes, mas mais justas e sustentáveis a longo prazo. Este caso confirma a relevância da UE como resposta robusta e operacional aos desafios urbanos contemporâneos – e evidencia que, mesmo quando tecnicamente bem fundamentada, a decisão de a aplicar é, também, política.

## **6. JUSTIÇA TERRITORIAL E RESPOSTA À HABITAÇÃO**

A atual crise habitacional colocou, finalmente, a política de solo no centro do debate público – ainda que, frequentemente, por razões que privilegiam a urgência sobre a reflexão. Muitas das soluções promovidas seguem uma lógica reativa, orientada pela velocidade de construção e pela maximização do produto final edificado, em detrimento da qualidade do território, da sustentabilidade da sua ocupação e da equidade entre os diferentes intervenientes.

Neste contexto, a justiça territorial – entendida como a capacidade de garantir acesso digno à cidade, redistribuir os ganhos urbanísticos e preservar o valor coletivo do solo – não é apenas um princípio abstrato: é um imperativo ético, técnico e jurídico. A operacionalização deste princípio exige mecanismos claros de repartição, contratualização de responsabilidades e previsibilidade na execução.

A UE, enquanto instrumento previsto no RJIGT, oferece uma base objetiva para responder a esse desafio. Através da repartição proporcional de encargos e benefícios, impede que operadores privados se apropriem de mais-valias geradas pela ação pública sem retorno para a comunidade. E garante que os municípios – mesmo sob pressão orçamental – possam atuar com segurança jurídica, previsibilidade procedimental e justiça espacial.

É aqui que a UE se distingue de soluções *ad hoc* ou excepcionais recentemente introduzidas. Em vez de atropelar os planos, ignorá-los ou substituí-los por decisões de oportunidade, a UE permite compatibilizar agilidade com planeamento, articulando os diversos atores num pacto executável e transparente.

Nos territórios do interior, a sua aplicabilidade é ainda mais pertinente. A pressão para urbanizar solo rústico é grande – seja pela sua disponibilidade física, seja pela perceção de menor resistência social – mas a resposta não pode ser a dispersão edificatória ou a criação de novos vazios urbanos. a UE permite assegurar que a expansão urbana contribui efetivamente para a requalificação do tecido existente, promovendo centralidade, acessibilidade e coerência morfológica.

No domínio habitacional, esta lógica traduz-se na capacidade de gerar habitação a custos controlados, com inserção urbana qualificada e acesso a equipamentos e serviços. A valorização fundiária gerada pode – e deve – ser canalizada para financiar soluções habitacionais inclusivas e equilibradas. Mas é precisamente neste ponto que importa refletir: afinal, quem precisa hoje de habitação? A classe média urbana pressionada pelos juros? Os jovens sem acesso à primeira habitação? Os idosos em centros históricos devolutos? Ou apenas os que entram na estatística?

E onde ficou a habitação social? Substituída pela expressão “habitação a custos controlados”, mais neutra, mais aceitável, menos incómoda. Uma semântica que dilui a urgência da redistribuição em nome



da eficiência administrativa. Neste quadro, a UE oferece, pelo menos, a possibilidade de planejar com critério, executar com equidade e integrar com responsabilidade.

## 7. CONCLUSÃO E PROPOSTA DE FUTURO

A pergunta que serve de título a este artigo – *“Conseguimos planejar, em conjunto, com sentido, equilíbrio e compromisso com o futuro?”* – não é retórica. É uma provocação necessária num tempo em que o planejamento é, demasiadas vezes, substituído por decisões casuísticas, feitas à margem da visão de conjunto e do interesse público estruturado.

Em consonância com a abordagem metodológica adotada, este artigo privilegia uma reflexão qualitativa, crítica e normativa, centrada na análise da coerência legislativa e na operacionalidade dos instrumentos de planejamento urbano. Ao focar-se na interpretação de diplomas, planos e práticas institucionais, articulados com a experiência técnico-profissional acumulada ao longo de mais de duas décadas na administração local, optou-se por não incluir dados empíricos ou medições quantitativas. Reconhece-se, porém, que a compreensão plena do impacto real da participação pública e das escolhas entre urbanizar ou renaturalizar o território exigiria estudos de caso comparativos e investigação empírica, constituindo uma importante direção para trabalhos futuros que complementem esta reflexão ensaística.

Veja-se que, o que está em causa, não é apenas o destino do solo rústico ou a sorte dos vazios urbanos, mas sim a capacidade coletiva de pensar o território como um bem comum, intergeracional, socialmente distribuído e ecologicamente sustentável. Neste contexto, a UE não é um fim em si mesma, mas um meio estratégico para tornar viável aquilo que os planos propõem e os contextos políticos, por vezes, hesitam em concretizar. Pela sua estrutura contratual, programável e adaptativa, a UE constitui não apenas um mecanismo técnico de execução, mas também uma plataforma de diálogo e negociação, capaz de mobilizar proprietários, investidores e comunidades locais em torno de objetivos partilhados. É precisamente nesta dimensão colaborativa

que reside a sua relevância para um planeamento mais democrático e consequente.

Apesar da solidez técnica e jurídica da proposta delineada, e da sua adequação aos princípios do ordenamento e execução territorial previstos no RJGT, o exemplo prático exposto demonstrou como, muitas vezes, soluções sustentáveis são preteridas por abordagens imediatistas ou por prioridades definidas fora da escala local. Contudo, para que o planeamento volte a ser um exercício coletivo e consequente, é necessário fortalecer a cultura técnica nas autarquias, valorizar os profissionais que conhecem o território de forma aprofundada e reabilitar o papel dos planos como referência democrática e contratual.

As reformas legislativas de 2024 e 2025, ao abrirem espaço a regimes de exceção e execução direta, tornaram ainda mais premente a existência de instrumentos como a UE: não como alternativa ao sistema, mas como salvaguarda da sua coerência, legitimidade e caráter colaborativo.

Neste sentido, tornam-se igualmente pertinentes algumas recomendações que procuram conciliar reflexão crítica com aplicação prática: reforçar a articulação entre RJGT e RJUE, assegurando maior coerência normativa e operacional; valorizar as UE como alternativa ágil ao Plano de Pormenor, aproveitando a sua flexibilidade para projetos mais céleres, eficientes e participados; investir na formação e capacitação técnica dos municípios, particularmente no interior, fortalecendo competências em legislação, gestão urbanística e participação pública; e introduzir cláusulas legais que promovam a redistribuição de mais-valias fundiárias em contextos de execução urbanística, reforçando a justiça social e o equilíbrio territorial.

Estas recomendações não constituem apenas orientações práticas, mas refletem a necessidade de reabilitar o planeamento como um exercício de responsabilidade coletiva, fundado na participação pública e na contratualização democrática. Ao integrar tais medidas, futuros processos de gestão urbana poderão ser mais eficazes, equilibrados e sustentáveis, respondendo não apenas aos objetivos estratégicos do território, mas também às exigências de cidadania ativa.

Cabe-nos decidir se continuamos a urbanizar por impulso – ou se temos coragem de planejar, em conjunto, com compromisso.

## REFERÊNCIAS

- República portuguesa. Publicações do Diário da República
- Tello, Luís. (2022). *Urbanismo e Regeneração Urbana*. Almedina
- Gomes, Carlos. (2021). *Instrumentos de gestão do solo e perequação urbanística*. CEDOUA, Revista de Direito do Urbanismo
- Carvalho, Jorge de & Oliveira, Fernanda Paula. (2020). *Urbanismo Operativo: guião normativo*. Almedina
- Fernandes, João. (2019). *Planeamento e coesão territorial: dilemas do interior*. Coimbra Editora
- Oliveira, Fernanda Paula. (2017). *Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial, Decreto-Lei n.º 80/2015, de 14 de maio: Comentado*. Almedina
- Oliveira, Fernanda Paula & Lopes, Dulce. (2013). *Execução Programada de Planos Municipais: as unidades de execução como instrumento de programação urbanística e o reparcelamento urbano como figura pluriforme*. Almedina
- Oliveira, Fernanda Paula. (2011). *Regime Jurídico da Urbanização e Edificação: comentado*. Almedina
- Oliveira, Fernanda Paula. (2011). *Execução dos Instrumentos de Gestão Territorial e Mecanismos de Compensação (Perequação)* in *Estudos de Direito do Ambiente e de Direito do Urbanismo: seleção de intervenções no curso de pós-graduação de especialização em Direito do Ambiente, do Ordenamento do Território e do Urbanismo*. Instituto de Ciências Jurídico-Políticas. 235-264. [https://www.icjp.pt/sites/default/files/media/ebook\\_ambienteurbanismo\\_completo.pdf](https://www.icjp.pt/sites/default/files/media/ebook_ambienteurbanismo_completo.pdf)
- Monteiro, Cláudio. (2006). *A perequação compensatória dos encargos e benefícios do planeamento urbanístico: estudos jurídicos e económicos*. Coimbra Editora
- Varine, Hugues. (2005). *As raízes do futuro*. Lisboa. Publicações Dom Quixote
- Carvalho, Jorge de. (2003). *Ordenar a Cidade*. Quarteto Editora
- Portas, Nuno, Domingues, Álvaro & Cabral, João. (2003). *Políticas Urbanas – Tendências, estratégias e oportunidades*. CEFA/Fundação Calouste Gulbenkian

Healey, Patsy. (1997). *Collaborative Planning: Shaping Places in Fragmented Societies*. Basingstoke: Macmillan

Lynch, Kevin. (1989). *A imagem da Cidade*. Edições 70

*Nota:* as referências indicadas refletem leituras acumuladas ao longo dos anos, que ajudaram a moldar o pensamento e a orientar a análise da autora.