

## 8ª DELIBERAÇÃO DA SECÇÃO PERMANENTE DE ESTATÍSTICAS DE BASE TERRITORIAL

### PLANO DE AÇÃO DA SESSÃO RESTRITA PARA A REVISÃO DA TIPOLOGIA DE ÁREAS URBANAS

Considerando:

- a necessidade de atualizar, com base nos Censos 2011, a Tipologia de Áreas Urbanas aprovada em 2009 pela Secção Permanente de Estatísticas de Base Territorial para utilização no Sistema Estatístico Nacional;
- que a Secção Permanente constituiu com este objetivo uma Sessão Restrita para a revisão da Tipologia de Áreas Urbanas (6ª Deliberação da Secção), à qual foi cometida a tarefa de elaborar um Plano de Ação validando o enquadramento da Tipologia, os objetivos da revisão, as opções metodológicas tomadas e os prazos para conclusão dos trabalhos;
- que, nos termos da 6ª Deliberação da Secção, o Plano de Ação foi objeto de apresentação e debate em reunião específica da Sessão Restrita;
- a metodologia definida pela Sessão Restrita na sua reunião de 17 de setembro de 2013, prevendo a aprovação do documento por procedimento escrito.

**A Secção Permanente de Estatísticas de Base Territorial delibera** em Sessão Restrita, nos termos das competências previstas na sua 6ª Deliberação e do artigo 25º do Regulamento Interno do CSE, **aprovar o Plano de Ação da Sessão Restrita para a revisão da Tipologia de Áreas Urbanas**, em anexo a esta Deliberação, dela fazendo parte integrante.

A Sessão Restrita tomou como prioritária a continuidade da metodologia da revisão realizada em 2009 com a introdução das necessárias atualizações, sem prejuízo de, em momento posterior e caso a Secção Permanente assim o entenda, poderem vir a ser discutidas metodologias complementares que possam enriquecer a Tipologia de Áreas Urbanas 2013.

Lisboa, 4 de fevereiro de 2014

O Presidente da Secção, José Cadima Ribeiro

A Secretária do CSE, Maria da Graça Fernandes Caeiro Bento



**Plano de Ação para a Sessão Restrita da Secção Permanente de Estatísticas de Base Territorial  
no âmbito da revisão da Tipologia de Áreas Urbanas**

**I - Enquadramento**

Os estudos para a atualização da Tipologia de Áreas Urbanas são desenvolvidos no âmbito das atividades da Secção Permanente de Estatísticas de Base Territorial (SPEBT) do Conselho Superior de Estatística (CSE) que, reunida no dia 6 de maio de 2013, e no âmbito das competências previstas no Anexo E da 27ª Deliberação do CSE, deliberou a aprovação e a constituição de uma Sessão Restrita para a revisão da Tipologia de Áreas Urbanas em vigor (6ª Deliberação da SPEBT). A composição desta Sessão Restrita inclui as seguintes entidades:

- Prof. Doutor José Cadima Ribeiro (que presidirá)
- Ministério da Agricultura e do Mar
- Instituto Nacional de Estatística, I.P.
- Direção-Geral das Autarquias Locais
- Direção-Geral do Território
- Serviço Regional de Estatística dos Açores
- Direção Regional de Estatística da Madeira
- Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Norte
- Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Centro
- Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional de Lisboa e Vale do Tejo
- Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Alentejo
- Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Algarve
- Associação Nacional de Freguesias
- Associação Nacional de Municípios Portugueses
- Instituto Financeiro para o Desenvolvimento Regional, I.P.

Por outro lado, e de acordo com o documento Proposta de Revisão da Tipologia de Áreas Urbanas, Versão Final, apresentado à SPEBT em julho de 2009 (DOCT/2695/CSE/BT-2), “*Os próximos trabalhos de atualização da Tipologia de Áreas Urbanas terão início aquando da divulgação dos resultados definitivos dos Censos 2011, devendo o INE garantir, entre a data de aprovação da presente proposta e os resultados dos Censos 2011, a disponibilização de uma classificação provisória a 31 de Dezembro de cada ano, sempre que ocorrerem alterações à divisão administrativa*”. Neste contexto, a Tipologia de áreas urbanas 2009 (TIPAU 2009), para fins estatísticos, foi disponibilizada através de duas versões distintas no Sistema de metainformação do INE: uma estática (V01959)<sup>1</sup>, reportada à geografia utilizada para difusão dos Censos de 2001, e outra *floating*, (V01961)<sup>2</sup> que integra atualizações posteriores ocorridas no Código da Divisão Administrativa.

Assim, a atualização da Tipologia de áreas urbanas em vigor justifica-se, entre outras, pelas seguintes razões:

- a disponibilização dos resultados definitivos e correspondente geografia de difusão dos Censos 2011 (informação da responsabilidade do INE, I.P.);
- o recurso a instrumentos de planeamento e ordenamento do território atuais: necessidade de harmonizar a categorização e qualificação do solo de acordo com a Carta do Regime de Uso do Solo do Continente (CRUS) (informação da responsabilidade da DGT);
- a reorganização administrativa do território das freguesias (Lei n.º 56/2012<sup>3</sup> e Lei n.º 11-A/2013<sup>4</sup>): necessidade de garantir a adequação da Tipologia de áreas urbanas à mais atual divisão administrativa - versão da Carta Administrativa Oficial de Portugal de 2013 (CAOP 2013), para além da versão da CAOP à data dos Censos 2011 (versão CAOP 2010) e

---

<sup>1</sup> A presente classificação tem por base a geografia utilizada para difusão dos Censos de 2001. Conforme observações associadas à V01959 - Tipologia de áreas urbanas, 2009 (para a geografia de difusão dos Censos 2001) e disponíveis em [www.ine.pt](http://www.ine.pt) | Metainformação | Sistema de Metainformação | Classificações.

<sup>2</sup> Esta versão tem por data de referência inicial 31/12/2002 e classifica provisoriamente as alterações do código de divisão administrativa que ocorram posteriormente à geografia de difusão dos Censos 2001. As atualizações posteriores a 31/12/2002 só são consideradas à data de 31/12 de cada ano. No caso de atualizações para datas ao longo do ano é considerada sempre a geografia de 31/12 do ano anterior. Apresenta-se na entrada Documentação um anexo que resume as alterações ocorridas, em termos dos limites administrativos, desde a geografia de difusão dos Censos 2001 até à presente data.

Conforme observações associadas à V01961 - Tipologia de áreas urbanas, 2009 e disponíveis em [www.ine.pt](http://www.ine.pt) | Metainformação | Sistema de Metainformação | Classificações.

<sup>3</sup> Procedeu à reorganização administrativa de Lisboa. Publicada no Diário da República, 1ª série, n.º 216, de 8 de novembro de 2012.

<sup>4</sup> Dá cumprimento à obrigação de reorganização administrativa do território das freguesias. Publicada no Diário da República, 1ª série, n.º 19, de 28 de janeiro de 2013. Esta lei foi objeto de retificação: Declaração de Retificação n.º 19/2013, de 28 de março.

assegurando a sua atualização anual a partir da CAOP 2013 (informação da responsabilidade da DGT);

- a organização (tabulação) de resultados estatísticos da informação do SEN de acordo com uma classificação territorial atualizada que reflita diferentes graus de urbanização do território dada a crescente relevância da dimensão territorial para a monitorização de políticas setoriais: a TIPAU 2009 é utilizada, nomeadamente, no apuramento de resultados provenientes dos inquéritos às famílias (e.g. Inquérito ao Emprego, Inquérito às Despesas Familiares), das estatísticas demográficas (e.g. estatísticas de nados-vivos e óbitos) e dos Quadros de Pessoal;
- a importância político-administrativa da Tipologia de áreas urbanas, nomeadamente, no âmbito da participação das freguesias nos recursos públicos: no âmbito da Lei n.º 73/2013 que estabelece o regime financeiro das autarquias locais e das entidades intermunicipais, esta tipologia constitui critério na distribuição do Fundo de Financiamento das Freguesias e de reporte obrigatório à Assembleia da República, conjuntamente com a proposta de Lei do Orçamento do Estado.

Sob este enquadramento, o INE iniciou, após a divulgação dos resultados definitivos dos Censos 2011 e alinhado com o Plano de Atividades de 2013 do Conselho Superior de Estatística, a preparação da revisão TIPAU 2009, para fins estatísticos, beneficiando da articulação com a DGT.

### **II – Mandato/Objetivos**

A estrutura do CSE aprovada e constituída em Sessão Restrita da SPEBT/CSE, foi mandatada para:

1. Enquadrar nos trabalhos de revisão da Tipologia a problemática da delimitação urbana, tendo por referência as diferentes metodologias em vigor no contexto nacional e internacional.
2. Analisar, numa lógica de continuidade, os critérios subjacentes à Tipologia de Áreas Urbanas tendo presente o quadro da informação estrutural disponível para a atualização da classificação aprovada em 2009 (Censos 2011, Planos municipais de ordenamento do território, Sedes das Câmaras Municipais).
3. Elaborar, considerando a análise realizada no âmbito dos pontos 1. e 2., um Plano de Ação validando o enquadramento da Tipologia, os objetivos da revisão, as opções metodológicas tomadas e os prazos para conclusão dos trabalhos.
4. Atualizar a Tipologia de Áreas Urbanas, garantindo uma classificação que permita distinguir no território nacional, unidades homogéneas que reflitam, através de critérios objetivos,

diferentes graus de urbanização do território para diferentes escalas territoriais. Nomeadamente, a proposta deverá permitir:

- a) Delimitar o espaço urbano com base no recorte das subsecções estatísticas dos Censos de 2011;
  - b) Classificar, de forma exaustiva, as freguesias do território nacional nas categorias “predominantemente urbano”, “mediamente urbano” e “predominantemente rural” e identificar áreas urbanas, com designação distintiva, enquanto freguesias isoladas ou conjuntos de freguesias contíguas classificadas como predominantemente urbanas, considerando o Código da Divisão Administrativa à data dos Censos 2011 e o que decorrerá da implementação da Lei n.º 11-A/2013;
  - c) Definir a forma de cálculo da população urbana;
  - d) Garantir a comparabilidade com a anterior versão da Tipologia de Áreas Urbanas ou, na sua impossibilidade, avaliar as eventuais alternativas técnicas que possam ser adotadas para evitar roturas de séries.
5. Explicitar formas que contribuam para uma ampla utilização da Classificação, nomeadamente, assegurar a divulgação de um relatório técnico sobre a operacionalização da atualização da Tipologia de Áreas Urbanas.
  6. Apresentar um relatório final de atividades (síntese dos trabalhos desenvolvidos no âmbito do processo de atualização da TIPAU) até dezembro de 2013. Na sequência da aprovação do Relatório Final pela SPEBT, o Presidente apresentará uma Recomendação à Secção Permanente de Coordenação Estatística para a aprovação da Revisão da Tipologia de Áreas Urbanas.

### III - Plano de Ação

Na primeira reunião da Sessão Restrita, realizada a 17 de Setembro de 2013, o INE apresentou uma síntese dos resultados decorrentes de vários ensaios de operacionalização da tipologia e um conjunto de pontos para discussão e avaliação pela Sessão Restrita. O INE sintetizou também as abordagens de classificação urbano/rural e tipificação do espaço urbano seguidas pelo Eurostat e pela OCDE, salientando que, a par dos critérios morfológicos e administrativos, algumas abordagens incluíam critérios funcionais.

As conclusões da reunião apontaram para que os trabalhos a desenvolver no âmbito da Sessão Restrita se focassem na atualização da TIPAU com base nos critérios definidos em 2009, tendo em consideração o quadro de informação disponível. Numa 2ª fase, poderiam ser discutidas metodologias complementares para enriquecer o exercício feito até ao momento.

Sob este enquadramento, o Plano de Ação sistematiza a abordagem desenvolvida na TIPAU 2009 e as condições em que decorre a sua atualização.

### **1. Atualização da TIPAU com base nos critérios definidos em 2009 e na informação disponível**

#### Contexto:

A metodologia de base à TIPAU 2009 distinguiu-se da anterior tipologia, nomeadamente, pela classificação das freguesias resultar de um trabalho de análise com base em unidades territoriais de menor dimensão (secções e subsecções estatísticas) obviando, desta forma, as distorções que decorrem da diferente dimensão das freguesias e assegurando uma classificação que reflete diferentes graus de urbanização do território para diferentes escalas territoriais (subsecções estatísticas e freguesias). Ao mesmo tempo, os critérios utilizados na TIPAU 2009 são totalmente objetivos e, por isso, mais facilmente operacionalizáveis.

A TIPAU 2009 aprovada no Conselho Superior de Estatística<sup>5</sup> teve por base um conjunto de critérios operacionalizados à microescala:

- Morfológicos – estudo da efetiva ocupação do solo através da densidade populacional (à escala da secção estatística) e da pertença ao lugar censitário (à escala da subsecção estatística);
- De ordenamento e planeamento do território – com base nas classes de espaço “urbano”, “equipamentos e parques urbanos”, “industrial” e “turismo” identificados nos Planos Municipais de Ordenamento do Território (PMOT) traduzindo uma aproximação estatística ao conceito jurídico de "Solo urbano", então em vigor (à escala da subsecção estatística).

A operacionalização destes critérios permitiu classificar as subsecções estatísticas em três categorias:

- Espaço urbano

---

<sup>5</sup> Aprovada de acordo com a 8ª (2008) Deliberação da Secção Permanente de Coordenação Estatística publicada no Diário da República, 2ª série, n.º 188, deliberação nº 2717, de 28 de Setembro de 2009.

- Espaço semiurbano
- Espaço de ocupação predominantemente rural

A transposição dos resultados ao nível das subsecções estatísticas para as freguesias e a integração de critérios administrativos (sede da câmara municipal) e morfológicos (dimensão populacional e integração em lugares) à escala da freguesia, permitiu obter a classificação final destas unidades territoriais em três categorias:

- Áreas predominantemente urbanas (APU)
- Áreas mediamente urbanas (AMU)
- Áreas predominantemente rurais (APR)

Paralelamente, a Tipologia de áreas urbanas identificou Áreas urbanas, com designação distintiva, enquanto freguesias isoladas ou conjuntos de freguesias contíguas de um mesmo município e classificadas como APU. A identificação das designações distintivas para as áreas urbanas teve por base os topónimos das freguesias, das cidades, dos lugares com 5 mil ou mais habitantes, das áreas urbanas identificadas na anterior versão da Tipologia e na análise das sedes das câmaras municipais. Não obstante este conjunto de orientações, coube às Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional e aos Governos Regionais um papel essencial na delimitação das áreas urbanas, nomeadamente, a identificação de áreas urbanas compostas por duas ou mais freguesias, e na atribuição da respetiva designação.

O relatório DOCT/2695/CSE/BT-2, descreve em pormenor a abordagem metodológica, os critérios de base à operacionalização da Tipologia de áreas urbanas e os resultados da classificação, traduzindo o quadro de discussão e de consensos alcançados ao longo das reuniões da Sessão Restrita.

### Processo de atualização da TIPAU 2009

O quadro de continuidade de critérios definidos em 2009 atribui especial relevância à disponibilidade da informação dos Censos 2011 e da informação georreferenciada relativa ao «solo urbano» da Carta de Regime de Uso do Solo (CRUS)<sup>6</sup>, para o Continente, e dos Planos Diretores Municipais, para as Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira.

---

<sup>6</sup> A Carta do Regime de Uso do Solo (CRUS) é um produto de informação territorial oficial, de âmbito nacional, baseada nos Planos Diretores Municipais (PDM) em vigor, numa tentativa de uniformização das diversas classes dos usos do solo ao nível do Continente. A sua última edição (2009) trata-se de uma versão adaptada há legislação mais recente, designadamente ao Decreto-Lei n.º 46/2009, de 20 de fevereiro e ao DR 11/2009, de 29 de maio, este último que

Partindo do princípio de que a aplicação de critérios de base à classificação tem que ser coerente para todo o território nacional, e que não é possível, nesta fase, assegurar um calendário para a disponibilização da informação relativa ao «solo urbano» para todos os municípios do país, estabelece-se o final do mês de dezembro de 2013 como data limite para o acesso a esta informação.

Este calendário posiciona a conclusão dos trabalhos para a revisão da TIPAU na Sessão Restrita para Junho de 2014 (conforme calendarização apresentada no ponto IV) e que constitui a data limite para assegurar a continuidade dos indicadores estatísticos disponibilizados de acordo com a TIPAU e para permitir a operacionalização de critérios associados à distribuição do Fundo de Financiamento das Freguesias para o Orçamento de Estado de 2015 ainda a definir em portaria.

Sob este quadro a revisão da TIPAU poderá não incluir os critérios de ordenamento e planeamento do território estabelecidos na TIPAU 2009<sup>7</sup>.

Por outro lado, as alterações significativas na base de freguesias decorrentes da reorganização administrativa<sup>8</sup> sugerem a necessidade de garantir a adequação da Tipologia de áreas urbanas à mais atual divisão administrativa – versão da Carta Administrativa Oficial de Portugal de 2013 (CAOP 2013) –, para além da versão da CAOP à data dos Censos 2011 (versão CAOP 2010)<sup>9</sup>.

A Tipologia de áreas urbanas a propor para aprovação à Secção Permanente de Coordenação Estatística deverá assegurar uma classificação definitiva, simultaneamente, para a CAOP 2010 e CAOP 2013. Neste sentido, as atualizações anuais à Tipologia de áreas urbanas após a implementação da reforma administrativa e decorrentes de alterações no Código da Divisão Administrativa, assumirão classificação provisória, conforme ocorre atualmente com a versão V01961 - Tipologia de áreas urbanas, 2009.

Neste contexto, a informação dos Censos 2011 e a informação georreferenciada relativa ao «solo urbano» deverá ser aferida aos limites da CAOP 2013. No caso da informação censitária, o exercício

---

estabelece "(...) os critérios de classificação e reclassificação do solo, bem como os critérios e as categorias de qualificação do solo rural e urbano, aplicáveis a todo o território nacional (...)".

Adaptado de DGT (2013), Carta do Regime de Uso do Solo (CRUS). [Acedido a 6 de Setembro de 2013].

<sup>7</sup> O resultado da classificação tripartida das freguesias de acordo com a geografia de difusão dos Censos 2011 (CAOP 2010) foi apresentado na 1ª reunião da Sessão Restrita.

<sup>8</sup> Código da Divisão Administrativa, aprovado para utilização no Sistema Estatístico Nacional pela 30ª Deliberação da Secção Permanente de Coordenação Estatística, de 30 de setembro de 2013.

<sup>9</sup> Disponibilidade da informação geográfica do «solo urbano» em dois conjuntos de dados: aferidos aos limites da CAOP 2010 e aferido aos limites da CAOP 2013.



de reafecção dos dados da população residente por subsecção estatística de acordo com a CAOP 2013 já foi operacionalizado beneficiando da Base Geográfica de Edifícios (BGE) dos Censos 2011, permitindo assim a aplicação dos critérios aplicados ao nível dos lugares (limiares de dimensão populacional), das secções estatísticas (limiares de densidade populacional) para a classificação do Espaço Urbano, Semi-urbano e de Ocupação Predominantemente Rural, e das freguesias (limiares de dimensão populacional). Também a informação georreferenciada relativa ao «solo urbano», a disponibilizar ao INE pela Direção Geral do Território, Direção Regional de Estatística da Madeira e Serviço Regional de Estatística dos Açores, deverá ser aferida aos limites da CAOP 2010 e CAOP 2013 para operacionalizar a avaliação das subsecções estatísticas que contêm mais de 50% da sua superfície classificada como «solo urbano»<sup>10</sup>.

#### IV. Calendarização de atividades

##### 0. Disponibilidade da informação georreferenciada relativa ao «solo urbano»

*Entidade responsável: Direção Geral do Território; Serviço Regional de Estatística dos Açores; Direção Regional de Estatística da Madeira*

*Até final de fevereiro*

##### 1. Operacionalização da classificação das freguesias da CAOP 2010 em APU, AMU e APR

##### 2. Operacionalização da classificação das freguesias da CAOP 2013 em APU, AMU e APR

*Entidade responsável: Instituto Nacional de Estatística*

*Até 4 de abril*

#### Reunião SR TIPAU: semana de 7 de abril

- Apresentação de resultados da classificação de freguesias em APU, AMU e APR – freguesias da CAOP 2010 e da CAOP 2013
- Definição de princípios para a atribuição de designação distintiva

<sup>10</sup> A DGT disponibilizou ao INE informação do «solo urbano» para 214 dos 278 municípios do Continente aferidos à CAOP 2010 (utilizada nos ensaios apresentados pelo INE à Sessão Restrita a 17 de setembro), sendo necessária a informação aferida à CAOP 2010 para os restantes 64 municípios e informação aferida à CAOP 2013 para os 278 municípios do Continente.

A DREM e o SREA disponibilizaram ao INE a informação relativa ao «solo urbano» estando o processo de aferição aos limites da CAOP 2010 e da CAOP 2013 concluído até 31 de dezembro de 2013.

3. **Delimitação e atribuição de designações distintivas às áreas urbanas – freguesias da CAOP 2010**

4. **Delimitação e atribuição de designações distintivas às áreas urbanas – freguesias da CAOP 2013**

*Entidade responsável: Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional; Instituto Nacional de Estatística; Serviço Regional de Estatística dos Açores; Direção Regional de Estatística da Madeira*

*Envio de elementos pelo INE até 24 de abril de 2014 → resposta das CCDR e GR até 16 de maio*

5. **Consolidação de resultados das áreas urbanas e elaboração de proposta do relatório final de atividades**

*Entidade responsável: Instituto Nacional de Estatística*

*Até 20 junho*

**Reunião SR TIPAU: até 27 junho**

- Apresentação e aprovação do relatório final de atividades → **recomendação da SR TIPAU à SPEBT para aprovação do relatório de atividades e resultados da TIPAU**
- Definição da estrutura e conteúdos do relatório técnico sobre a operacionalização da atualização da TIPAU

6. **Elaboração da nota técnica sobre a operacionalização da atualização da TIPAU**

*Entidade responsável: Instituto Nacional de Estatística*

*Até 2 de julho*

### Reunião SPEBT: até 4 de julho

- Apresentação e aprovação do relatório final de atividades, estrutura e conteúdos do relatório técnico sobre a operacionalização da atualização da TIPAU → **recomendação da SPEBT à SPCE**<sup>11</sup>
- Apresentação e aprovação da nota técnica sobre a operacionalização da atualização da TIPAU → **a disponibilizar no Sistema de metainformação do INE**<sup>12</sup>

### Reunião SPCE: semana de 14 de julho 2014

- Deliberação com a aprovação da revisão da TIPAU → **publicação no Diário da República**<sup>13</sup>

---

<sup>11</sup> A recomendação da SPEBT sobre o relatório final de atividades deverá ser remetido à Secção Permanente de Coordenação Estatística com indicação expressa para a aprovação da Tipologia de áreas urbanas para a CAOP 2010 e CAOP 2013.

A reunião da Secção Permanente de Coordenação Estatística deverá ocorrer durante o mês de julho.

<sup>12</sup> A disponibilizar na área “Documentação” associada a cada uma das versões da classificação que decorrem à revisão da TIPAU no Sistema de Metainformação do INE, após publicação da deliberação da Secção Permanente de Coordenação Estatística em Diário da República.

<sup>13</sup> Para efeitos de OE 2015, a DGAL necessita da Deliberação publicada em Diário da República o mais tardar em Setembro.