



Urbanizar o solo rústico ou renaturalizar o espaço urbano?

DOSSIER

Alexandra Aragão

Professora Associada da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra

Fernanda Paula Oliveira

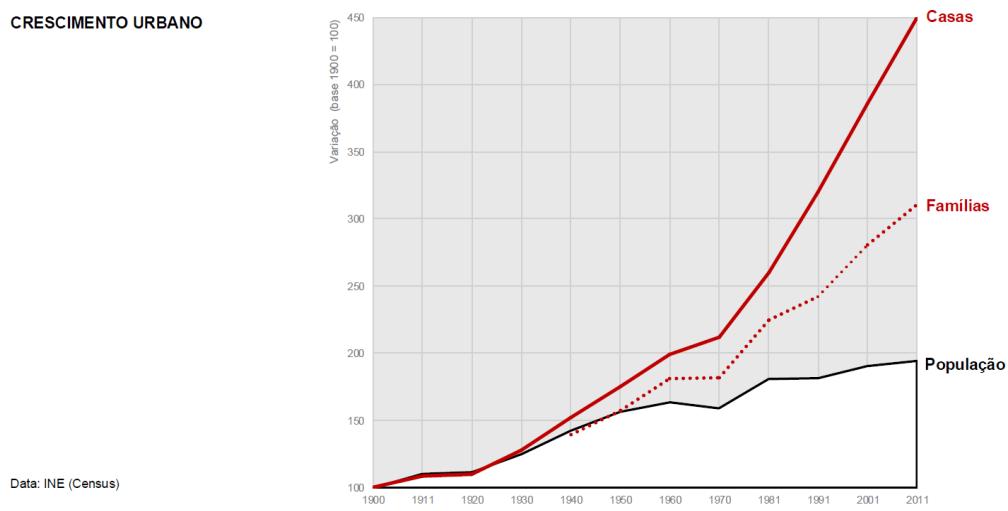
Professora Associada da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra

A reclassificação de solo rústico para urbano, apresentada como solução rápida para responder à escassez de habitação, levanta um debate que atravessa décadas de políticas territoriais em Portugal.

Esta estratégia vai em sentido contrário aos modelos de planeamento urbano e de desenvolvimento sustentável que nos últimos anos tentaram reverter um modelo de expansão urbana, com base no qual foram desenvolvidos os primeiros planos diretores municipais, designados de PDMs de 1.^a geração.

I. EXPANSÃO . 1976-2008

CRESCIMENTO URBANO





Os PDM de 1.^a geração, potenciaram, efetivamente, um crescimento desordenado das cidades e a expansão excessiva dos perímetros urbanos, quase sempre definidos muito acima das reais necessidades de edificação.

Essa prática, sem uma estratégia municipal clara que a sustentasse, conduziu à dispersão das infraestruturas, ao aumento dos custos públicos e à degradação da eficiência territorial.

Desde a primeira Lei de Bases do Ordenamento do Território e do Urbanismo (Lei n.º 48/98) e do Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial de 1999 (Decreto-Lei n.º 380/99) – reforçado com o bloco legislativo de 2014/2015 (Lei de Bases n.º 31/2014 e Decreto-Lei n.º 80/2015) – que se veio procurando reverter este modelo. As ideias-força passam a ser as da *contenção dos perímetros urbanos*, na *reabilitação* e na *colmatação de espaços vazios* no interior das cidades.

ALTERAÇÃO DO MODELO DE URBANIZAÇÃO

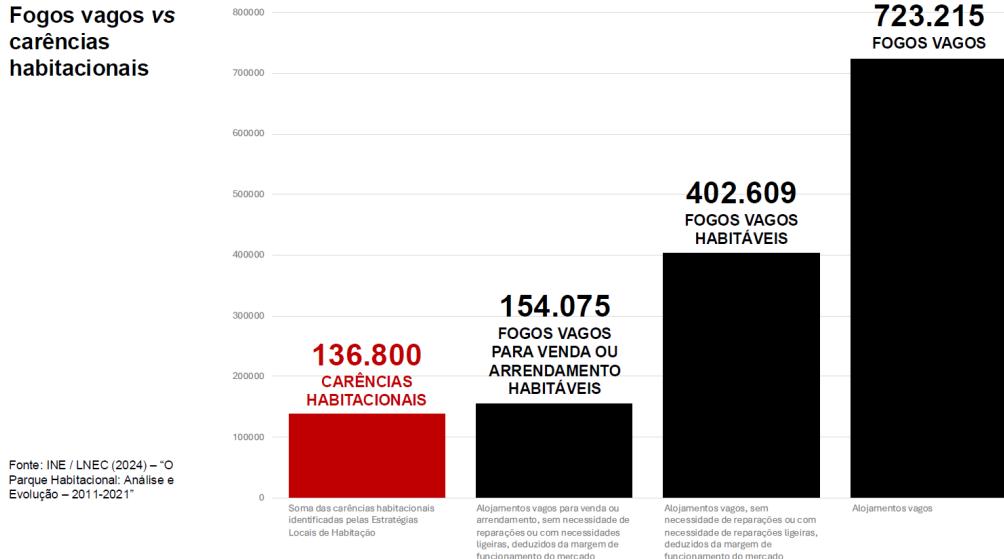




De acordo com um novo modelo de planeamento, os planos municipais deveriam apostar no aproveitamento do edificado existente e na revitalização dos centros urbanos – assumindo que o que existe é suficiente para a satisfação das necessidades.

Com efeito, a questão central não é a falta de solo urbano nem a falta de edifícios, mas sim a sua *disponibilização no mercado a preços adequados às necessidades*: mesmo com políticas de contenção, continua a haver uma “folga” significativa de edifícios e de solo urbano “marcado” nos planos para construção.





Expansão urbana nos PDMs nas últimas décadas

- Entre 1990 e 2010, o solo artificializado em Portugal aumentou cerca de 34%, sobretudo nas áreas metropolitanas de Lisboa e Porto.
- A expansão ocorreu muitas vezes *sem correspondência com o crescimento populacional*, gerando *urbanização dispersa e custos elevados de infraestruturas*
- Desde 2015, as revisões dos PDM procuraram inverter esta tendência, reduzindo ou ajustando *perímetros urbanos sobredimensionados*

O desafio reside em garantir que o solo classificado como urbano chega ao mercado a preços adequados e em promover o uso dos instrumentos de política de solos que a lei coloca ao dispor dos municípios – desde os mecanismos de perequação e mobilização de solos até à utilização de instrumentos de execução e gestão urbanística.

Execução Programada de Planos Municipais

A reclassificação de solo rústico continua, naturalmente, a ser uma possibilidade prevista na lei. Mas deve ser encarada como *uma exceção*, aplicada apenas quando se demonstre a inexistência de solo urbano adequado ou quando a intervenção contribua efetivamente para a *consolidação do tecido urbano existente*. Além disso, exige garantias de execução concretas – prazos, identificação dos promotores e fontes de financiamento – e procedimentos simplificados, céleres e juridicamente seguros, de modo a evitar a criação de novas áreas urbanizáveis sem destino efetivo.

Por tudo isto, as alterações legislativas levadas a cabo em 2024/2025 com vista a facilitar a reclassificação de solo rústico para o urbano como uma possível solução para “baixar” os preços do imobiliário e, assim, garantir “mais habitação” foi recebida por muitos (mas não por todos) com muitas críticas e desconfianças.

Sobretudo pelas implicações ambientais deste processo que são, hoje, incontornáveis: a conversão de solo rústico em urbano pode implicar a destruição de habitats, a perda de biodiversidade e o agravamento das alterações climáticas. Pode também comprometer o cumprimento das metas definidas pela *legislação europeia de restauro da natureza (Regulamento 2024/1991)*, que impõe a recuperação de 30% das áreas degradadas, terrestres e marinhas, até 2030.



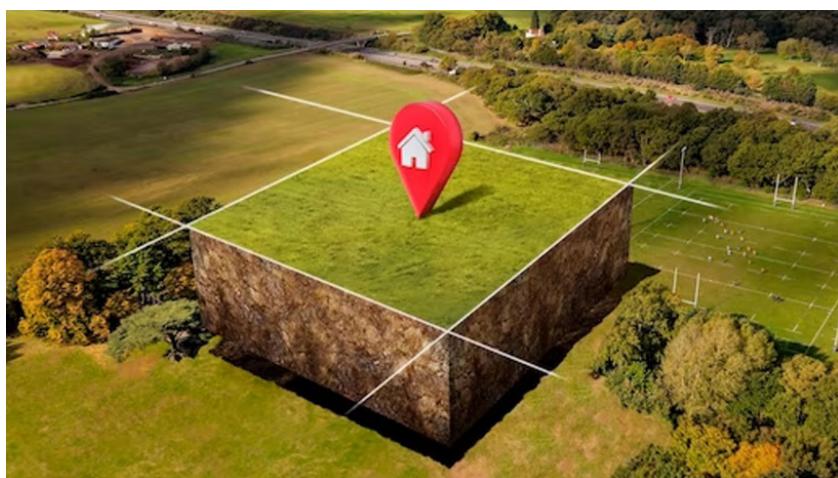
O panorama, contudo, é mais complexo. A pressão sobre o uso do solo vem hoje de novos setores – como a *agricultura intensiva em estufas*, as *plataformas logísticas*, os *parques de energias renováveis* ou os *empreendimentos turísticos de grande escala* – que alteram profunda-

mente as dinâmicas territoriais e desafiam a tradicional divisão entre o “urbano” e o “rural”.

Diante deste cenário, a escolha entre *urbanizar o “solo rústico”* ou *renaturalizar o espaço urbano* não deve ser vista como uma dicotomia rígida. Antes deve ser entendida como parte de uma estratégia integrada de *uso sustentável do solo*, capaz de conciliar necessidades habitacionais e económicas com a urgência ambiental e climática.

Em contraciclo com a tendência de urbanização extensiva, ganha força o movimento de *renaturalização do espaço urbano*. Este traduz-se na criação de áreas verdes, corredores ecológicos, zonas húmidas e ecossistemas urbanos restaurados, com benefícios múltiplos: mitigação de ondas de calor, absorção de águas pluviais, melhoria da qualidade do ar e reforço da coesão social através de espaços públicos saudáveis e acessíveis. Esta aposta na natureza como infraestrutura essencial é também um instrumento de adaptação às alterações climáticas e de promoção do bem-estar urbano.

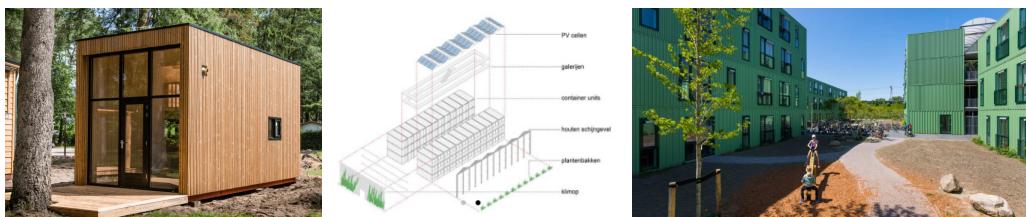
O princípio “Zero Artificialização Líquida” (ou ZAL), consagrado no Direito francês desde a Lei do Clima de 2021 tem vindo a ser aperfeiçoado e corresponde a uma abordagem de promoção ativa da transição, de modelos insustentáveis para modelos mais sustentáveis de desenvolvimento urbano. No novo paradigma, as intervenções em espaço urbano não têm que ser definitivas e permanentes, mas podem ser apenas temporárias e reversíveis. Esta abordagem pode ser válida tanto para intervenções de aproveitamento e valorização ecológica de espaços naturais, como para edificações.



No primeiro caso, estamos a falar da “natureza temporária”, espaços urbanos não artificializados que aguardam transformações urbanísticas (para edificação de habitação ou comércio, para construção de infraestruturas de transporte, saneamento, espaços públicos de lazer, etc.) que podem levar semanas, meses ou anos a ocorrer. Durante o período de espera, essas áreas devem ser mantidas desocupadas e acessíveis, sem vedações que impeçam as espécies de utilizar estes espaços, que prejudiquem os processos naturais e que permitam à natureza prosperar.

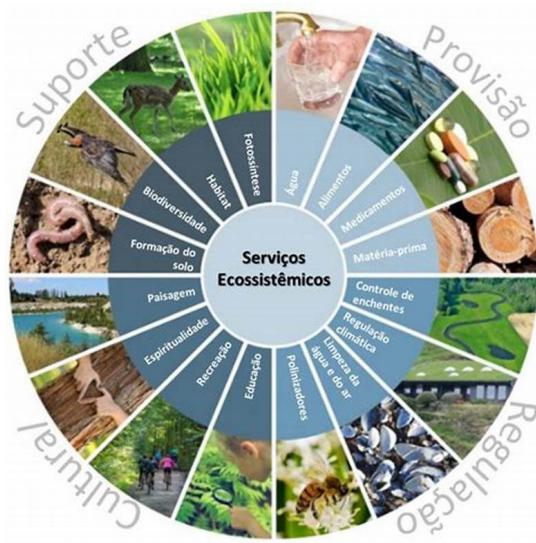


No segundo caso, estamos a falar de habitações temporárias (flex houses), que visam responder transitoriamente a necessidades habitacionais urgentes, enquanto se buscam soluções mais estáveis e adequadas e que estão na origem de cidades flexíveis (flexcity), como vem acontecendo nos Países Baixos, em cidades como Utrecht.



A artificialização líquida zero vincula Portugal desde a aprovação do Regulamento Europeu do Restauro da Natureza (Regulamento (UE) 2024/1991 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 24 de junho de 2024) que estabelece, preambularmente, que “O aumento do espaço verde urbano é um parâmetro importante para medir o aumento da capacidade dos ecossistemas urbanos de prestar esses serviços vitais. O aumento de coberto verde numa determinada área urbana retarda o escoamento das águas, reduzindo assim o risco de poluição dos rios devido a inundações, ajuda a manter as temperaturas estivais baixas e

a reforçar a resiliência às alterações climáticas, e proporciona espaço adicional para que a natureza prospere. O aumento da superfície do espaço verde urbano melhorará, em muitos casos, a saúde do ecossistema urbano. Por sua vez, os ecossistemas urbanos saudáveis são essenciais para apoiar a saúde de outros ecossistemas europeus fundamentais, por exemplo, ligando os espaços naturais nas áreas rurais circundantes, melhorando a saúde dos rios fora da cidade, proporcionando um refúgio e um espaço de reprodução para aves e espécies polinizadoras ligadas aos habitats agrícolas e florestais e proporcionando habitats importantes para aves migratórias”.



Em consequência, estabelece o artigo 8º da norma europeia (que, por ser um Regulamento Europeu, não carece de transposição e é vinculativo para os Estados desde a entrada em vigor, em 18 de Agosto de 2024) que “até 31 de dezembro de 2030, os Estados-Membros asseguram que não há perda líquida da superfície nacional total de espaço verde urbano e de coberto arbóreo urbano nos ecossistemas urbanos, determinadas em conformidade com o artigo 14, n.º 4, comparativamente com 2024”.

Até 2030, é obrigação dos Estados membros fazer “o levantamento dos ecossistemas urbanos a que se refere o artigo 8.º em todas as cidades, vilas e subúrbios.

A superfície do ecossistema urbano de uma cidade ou de uma vila e subúrbio inclui:

- a) Toda a cidade ou vila e subúrbio; ou
- b) Partes da cidade ou da vila e subúrbio, abrangendo, pelo menos, os seus centros urbanos, aglomerados urbanos e, se tal for considerado adequado pelo Estado-Membro em causa, áreas periurbanas".

Mais do que uma opção técnica, trata-se de uma *escolha de modelo de desenvolvimento*: entre um território que continua a crescer e a expandir-se e outro que se regenera a partir do que já existe, valorizando os recursos, melhorando os ecossistemas e contribuindo para melhorar o bem-estar das comunidades. O equilíbrio entre estas dimensões será a chave para as cidades e territórios do futuro – mais densos, mais verdes e reduzindo a sua pegada no planeta.

