

CONTRIBUTOS NO ÂMBITO DO PERÍODO DE CONSULTA PÚBLICA DA PROPOSTA DE REVISÃO DO PLANO DIRETOR MUNICIPAL (PDM) DE PONTA DELGADA

A **Ordem dos Arquitectos**, conforme consagrado no seu Estatuto, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 176/98, de 3 de julho, na sua redação atual, é a associação pública representativa de todos os que exercem a profissão de arquiteto em Portugal. A Secção Regional dos Açores da Ordem dos Arquitectos, constituída a 16 de julho de 2020, conforme estabelece a alínea g) do n.º 3 e o n.º 4 do artigo 2.º do referido Estatuto, é uma estrutura regional da Ordem que tem o seu âmbito territorial de competência circunscrito à Região Autónoma dos Açores.

Entre as várias atribuições definidas pela República Portuguesa, a Ordem dos Arquitectos visa **assegurar a salvaguarda do interesse constitucional por um correto ordenamento do território, por um urbanismo de qualidade, pela defesa e promoção da paisagem, do património edificado, do ambiente, da qualidade de vida e do direito à arquitetura**, bem como **contribuir para a defesa e promoção da arquitetura, no reconhecimento da sua função social e cultural**, e também pela sua função económica e ambiental.

A Ordem dos Arquitectos, conforme estabelecido na alínea e) do ponto n.º 3 do artigo 3.º do seu Estatuto, incumbe “[...] participar na elaboração de legislação, ou pronunciar-se sobre os trabalhos preparatórios de atos legislativos e regulamentares com alcance sobre a arquitetura e as competências da profissão”.

O Conselho Diretivo da Secção Regional dos Açores da Ordem dos Arquitectos, atento às supracitadas premissas e à sua missão na Região Autónoma dos Açores, entendeu reunir os membros interessados e pronunciar-se sobre a proposta de Revisão do Plano Diretor Municipal (PDM) de Ponta Delgada, um instrumento de natureza regulamentar que estabelece o regime de uso do solo, definindo modelos de ocupação territorial e da organização de redes e sistemas urbanos e parâmetros de aproveitamento do solo, bem como de garantia da sustentabilidade socioeconómica e financeira e da qualidade ambiental.

O PDM é um instrumento que determina a classificação e qualificação do uso do solo, em Solo Urbano e Solo Rústico, e integram orientações para a sua execução, nomeadamente, no que respeita à identificação e à programação das intervenções consideradas estratégicas, com a estimativa dos custos individuais e dos respetivos prazos de execução, à ponderação da viabilidade jurídico-fundiária e da sustentabilidade económico-financeira das propostas, à definição dos meios e dos sujeitos responsáveis pelo financiamento e à estimativa da capacidade de investimento público.

A Revisão do PDM deverá estar em conformidade com as disposições da Lei n.º 31/2014, de 30 de maio, que aprova a Lei de Bases Gerais da Política de Solos, de Ordenamento do Território e de Urbanismo (LBSOTU), do Decreto-Lei n.º 80/2015, de 14 de maio, na sua redação atual, que aprova o Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial, do Decreto Legislativo Regional n.º 35/2012/A, de 16 de agosto, que aprova o Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial dos Açores (RJIGT/A), do Decreto Regulamentar n.º 15/2015, de 19 de agosto, que estabelece os critérios de classificação e reclassificação do solo, bem como os critérios de qualificação e as categorias do solo rústico e do solo urbano em função do uso dominante, aplicáveis a todo o território nacional, do Regime Jurídico da Urbanização e Edificação (RJUE), aprovado pelo Decreto-Lei n.º 555/99, de 16 de dezembro, na sua atual redação, e do Decreto Regulamentar n.º 9/2009, de 29 de maio, na sua atual redação, que estabelece os conceitos técnicos nos domínios do ordenamento do território e do urbanismo.

Neste âmbito, em resultado da análise da proposta de Revisão do Plano Diretor Municipal (PDM) de Ponta Delgada, elencamos as questões que consideramos pertinentes, conforme passamos a explicar.

"DIREITO A FICAR"

A Câmara Municipal de Ponta Delgada está a elaborar a **Carta Municipal da Habitação (CMH)**, um instrumento de planeamento e ordenamento do território em matéria de habitação, que permite, entre outros, identificar recursos habitacionais e potencialidades locais, nomeadamente, em solo urbanizado expectante, em urbanizações, edifícios ou fogos abandonados devolutos, degradados ou em estado ruína; planear e ordenar prospectivamente as carências resultantes da instalação e desenvolvimento de novas atividades económicas a instalar; e, sobretudo, definir a estratégica, objetivos, prioridades e metas a alcançar no prazo da sua vigência.

O diagnóstico da CMH do concelho de Ponta Delgada evidencia que:

- O concelho sofreu um decréscimo populacional, generalizado às várias freguesias, alterações na estrutura familiar dos agregados, tendência de envelhecimento da população e sobrelotação das habitações, o que reflete as **dificuldades de acesso a uma habitação condigna e de emancipação dos mais jovens**;
- As dinâmicas urbanísticas no concelho destinadas a habitação familiar, evidenciam que a **nova construção tem muito maior relevância do que a reabilitação do edificado existente**, estando esta última predominantemente associada a outros usos (comerciais e de serviços) e ao forte incremento da atividade turística;
- Da caracterização ao parque edificado resulta que este é, regra geral, envelhecido, sendo que cerca de **30% dos edifícios carecem de obras de beneficiação**;
- Os alojamentos vagos para venda ou arrendamento, os alojamentos vagos por outros motivos (ex.: edifícios ou frações devolutas), e os alojamentos de residência secundária representam, respetivamente, 5%, 7% e 6% do total de alojamentos familiares clássicos, denunciando a **escassez de oferta de habitação**;
- Do parque habitacional, mais de 80% dos alojamentos familiares clássicos são alojamentos de residência habitual, sendo que o regime de arrendamento representa apenas 18% no total de alojamentos de residência habitual, o que reflete a existência de um **mercado de arrendamento que assume pouca expressão** e apresenta uma dimensão muito limitada;
- A maior dinâmica do mercado imobiliário, bastante influenciada pelo aumento da procura interna e externa, neste último caso decorrente das dinâmicas turísticas e da procura de casa por estrangeiros, resulta nos **aumentos progressivos e significativos dos custos medianos de venda e de renda por metro quadrado, dificultando o acesso à habitação**;
- O crescimento do rendimento da população residente trabalhadora, apesar de considerado positivo, é muito mais contido do que a evolução dos custos e encargos com a habitação, o que, inevitavelmente, se traduz no **agravamento das taxas de esforço das famílias com a habitação**. Este desfasamento entre os rendimentos das famílias e os custos e encargos com a habitação, resulta na necessidade de **reforço da oferta pública de habitação dirigida também a populações com rendimentos intermédios, de regulação do mercado imobiliário e de criação de apoios e estímulos adicionais que apoiem as famílias no acesso a uma habitação condigna**;
- A população mais desfavorecida, em condição de indignidade habitacional, de acordo com a Estratégia Local de Habitação (ELH) de Ponta Delgada, elaborada em 2022, representa mais de 750 agregados familiares. O Município possui apenas 223 fogos, em plena ocupação. Estes números evidenciam o **subdimensionamento da oferta municipal de habitação** dirigida para as situações de maior fragilidade, resultando na necessidade de uma resposta pública, no âmbito da política local de habitação.

A CMH conclui que as **fortes distinções entre o território mais urbano e os territórios rurais justificam abordagens adaptadas aos diferentes contextos territoriais, com a adoção de medidas facilitadoras do acesso à habitação**,

nomeadamente, a promoção da habitação a custos controlados e do arrendamento acessível, bem como a atuação no quadro das áreas de reabilitação urbana, de forma a favorecer o processo de reabilitação edificado devoluto e estimular a colocação de habitações no mercado.

A CMH, da análise ao PDM em vigor, conclui que "o solo urbano abarca uma superfície de aproximadamente 3.600 ha (15,5% do território concelhio), sendo que, cerca de 2.450 ha correspondem a solo urbanizado (10,5% do território concelhio) e 1.165 ha a solo a programar (5% do território concelhio). Relativamente ao solo urbanizado, as áreas predominantemente habitacionais representam a subcategoria com maior expressão, correspondendo a 76% do território urbanizado (1.872 ha), seguindo-se as áreas mistas de média densidade (8% do território urbanizado)".

A CMH, considerando os índices máximos previstos no PDM em vigor, conclui que "os dados revelam um potencial habitacional total de 26 639 novos fogos. Este potencial distribui-se por unidade territorial, da seguinte forma: (i) 8.792 fogos potenciais na área correspondente à cidade de Ponta Delgada (abrangendo as freguesias de São Pedro, São Sebastião, São José e Santa Clara), correspondentes ao 33% do total; (ii) 13 068 fogos na área correspondente à coroa urbana envolvente à cidade (considerando, nesta unidade, os aglomerados imediatamente envolventes ao centro da cidade, desde Arrifes, Relva, Covoadas, Fajã de Baixo, Fajã de Cima, São Roque e Livramento), correspondente a 49% do total; e, por último, (iii) 4 779 fogos no polo urbano localizado na costa norte do concelho (abrangendo as freguesias de Capelas, Fenais da Luz e São Vicente Ferreira), que corresponde a 18% do total".

Contudo, a CMH apresenta reservas, dado que "as áreas consideradas para o cálculo têm origem no PDM em vigor, reforçando que o mesmo foi aprovado em 2007, pelo que o número potencial de fogos poderá ser, na realidade, mais reduzido do que aquele aqui apresentado, considerando-se que parte destas áreas destinadas a habitação já estão parcialmente ocupadas".

Conclui que, "não constitui impedimento ao desenvolvimento habitacional e acolhimento de novos habitantes, devendo a CMH, em articulação com o PDM, equacionar estratégias para a mobilização deste potencial, ao nível das áreas habitacionais e em zonas adequadas, tais como as melhor servidas de infraestruturas, serviços, equipamentos e transportes públicos, de forma a canalizar os investimentos e criar áreas urbanas compactas e multifuncionais, reforçando a sua atratividade. Para tal, para além da delimitação do solo urbano assente em critérios inequívocos, que será promovida no quadro da revisão do PDM, é igualmente necessário assegurar a programação da execução do solo urbano, de forma a viabilizar as soluções habitacionais necessárias, impedindo a retenção do mesmo com fins especulativos ou por mera inoperância".

Ora, nos aglomerados rurais (solo urbano das freguesias limítrofes e fora da cidade), historicamente, não é comum na construção de uma habitação familiar executar os índices máximos previstos no PDM, por, na sua maioria, serem construções promovidas pelo cidadão comum (ou por agregado familiar), que constrói, na sua maioria, no terreno herdado ou pertencente aos seus ascendentes. Assim, a conclusão da CMH, em relação às áreas disponíveis previstas no PDM em vigor, requer também uma análise crítica que tenha em consideração fatores socioculturais e económicos das famílias.

A proposta de revisão do PDM, de acordo com o Relatório (Volume II), o qual é parte integrante do processo, determina que as Unidades Operativas de Planeamento e Gestão (UOPG) "correspondem a cerca de 100 hectares de solo urbano, sendo qualificadas como espaços urbanos a consolidar. A sua localização é maioritariamente central relativamente ao tecido urbano, apresentando, em alguns casos, uma localização periférica no perímetro urbano. São, ainda, sempre adjacentes à rede viária principal. O seu dimensionamento encontra-se associado essencialmente à configuração das infraestruturas existentes na sua envolvente e, apesar dos usos diversos a que se podem destinar, a sua dimensão justifica-se ainda pelas carências habitacionais assinaladas na Carta Municipal de Habitação de Ponta Delgada".

Ora, as UOPG, em regra, quando executadas, são promovidas por sociedades ou promotores com poder económico, o que **compromete que o cidadão comum (ou agregado familiar), por sua iniciativa, possa promover a aquisição de um terreno e consequente construção de habitação**, de modo a resolver o seu problema habitacional. Inclusive, esta assunção inviabiliza que o cidadão comum (ou agregado familiar) possa recorrer aos programas de apoio para fins habitacionais, em particular, aos destinados à construção.

Simultaneamente, **as 12 UOPG previstas estão localizados nas freguesias da cidade e limítrofes à cidade**, sendo que **o restante território apresenta o mesmo tratamento na classificação dos solos e na estratégia de desenvolvimento**. Esta evidência colide com o diagnóstico da CMH, nomeadamente, no que se refere ao perímetro urbano de Capelas, o segundo maior a seguir à cidade de Ponta Delgada. A CMH sinaliza **"a dinâmica registada nas últimas décadas nos aglomerados urbanos da costa norte do concelho** (correspondentes às freguesias de Capelas, São Vicente Ferreira e Fenais da Luz). Com efeito, a dimensão puramente rural da área norte/oeste do concelho tem vindo a dar lugar a uma **dimensão mais urbana, enquadrável num subsistema urbano unitário**, estreitamente ligado à cidade de Ponta Delgada (numa relação ainda de dependência) e ao eixo urbano da costa norte na ligação ao concelho da Ribeira Grande".

O relatório de **Avaliação Ambiental Estratégica (AAE)** da revisão do PDM de Ponta Delgada conclui que a **proposta "evidencia ganhos relevantes na qualificação territorial**, nomeadamente a redução da área total de solo urbano de 18% para 15%, refletindo uma estratégia de contenção da expansão territorial, e o reforço relativo do solo rural de 82% para 85%, diminuindo a pressão sobre áreas agrícolas e naturais". Refere existir "maior rigor na delimitação do solo urbano consolidado, corrigindo sobredimensionamentos do plano anterior, e uma estruturação qualitativa do solo urbano, com diferenciação dos Espaços Urbanos a Consolidar (níveis I–III)", salientando que "esta alteração não representa necessariamente expansão, mas antes uma melhor diferenciação tipológica e regulatória, permitindo modular densidades e funções conforme o contexto territorial". Também destaca "o reforço das áreas verdes urbanas (44,4 ha para 77,88 ha), [a] valorização dos espaços naturais e culturais no solo rural (17% para 24%), [a] concentração das UOPG em solo urbano para consolidação interna e redução da dispersão edificada, bem como [a] requalificação da orla costeira e zonas balneares, promovendo melhorias ambientais e paisagísticas". Destaca ainda a "manutenção das áreas para atividades económicas propostas (212,96 ha)", bem como a "redução dos espaços de uso especial (de 314,08 ha para 230,76 ha)".

Dá nota que, "da análise efetuada, verifica-se que os 474,33 ha atualmente classificados como solos agrícolas na Planta de Situação passam a integrar a categoria de Solo Urbano na proposta de revisão do PDM. Contudo, o cruzamento desta área com o Solo Urbano previsto no PDM em vigor demonstra que 406,41 ha já se encontravam anteriormente enquadrados como urbanos, não representando, por isso, uma nova afetação decorrente da presente revisão". Conclui também que "as perdas efetivas associadas ao novo modelo de ordenamento cifram-se em 70,92 ha, correspondendo à diferença entre a área total agora integrada em solo urbano e a área já classificada como tal no plano vigente".

Da análise comparativa, entre o plano vigente e o proposto, a AAE evidencia três tendências principais:

1. **Redução da área total de solo urbano**, sinalizando uma estratégia de contenção e racionalização da expansão;
2. **Maior rigor na delimitação do solo consolidado**, evitando a sobreclassificação urbana existente no plano anterior;
3. **Reestruturação qualitativa das categorias urbanas**, com reforço das áreas verdes e melhor diferenciação das áreas a consolidar.

No que se refere às UOPG, o relatório de AAE procede também a uma análise comparativa entre o plano vigente e o proposto. Neste âmbito, refere que "o PDM em vigor previa a delimitação de 26 UOPG, com âmbitos territoriais diferenciados e distribuídas pelos vários aglomerados e freguesias do concelho. Contudo, nenhuma destas unidades foi

concretizada através da elaboração e aprovação do respetivo instrumento de planeamento, registando-se apenas intervenções pontuais e desarticuladas, sem enquadramento numa estratégia integrada de execução". Na atual revisão, "o número de UOPG é reduzido para 12 unidades, verificando-se, porém, uma alteração significativa do seu padrão territorial: todas se localizam exclusivamente em solo urbano, concentradas nas freguesias de São José, São Sebastião, São Pedro, Fajã de Cima, Fajã de Baixo, São Roque, Livramento e Santa Clara".

O relatório de AAE conclui que "esta reconfiguração traduz uma opção clara de focalização no espaço urbano consolidado ou em consolidação, mas simultaneamente **evidencia a ausência de unidades operativas em freguesias periféricas ou núcleos fora da cidade, com implicações ao nível do equilíbrio territorial e da promoção de uma estratégia de desenvolvimento mais policêntrica**".

Esta conclusão reforça o já anteriormente apontado, quando se refere que o **território não localizado nas freguesias da cidade e limítrofes à cidade apresenta o mesmo tratamento na classificação do solo e na estratégia de desenvolvimento, sem atender às suas dinâmicas sociais, culturais e económicas, o que carece, indubitavelmente, de uma revisão crítica e de uma definição de estratégia adequada e integrada.**

Ora, a política pública local de habitação deverá ser implementada na estreita articulação da estratégia de habitação, definida na CMH, e da política de ordenamento do território, a qual deverá estar refletida no PDM do concelho.

A CMH, em resultado do diagnóstico efetuado, estrutura o território em 3 zonas, definindo um conjunto de medidas para cada uma delas. Neste âmbito, temos a destacar:

PE1. Garantir o (re)equilíbrio habitacional na cidade central

M1.3. Definir a Zona de Pressão Urbanística

Esta medida prevê a definição de uma Zona de Pressão Urbanística (ZPU) na cidade de Ponta Delgada, que favoreça a reocupação dos fogos vagos que não se encontram disponíveis no mercado imobiliário, referindo que o primeiro levantamento do Município indica cerca de 200 edifícios devolutos no centro da cidade, podendo aplicar-se a estes o agravamento do IMI.

PE2. Desenvolver as polaridades habitacionais estruturantes na cidade alargada

M2.4. Delimitar novas ARU e definir as respetivas ORU orientadas para a estruturação e qualificação do território

Esta medida propõe delimitar novas Áreas de Reabilitação Urbana (ARU) e as Operações de Reabilitação Urbana (ORU) nos núcleos urbanos das freguesias integrantes de polaridades urbanas emergentes, possibilitando o alargamento dos benefícios fiscais ou outros.

PE3. Garantir a coesão socio habitacional nas freguesias rurais

M3.3. Delimitar novas ARU e definir as respetivas ORU orientadas para a qualificação e revitalização do território

Esta medida propõe delimitar novas ARU nos núcleos urbanos das freguesias rurais em territórios de baixa densidade, alargando a estes territórios benefícios fiscais.

Contudo, **a revisão do PDM, e os elementos que lhe dão suporte, nomeadamente, os Relatórios (volumes II e V), no respeitante às ZPU's, ARU's e ORU's dos aglomerados urbanos exteriores ao centro da cidade é omissa, não apresentando evidências da sua análise e reflexo na estratégia preconizada para a próxima década, limitando-se apenas a referir que "as UOPG correspondem a cerca de 100 hectares de solo urbano" e que "a sua dimensão justifica-se ainda pelas carências habitacionais assinaladas na Carta Municipal de Habitação de Ponta Delgada".**

No âmbito da política pública do solo, em conformidade com o identificado pelos agentes e entidades, como "potencialidades associadas às dinâmicas habitacionais, boas práticas e propostas de soluções", o PDM deverá garantir a disponibilidade de solo urbano destinado à promoção de construção, de forma a garantir que os privados possam contribuir para a oferta de alojamentos ou fogos habitacionais destinados a habitação própria permanente, bem como à venda e ao arrendamento.

A urbanização e edificação em terrenos deverá consolidar a coerência dos aglomerados urbanos existentes e a contenção da fragmentação territorial, bem como garantir o acesso da população residente aos equipamentos de utilização coletiva que satisfaçam as suas necessidades coletivas fundamentais, nos termos do artigo 7.º (Classificação do solo como urbano) do Decreto Regulamentar n.º 15/2015, de 19 de agosto, que estabelece os critérios de classificação e reclassificação do solo, bem como os critérios de qualificação e as categorias do solo rústico e do solo urbano em função do uso dominante, aplicáveis a todo o território nacional.

As soluções e as exigências de infraestruturas num aglomerado rural não são necessariamente as mesmas a adotar numa cidade, sendo que "devem ser adotadas soluções apropriadas às características e funções específicas de cada espaço urbano" (cf. n.º 4 do artigo 7.º do Decreto Regulamentar n.º 15/2015, de 19 de agosto). Também importa salientar que este diploma não impede a manutenção de áreas urbanizáveis quando:

1. Existam expectativas legítimas de desenvolvimento;
2. Se justifique a sua integração na estratégia territorial;
3. Se preveja a sua execução no horizonte do plano.

Segundo o próprio Relatório (Volume II) da revisão do PDM, por solo urbano, entende-se "o **solo que está total ou parcialmente urbanizado ou edificado** e, como tal, afeto em plano territorial à urbanização ou à edificação em plano territorial ou deliberação dos órgãos das autarquias locais, mediante contratualização para a realização das respetivas obras de urbanização e de edificação, podendo ainda ser classificados como solo urbano os terrenos que, cumulativamente: i) ainda estejam classificados em instrumento de gestão territorial em vigor como solo urbanizável ou solo urbano com urbanização programada; ii) sejam propriedade exclusivamente pública; iii) o uso predominante previsto seja o habitacional; iv) a sua promoção esteja inserida no âmbito da execução de uma estratégia local de habitação ou de uma carta municipal de habitação ou bolsa de habitação ou habitação a custos controlados".

De acordo com o mesmo documento, no que se refere às opções de planeamento, atendendo aos desafios de desenvolvimento do concelho e objetivos do PDM, foram estabelecidas **premissas para delimitação e classificação do solo urbano, nomeadamente** (negrito/sublinhado nosso):

- **Salvaguardar o modelo de povoamento existente;**
- Garantir a exequibilidade dos projetos públicos;
- **Garantir a capacidade para acolher novos empreendimentos de promoção** privada, sejam habitacionais, turísticos ou industriais/empresariais que contribuam **para fixar população** e criar emprego no concelho;
- Promover o reforço da estrutura ecológica municipal através da constituição de espaços verdes;
- Considerar a localização de equipamentos de utilização coletiva;
- **Garantir a colmatação das frentes edificadas existentes;**

- Promover a consolidação ou estruturação de vazios urbanos internos ao tecido urbano, especialmente de áreas inferiores a 3 / 4 hectares (sem dimensão para constituem autonomamente polígonos de solo rústico);
- Promover a qualidade do espaço urbano;
- Promover a diversificação funcional e a fixação de usos complementares ao habitacional.

Contudo, sem prejuízo para outros princípios metodológicos aplicados, resulta que “a aplicação da metodologia [...] para a globalidade das áreas urbanas do concelho não constitui uma tarefa automática com recurso a ferramentas digitais ou algoritmos. Ao invés, corresponde a uma opção de desenho, decidido caso a caso, e que se executa com base na leitura e interpretação holística do território, apresentando assim um determinado grau de subjetividade”.

Ora, a **necessária objetividade que um instrumento desta natureza exige** e que as soluções da política pública de habitação e de ordenamento do território terão, forçosamente, que estar ajustadas às realidades sociais, económicas, culturais e territórios dos diferentes núcleos ou aglomerados urbanos do concelho, **impõe a revisão da classificação dos solos urbanos nas freguesias rurais do concelho**.

A União Europeia, recentemente, assumiu uma nova estratégia – o “**DIREITO A FICAR**”. Esta estratégia pretende reforçar a coesão territorial e garantir que todas as pessoas e territórios devem ter condições viáveis e dignas para permanecerem no local onde vivem e possam trabalhar, criar famílias e envelhecer, sem serem forçadas a emigrar por falta de oportunidades. Ou seja, que a mobilidade seja uma escolha, não uma necessidade, e que viver em regiões despovoadas, envelhecidas ou economicamente estagnadas seja uma opção viável e digna.

A. Solo Urbano

A proposta de densificação dos aglomerados urbanos existentes em detrimento de uma expansão territorial ao longo da rede viária é de enorme relevância, sobretudo, num território insular, onde a oferta de solo é limitada. Contudo, esta densificação deve ser planeada e ajustada aos valores sociais, económicos e culturais de cada núcleo ou aglomerado urbano, especialmente quando o âmbito territorial do plano nos apresenta realidades dispare, conforme acima referido e identificado no Relatório (volume V) – Caracterização e Diagnóstico.

A delimitação proposta para alguns aglomerados urbanos revela uma análise superficial à realidade territorial *in loco* e no diagnóstico das capacidades e dinâmicas socioeconómicas de cada um dos aglomerados, demonstrando uma ausência de estratégia e de planeamento para o desenvolvimento individual de cada um destes territórios. Compreende-se o princípio da otimização dos recursos patente na opção de densificar e colmatar o espaço urbano. Contudo, é incompreensível a interrupção abrupta de dinâmicas de ocupação urbana que se têm vindo a desenvolver em alguns aglomerados e que visavam efetivamente a otimização dos recursos já existentes e das infraestruturas já instaladas.

Acresce o facto de se verificar que, em alguns aglomerados, se consideram como solo urbano áreas sem vocação para tal e que algumas até se encontram sujeitas a condicionantes ao plano, revelando um desfazamento ou ausência de trabalho de campo e análise pouco cuidada e de forma individual para cada núcleo ou aglomerado urbano. Estas situações devem ser acauteladas, sob pena de se estar a desperdiçar área passível de edificação em determinados aglomerados em detrimento de outros que necessitam destas mesmas áreas para o seu desenvolvimento equilibrado e sustentável.

Sem prejuízo do exposto anteriormente, considera-se ainda que esta densificação torna premente a necessidade de se regular com ainda mais rigor e clareza a capacidade volumétrica das futuras operações urbanísticas que irão ocorrer em solo urbano.

Ora, a atribuição de uma única classe de espaço urbano a consolidar (artigo 40.º) em todos os aglomerados urbanos que não integram a cidade de Ponta Delgada revela uma medida desproporcional e pouco cuidada relativamente às dinâmicas territoriais verificadas no concelho, considerando que alguns aglomerados com carácter assumidamente rural irão ver a preservação da sua identidade patrimonial e paisagística afetada pela presença de edificações, que, mesmo em situações de colmatação urbana, possam alcançar os 14m de altura máxima de fachada, considerando o n.º 4 do artigo 4.º, e os 17,5m de altura máxima de edificação, se articulado em conjunto com o n.º 1 do artigo 33.º.

Acresce que, caso se trate de habitação social, estes números poderão alcançar mais 4m, como definido pelo n.º 4 do artigo 40.º, tendo em consideração o disposto na alínea mm) do Anexo 1 – Definições. Neste sentido, sugere-se que fosse criada outra classe de espaço urbano a consolidar para estes aglomerados de carácter rural e onde não se prevê uma grande dinâmica edificatória, que definisse critérios de edificação distintos das classes de espaços a consolidar já propostas pelo plano, por forma a que a colmatação urbana e a densificação que se pretendem sejam efetuadas de um modo harmonioso e em respeito pelo património edificado e paisagístico de cada aglomerado urbano.

Esta situação torna-se ainda mais gravosa e discriminatória, ao prever uma majoração para habitação social. Embora esta exceção esteja desenhada para tentar tirar o máximo partido de terrenos quando estejam em causa investimentos em habitação social, essa "densificação" poderá contribuir para a criação de guetos, o que contraria os objetivos de integração social destas pessoas.

O planeamento de equipamentos urbanos é determinante na estratégia de ordenamento de um território, independentemente da escala em que se trabalhe. Neste sentido, considera-se que a proposta de plano apresentada carece de uma clara estratégia de ordenamento ao limitar-se apenas a identificar os equipamentos já existentes, não prevendo a possibilidade da sua expansão territorial ou a criação de novos equipamentos que originem novas centralidades. Este aspeto é mais notório na falta de áreas verdes propostas, que, além de servirem para enquadramento e proteção paisagística, fomentam a melhoria da qualidade de vida e do ambiente urbano.

B. Solo Rústico

De uma forma geral, considera-se que o artigo 17.º do Regulamento com as normas gerais para o solo rústico se apresenta bastante confuso e de difícil leitura, não seguindo uma lógica coerente na ordenação dos vários pontos, pelo que se considera necessária a sua revisão com um critério lógico de ordenação que facilite a sua leitura e interpretação. Neste sentido, os vários pontos intercalados que são referentes a explorações de massas minerais contribuem para a dificuldade da sua leitura, sugerindo-se que sejam agrupados, se possível num artigo separado. Salienta-se ainda que o n.º 12 não pode contrariar o previsto no RJUE, ao exigir a apresentação de elementos adicionais nos procedimentos de controlo prévio de licenciamento, ao invés deve-se focar nos aspetos que têm de ser respeitados nesses projetos e evitar regras pouco objetivas e discricionárias como as do n.º 12 que estão parcialmente sobrepostas com as do n.º 13 e com as constantes no artigo 20.º.

O PDM não pode determinar a sujeição de determinadas operações no solo rústico a controlo prévio. Neste sentido, o n.º 3 do artigo 17.º do Regulamento não poderá ser uma norma do plano. Se já decorre da lei, esta norma não deve constar do plano, sob pena de eventuais incoerências caso a lei que a suporta seja alterada. Do mesmo modo, a exceção a uma norma que não decorre do plano também não deve constar, pelo que o n.º 4 do artigo 17.º também deverá ser eliminado. Em sentido contrário, parece estar em falta a identificação de regras claras para a viabilização de operações de aterro ou escavação que conduzam à alteração do relevo natural e das camadas de solo arável ou de práticas que acarretam a

destruição da cobertura vegetal, uma vez que as constantes no n.º 5 do artigo 17.º não parecem incluir todas as situações admissíveis.

O n.º 2 do artigo 19.º faz referência aos solos da Reserva Agrícola Regional (RAR), indicando que se aplica a respetiva legislação específica em vigor. O cumprimento de legislação em vigor não depende da inclusão deste artigo no PDM. Considera-se que esta questão pode gerar confusão com a possível interpretação de que nos solos da RAR não é necessário respeitar o regime de edificabilidade dos Espaços Agrícolas. Se for necessário, sugere-se adotar uma redação mais clara, como, p. ex., "As regras do presente Regulamento aplicam-se sem prejuízo de outras mais exigentes previstos em legislação específica".

Considerando o referido no artigo 19.º do Regulamento, os Espaços Agrícolas são áreas com vocação dominante para a atividade agrícola e pecuária. No entanto, numa leitura atenta da planta de ordenamento conclui-se que em grande parte dos casos a delimitação dos Espaços Agrícolas não assenta no reconhecimento consciente da sua vocação, mas sim da existência de espaços sobranceiros após serem delimitadas as áreas edificadas e a consolidar. Verificam-se ainda áreas dentro dos aglomerados que na versão anterior do plano correspondiam a áreas de urbanização programada que foram indiscriminadamente consideradas como Espaços Agrícolas, quando essa não é claramente a sua vocação.

Esta conclusão, torna-se ainda mais evidente perante as situações identificadas nas freguesias limítrofes e fora da cidade de Ponta Delgada, onde se verificam ruas ou troços de ruas, com extensões de 200m ou 300m, ou até menores, com os terrenos de um lado do arruamento classificados como "solo urbano" e do outro lado classificado como "solo rústico". Estas situações não apresentam justificação plausível, pois as infraestruturas existentes servem ambos os lados destes arruamentos. As exceções, quando existirem, devem ser fundamentadas quando houver risco para a segurança, provocadas por eventuais acidentes naturais ou ambientais.

Considerando que a construção em solo agrícola deve ser excepcional, por um lado, para garantir a salvaguarda da paisagem e, por outro lado, a reserva de solo para futura expansão urbana, verifica-se que o regime de edificabilidade proposto no artigo 20.º não garante a salvaguarda da paisagem nem a reserva de solos para a futura expansão, dado que:

1. A área máxima de construção de Instalações de apoio à atividade agrícola, agropecuária e agroindústrias prevista na alínea a) do n.º 2 é superior em mais de 3 vezes à atualmente prevista no plano, o que conjugado com o aumento da altura da edificação máxima conduz a uma volumetria potencial de uma edificação com 32500m³, superior em mais de 4 vezes à atualmente admitida nos espaços agrícolas, o que não se coaduna com as características do solo rústico, podendo inclusive conduzir a um índice de utilização do solo superior ao admitido em solo urbano;
2. A área máxima de construção para empreendimentos turísticos corresponde a 3200m², o que poderá permitir a construção de hotéis com mais de 200 camas nos espaços agrícolas em qualquer freguesia do concelho. A criação de empreendimentos turísticos com esta dimensão fora dos centros urbanos irá conduzir a soluções "tudo incluído" que contrariam as indicações do Plano Estratégico e de Marketing do Turismo dos Açores (PEMTA), para além da sobrecarga introduzida nas infraestruturas locais. Por outro lado, conjugando com outras regras propostas no plano, a implantação de Empreendimentos Turísticos nos Espaços Agrícolas tem o efeito perverso de inviabilizar na sua envolvente a construção de edificações que efetivamente tiram partido da vocação produtiva dos Espaços Agrícolas. Acresce que o n.º máximo de camas antecipado pelo Plano Regional do Ordenamento do Território dos Açores (PROTA) ainda em vigor para a ilha de São Miguel foi há muito excedido, pelo que neste momento o crescimento da oferta é apenas mediante exceção ao plano, pelo que não se justifica que o plano crie condições para criação de unidades de média dimensão em solo rústico;

3. A área total de construção admitida para construção de uma habitação em nos Espaços Agrícolas é de 500m², com um índice de utilização do solo de 0,08. Considera-se que este limite de área de construção é excessivo e que poderá levar à especulação de alguns solos agrícolas para construção de habitação de um segmento de luxo, ao invés de permitir a fixação de famílias junto aos seus terrenos mantendo a vocação produtiva;
4. O índice de impermeabilização do solo de 70% para obras de construção de equipamentos desportivos e outros equipamentos de interesse público não se coaduna com as características do solo agrícola. Considerando ainda que o índice de ocupação do solo é 0,3, o plano deve ser mais exigente relativamente ao tratamento permeável das áreas adjacentes aos possíveis edifícios. Não é claro o alcance dos tipos de edificações que se pretendem abranger, se é certo que a criação de um miradouro e zonas de apoio pode ser admitido nos Espaços Agrícolas, a criação de equipamentos que sirvam as populações devem ocorrer junto aos centros urbanos e não em Espaços Agrícolas. Neste sentido, de forma a garantir o adequado ordenamento do território, deverão ser consideradas regras adicionais como a limitação efetiva da área máxima de construção, de forma a evitar a construção indiscriminada de equipamentos nos espaços agrícolas, uma vez que os mesmos se devem localizar junto aos centros urbanos, numa localização que deveria ser preferencialmente proposta e antecipada pelo plano em solo urbano, nos termos do artigo 7.º do Decreto Regulamentar n.º 15/2015, de 19 de agosto, de forma a garantir o acesso da população residente aos equipamentos de utilização coletiva que satisfaçam as suas necessidades coletivas fundamentais.

PATRIMÓNIO ARQUITETÓNICO

O conhecimento sistemático do Património Arquitetónico é determinante na fundamentação das opções dos Planos Municipais de Ordenamento do Território. Contudo, a proposta de Revisão do PDM de Ponta Delgada limita-se a incluir a lista de imóveis e outros elementos arquitetónicos que constam na versão anterior do plano, sem divulgar as fichas de caracterização dos mesmos ou outra informação que permita enquadrar ou justificar a inclusão dos mesmos nestas listagens. O relatório refere ainda que não foi possível identificar alguns dos imóveis da listagem anterior, sem justificar se os mesmos foram, entretanto, destruídos (o que revela a ineficácia das regras do plano) ou se não foi encontrada a sua localização geográfica (que estava incluída na versão anterior do plano). A adoção de uma lista de imóveis que decorre de um processo de inventariação com mais de 20 anos ignora a possibilidade de nesse período de tempo terem sido construídos ou intervencionados imóveis que passaram a merecer a inclusão nessa listagem, ignorando também atualizações de princípios para salvaguarda do património que, entretanto, ocorreram, como, p. ex., os "Princípios de Dublin Para a Conservação de Património Industrial, Estruturas, Áreas e Paisagens" (ICOMOS, 2011).

A listagem dos valores patrimoniais identificadas na área do plano é apresentada nos anexos II, III e IV do Regulamento da proposta de Revisão do PDM em apreço. No entanto, a listagem constante no anexo II não corresponde efetivamente a opções do município para a próxima década, mas sim a um conjunto de imóveis já sujeitos a um regime legal próprio de proteção. Perspetiva-se que, durante o período de vigência do plano, venham a ser classificados diversos outros imóveis e esta listagem ficará naturalmente desatualizada, podendo induzir em erro na futura interpretação do plano. Neste sentido, deve ficar claro que se trata de uma listagem à "data da publicação" do plano. Assume particular relevância o conjunto alargado de Imóveis em vias de classificação que correspondem a imóveis sobre os quais ainda não houve decisão sobre a classificação e aos quais pode não lhes vir a ser reconhecido esse estatuto. Nesse caso, esses imóveis deixariam de gozar de estatuto legal de proteção e, dado que, para efeitos deste plano, não estão integrados na listagem do Anexo IV – Outros imóveis com valor patrimonial, ficariam também excluídos de quaisquer regras de preservação do património edificado previstas no artigo 53.º do Regulamento.

É inaceitável que o procedimento de classificação de Imóveis se prolongue no tempo (todos os casos tiveram a sua abertura de procedimento há mais de 7 anos e um dos casos há mais de 17 anos), perpetuando o estatuto provisório de "Imóvel em vias de classificação". Esses processos pendentes devem ser organizados e enviados, com carácter de urgência, para o órgão competente para que a decisão seja tomada a tempo de integrar a versão final do plano. Salienta-se que, na listagem, existem 2 imóveis em vias de classificação de interesse municipal, cujas diligências para conclusão do procedimento dependem, exclusivamente, da Câmara Municipal de Ponta Delgada. Para os imóveis em vias de classificação de interesse municipal deve também a Direção Regional da Cultura promover as diligências para a conclusão dos procedimentos.

A revisão do PDM prevê a realização de vistoria para identificar elementos arquitetónicos estruturais e de composição internos e externos com valor arquitetónico mais significativo, assim como elementos dissonantes em "imóveis com valor patrimonial" e imóveis localizados em "núcleos históricos". No entanto, o plano não pode determinar procedimentos de controle prévio distintos ou adicionais aos previstos no RJUE, para a respetiva operação urbanística, pelo que essas referências à vistoria devem ser retiradas do artigo 53.º do Regulamento. Não obstante, o RJUE prevê procedimentos de controlo prévio específicos quando se trate de imóveis ou conjuntos classificados. Neste sentido, sugere-se que seja avaliada a possibilidade de classificação destes núcleos como conjuntos de interesse municipal, de forma a garantir o estatuto legal de proteção que permite maior controle das operações urbanísticas. Do mesmo modo, a classificação de interesse municipal de alguns dos imóveis com interesse patrimonial permitiria o acesso a esse estatuto legal também a esses imóveis garantindo regras adicionais e vantagens fiscais para os proprietários. É de referir que no concelho de Ponta Delgada o número de imóveis classificados como imóvel de interesse municipal é muito inferior aos classificados como de interesse público. Como resultado de uma inventariação sistemática seria expectável exatamente o inverso, com um maior número de imóveis de interesse municipal.

No mesmo sentido, conforme determina o Regime jurídico relativo à inventariação, classificação, proteção e valorização dos bens culturais móveis e imóveis existentes na Região Autónoma dos Açores, aprovado pelo Decreto Legislativo Regional n.º 3/2015/A, de 4 de fevereiro, deverá a Câmara Municipal de Ponta Delgada promover a elaboração dos Planos de Pormenor de Salvaguarda para os núcleos urbanos onde estejam implantados imóveis classificados, mesmo quando a área geográfica a abranger seja descontínua, assegurando a salvaguarda do interesse público.

A Assembleia Legislativa da Região Autónoma dos Açores aprovou a Resolução n.º 6/2022, de 9 de fevereiro, e a Resolução n.º 11/2022/A, de 10 de março, que recomenda ao Governo Regional dos Açores a proteção e reconversão do património da SINAGA, através da inventariação e levantamento do estado de conservação de todos os bens móveis e imóveis industriais que se considerem detentores de valor histórico e cultural; a adoção de medidas urgentes no sentido de executar intervenções que visem a preservação e reabilitação do edificado que apresente mau estado de conservação; a classificação da Fábrica do Açúcar como imóvel de interesse público; a construção de um núcleo de carácter museológico integrado que contemple o património móvel passível de mostra pública e complementar com um centro interpretativo do ciclo da produção do açúcar de beterraba; e a abertura de concurso de ideias para apresentação de conceitos e projetos funcionais para os referidos imóveis. A Assembleia Legislativa também aprovou a Resolução n.º 12/2022/A, de 16 de março, que recomenda ao Governo Regional dos Açores proceder à criação de um núcleo museológico da indústria açoriana dos séculos XIX e XX para integrar a Rede de Museus e Coleções Visitáveis dos Açores (em resultado do Projeto de Resolução 75/XII (IL)), bem como a cessação, de imediato, de qualquer operação de desmontagem e remoção de equipamentos, e inventariação de todo o equipamento relativo a outras preponderantes unidades industriais já desativadas.

Cumulativamente, a edificação ou quaisquer outras operações urbanísticas nos terrenos da antiga Fábrica do Açúcar de Santa Clara, da SINAGA, está fortemente condicionada e, parcialmente, interdita, pelo facto de: a Gruta do Carvão está classificada como Monumento Natural Regional, de acordo com o Decreto Legislativo Regional n.º 4/2005/A, de 11 de maio; o complexo integra o Parque Natural de Ilha de São Miguel (PNI), criado pelo Decreto Legislativo Regional n.º 19/2008/A, de 8 de julho, alterado e republicado pelo Decreto Legislativo Regional n.º 7/2025/A, de 31 de janeiro, em área classificada como Monumento Natural da Gruta do Carvão (artigos 10.º e 12.º); abrangido pelo Plano de Gestão das Áreas Terrestres (PGPNI), publicado pelo Decreto Regulamentar Regional n.º 17/2020/A, de 5 de agosto, na Unidade Operativa de Gestão (UOG) SMG04.01 (Gruta do Carvão), classificada como Área de Proteção Parcial (artigo 9.º); sujeito ao Regime de Proteção e Classificação das Cavidades Vulcânicas dos Açores (RPCCV), publicado pelo Decreto Legislativo Regional n.º 10/2019/A, de 22 de maio (artigos 4.º e 8.º - Classe C); e também está obrigado ao cumprimento do estabelecido na Resolução do Conselho do Governo n.º 163/2024, de 4 de novembro, que aprova a classificação das cavidades vulcânicas da RAA (Classe C).

Face ao exposto, reconhecido o valor patrimonial, ambiental e identitário do património da SINAGA, recomenda-se a inclusão da antiga Fábrica do Açúcar de Santa Clara na lista do ANEXO IV – OUTROS IMÓVEIS COM VALOR PATRIMONIAL.

A AAE da revisão do PDM de Ponta Delgada refere que, no caso da UOPG 6, "importa reconhecer que já se encontra em curso um processo estruturado de definição estratégica para a reabilitação da antiga Fábrica do Açúcar (SINAGA), no concelho de Ponta Delgada. Na sequência do Protocolo de Colaboração celebrado a 11 de novembro de 2024 entre a Secção Regional dos Açores da Ordem dos Arquitectos e a Secretaria Regional das Finanças, Planeamento e Administração Pública, foi constituída uma Comissão de Trabalho multidisciplinar que elaborou o documento "Fábrica de Açúcar – Relatório da proposta orientadora para a intervenção e requalificação", resultado de debate público e concertação institucional. Este enquadramento demonstra que existe uma proposta orientadora consistente, centrada na salvaguarda do património industrial, na defesa do interesse público e na promoção de uma requalificação qualificada e sustentável do complexo. Contudo, importa sublinhar que se trata de um documento orientador, não vinculativo, cuja concretização dependerá de decisões políticas, viabilidade financeira e modelo de execução a adotar. Assim, subsiste a possibilidade de a solução preconizada não avançar nos moldes atualmente definidos, ou de sofrer ajustamentos significativos". Sobre este assunto, conclui que, "neste contexto, o PDM deve assumir um papel prudente e estruturante".

No entanto, alerta-se que de acordo com o Relatório (volume II) do PDM, a UOPG 6 – Santa Catarina não abrange o completo da antiga Fábrica do Açúcar (SINAGA), bem como a delimitação desta UOPP nas plantas de ordenamento e condicionantes.

CONCORDÂNCIA REGULAMENTAR

Considerando as mais recentes alterações legislativas ao desenvolvimento de operações urbanísticas introduzidas pelo Decreto-Lei n.º 108/2026, de 29 de maio, alertamos para a necessidade de se adaptar o plano às mesmas, nomeadamente, quanto à definição de obras de reconstrução constante da alínea c) do artigo 2.º do RJUE. Considera-se que, uma vez que a nova definição aponta para obras que respeitem a última operação urbanística válida e eficaz, não faz sentido o plano determinar restrições a estas obras, sob pena de não garantir os princípios de direitos adquiridos e das edificações existentes definido pelo artigo 60.º do RJUE. Assim, sugere-se que sejam revistos os n.os 1 e 4 do artigo 18.º, os artigos 22.º, 25.º e 54.º.

Face ao suprarreferido, de modo a assegurar a salvaguarda do interesse constitucional por um correto ordenamento do território, por um urbanismo de qualidade, pela defesa e promoção da paisagem, do património edificado, do ambiente, da qualidade de vida e do direito à arquitetura, considera-se que a Proposta de Revisão do Plano Diretor Municipal (PDM) de Ponta Delgada, embora prossiga, na sua generalidade, com os princípios definidos na LBSOTU e no RJIGT, carece de melhorias para suprimir as fragilidades acima identificadas, garantido uma resposta sólida e coerente de política pública de ordenamento do território para o concelho de Ponta Delgada.

Ponta Delgada, 13 de julho de 2026.

O Conselho Diretivo da Secção Regional dos Açores da Ordem dos Arquitectos