



MINISTÉRIO DO AMBIENTE, DO ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO E DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL
SECRETARIA DE ESTADO DO ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO E DAS CIDADES
DIRECÇÃO-GERAL DO ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO E DESENVOLVIMENTO URBANO

Programa Nacional da Política de
Ordenamento do Território
PNPOT

Sumário

Janeiro 2007

TERRITÓRIO
PORTUGAL.

Ficha Técnica

Elaborado por:

Gabinete do SEOTC
DGOTDU

Editado por:

DGOTDU, Janeiro de 2007



ÍNDICE

PREÂMBULO	3
1. APRESENTAÇÃO	5
2. RELATÓRIO	
INTRODUÇÃO	6
PORTUGAL NO MUNDO	9
ORGANIZAÇÃO, TENDÊNCIAS E DESEMPENHO DO TERRITÓRIO	13
REGIÕES: CONTEXTO E ORIENTAÇÕES ESTRATÉGICAS	13
PORTUGAL 2025: ESTRATÉGIA E MODELO TERRITORIAL	15
3. PROGRAMA DE ACÇÃO	
PROGRAMA DAS POLÍTICAS	26
DIRECTRIZES PARA OS INSTRUMENTOS DE GESTÃO TERRITORIAL	32



PREÂMBULO

O Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território (PNPOT) é o instrumento de desenvolvimento territorial de natureza estratégica que estabelece as grandes opções com relevância para a organização do território nacional, consubstancia o quadro de referência a considerar na elaboração dos demais instrumentos de gestão territorial e constitui um instrumento de cooperação com os demais Estados membros para a organização do território da União Europeia.

Em 28 de Dezembro de 2006, o Governo aprovou a proposta de Lei que aprova o PNPOT. A apresentação desta proposta à Assembleia da República, nos termos da alínea d) do artigo 197 da Constituição, representa o culminar de um longo processo de elaboração e constitui um passo decisivo para se concluir o edifício normativo de enquadramento das diversas políticas sectoriais com incidência territorial e de todos os instrumentos de gestão territorial de âmbito nacional, regional e municipal.

Em Abril de 2002, o XIV Governo Constitucional determinou a elaboração do PNPOT, estabelecendo os seus objectivos e orientações estratégicas, bem como o sistema de acompanhamento da sua elaboração, a qual foi cometida à Direcção-Geral do Ordenamento do Território e Desenvolvimento Urbano (DGOTDU). Para o efeito, foi criada uma equipa de projecto de apoio à elaboração do PNPOT, designada por Gabinete do PNPOT (GPNPOT), a funcionar no âmbito da DGOTDU.

À fase de elaboração e acompanhamento da proposta técnica de PNPOT, que foi concluída formalmente em Abril de 2005, seguiu-se um longo período de concertação com as entidades públicas e da sociedade civil que integraram a comissão consultiva e que, no âmbito da mesma, discordaram formalmente da proposta apresentada pelo GPNPOT.

A Resolução do Conselho de Ministros n.º 41/2006, de 27 de Abril, aprovou, para efeitos de discussão pública, a proposta técnica do PNPOT, bem como determinou que se procedesse à abertura do período de discussão pública da proposta, o qual decorreu entre 17 de Maio e 31 de Outubro de 2006, tendo havido uma forte participação da sociedade civil, que muito contribuiu para o enriquecimento da proposta submetida a discussão pública.

Simultaneamente e em cumprimento do procedimento legal previsto no Decreto-Lei n.º 380/99, de 22 de Setembro, foi promovida a consulta de seis instituições universitárias, as quais emitiram parecer.

A proposta de PNPOT que integra a Proposta de Lei é constituída por um Relatório e um Programa de Acção e consubstancia a ponderação dos resultados da discussão pública que o Governo efectuou, com o envolvimento e consulta dos órgãos próprios das Regiões Autónomas.

O presente Sumário sintetiza o conteúdo do PNPOT e consiste numa selecção de alguns excertos mais relevantes dos respectivos Relatório e Programa de Acção.



1. APRESENTAÇÃO

O PNPOT é constituído por dois documentos, o Relatório e o Programa de Acção.

RELATÓRIO

0. INTRODUÇÃO
1. PORTUGAL NO MUNDO
2. ORGANIZAÇÃO, TENDÊNCIAS E DESEMPENHO DO TERRITÓRIO
3. REGIÕES: CONTEXTO E OPÇÕES ESTRATÉGICAS
4. PORTUGAL 2025: ESTRATÉGIA E MODELO TERRITORIAL

PROGRAMA DE ACÇÃO

0. INTRODUÇÃO
1. ORIENTAÇÕES GERAIS
2. PROGRAMA DAS POLÍTICAS
3. DIRECTRIZES PARA OS INSTRUMENTOS DE GESTÃO TERRITORIAL

O Relatório descreve o enquadramento do país no contexto ibérico, europeu e mundial, procede à caracterização das condicionantes, problemas, tendências e cenários de desenvolvimento territorial de Portugal, identificando os 24 principais problemas para o ordenamento do território, que fundamentam as opções e as prioridades da intervenção em matéria de ordenamento do território, e procede ao diagnóstico das várias regiões, fornecendo opções estratégicas territoriais para as mesmas e estabelecendo um modelo de organização espacial.

O Programa de Acção concretiza a estratégia de ordenamento, desenvolvimento e coesão territorial do país, em coerência com outros instrumentos estratégicos, através da definição de orientações gerais, de um conjunto articulado de objectivos estratégicos, que se desenvolvem através de objectivos específicos e de medidas prioritárias, e define as directrizes para a coordenação da gestão territorial.

Nos pontos seguintes, apresenta-se um Sumário dos conteúdos, respectivamente, do Relatório e do Programa de Acção do PNPOT.



2. RELATÓRIO

INTRODUÇÃO

Um país mais ordenado

Portugal enfrenta sérios problemas de desordenamento do território. Durante décadas, por insuficiências de coordenação e de acção colectiva, revelou-se incapaz de gerir as consequências negativas de muitas das mudanças económicas, sociais e demográficas que ocorreram no país, como a emigração e a urbanização. A inversão desta trajetória e a progressiva correcção das suas consequências, para que Portugal possa vir a ser um país mais ordenado, exige uma mudança de percepção e de atitude.

Um país bem ordenado pressupõe, antes de mais, a interiorização de uma cultura baseada na compreensão do valor inestimável do ordenamento do território como suporte da qualidade de vida, da competitividade e da atractividade do país.

O bom ordenamento do território passa também pela melhor inserção da sociedade e da economia portuguesas no Mundo e em particular na Europa: é fundamental definir, afirmar e consolidar a posição de Portugal nesses contextos e, a partir daí, organizar os territórios de forma adequada ao bom desempenho daqueles papéis. Um país bem ordenado tem também mais capacidade para se integrar duradouramente nas escalas espaciais mais alargadas.

O ordenamento do território em Portugal

Portugal tem, como muitos países herdeiros do Império Romano, uma longa tradição de ordenamento do território. Do século XII ao século XV, observou-se uma permanente preocupação com o povoamento e com o ordenamento do território, da escala nacional à local. D. Dinis é a referência maior e um exemplo, a enaltecer, de como se deve proceder no bom arranjo dos campos e das cidades, desde as areias do litoral às terras despovoadas de fronteira.

O sector agrário e, em particular, o sector florestal possuem um longo saber acumulado em processos formais de planeamento no âmbito do ordenamento dos espaços rurais, com uma visão concreta da organização do território, tanto à escala local e sub-regional como regional e nacional. Alguns marcos devem ser lembrados: o Plano de Ordenamento da Mata Nacional da Machada (1864), que constituiu o primeiro plano de ordenamento de uma propriedade florestal com recurso a métodos cientificamente fundamentados; o Projecto Geral da Arborização dos Areais Móveis de Portugal (1897), que modificou radicalmente a paisagem em vastas extensões do Litoral, de Caminha a Vila Real de Santo António; o Plano de Povoamento Florestal (1938), que orientou a intervenção em mais de 500 000 ha com fins de protecção do solo e da água, de produção florestal e silvopastoril, de infra-estruturação do território e de conservação da natureza; o Plano de Fomento Agrário (1949), que propôs o ordenamento racional e integrado do conjunto dos espaços rurais baseado na avaliação do potencial agrário das várias regiões do país e recorrendo a conceitos e metodologias gerais



notáveis pela sua clareza e sentido prático; o Plano Director do Parque Nacional da Peneda-Gerês (1973), que constituiu o primeiro instrumento de ordenamento de uma área protegida.

Em 1970, é elaborado o primeiro Relatório do Ordenamento do Território, que privilegia o desenvolvimento económico e social, ainda sem abranger as questões ambientais. A rede urbana, as redes de infra-estruturas e o crescimento económico dos sectores mais prometedores representavam as principais determinantes. Os efeitos do êxodo rural, iniciado nos anos 50 e explosivo nos anos 60, começavam a ser percepcionados: o abandono dos campos, das aldeias e das vilas, e o crescimento de extensas manchas suburbanas, sobretudo na área de Lisboa, sem obedecerem a qualquer plano de ordenamento ou contrariando totalmente as normativas em vigor.

Foi, justamente, a consciência do caos que se instalava nas áreas urbanas que levou à primeira definição de uma “Política de Solos” (Decreto-Lei nº 576/70, de 24 de Novembro). Na sequência da implantação do regime democrático, misturam-se os anseios de crescimento económico e de prosperidade social com o desejo de melhor ordenamento do território. É neste contexto que a política de solos sofreu uma alteração, através do Decreto-Lei nº 794/76, de 5 de Novembro, visando a melhoria do ordenamento do território ao nível local e regional. De entre as várias medidas, devem destacar-se a criação de áreas de “defesa e controle urbanos” (art. 14.º), bem como de áreas de “recuperação e reconversão urbanística” (art. 41.º).

A política de ordenamento do território não dispôs até finais dos anos 1990 de um instrumento legal integrador. Em 1982 são instituídos os Planos Directores Municipais (PDM) (Decreto-Lei nº 208/82, de 26 de Maio); no ano seguinte criam-se os Planos Regionais de Ordenamento do Território (PROT) (Decreto-Lei nº 338/83, de 20 de Julho); em 1990 há uma primeira tentativa de integrar várias figuras de planos de ordenamento do território (Decreto-Lei nº 69/90, de 2 de Março); em 1993 são criados os Planos Especiais de Ordenamento do Território (PEOT), que deveriam ser articulados com outros instrumentos de ordenamento do território (Decreto-Lei nº 151/95, de 24 de Junho).

Em 1998, através da Lei nº 48/98, de 11 de Agosto, o País passa a dispor de uma Lei de Bases da Política de Ordenamento do Território e de Urbanismo, que define globalmente os objectivos e princípios desta política e estabelece o conjunto coerente e articulado dos Instrumentos de Gestão Territorial (IGT), de âmbito nacional, regional e local e constitui o sistema de gestão territorial (SGT).

O Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território

Desenvolvendo as orientações da Lei de Bases, o Decreto-Lei nº 380/99, de 22 de Setembro (alterado pelo Decreto-Lei nº 310/2003, de 10 de Dezembro), precisa e aprofunda os conceitos, objectivos e conteúdos dos vários IGT e o respectivo regime de coordenação. No quadro deste regime jurídico, o Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território (PNPOT) é o instrumento estratégico que enquadra todos os demais IGT, visando:



MINISTÉRIO DO AMBIENTE, DO ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO E DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL
SECRETARIA DE ESTADO DO ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO E DAS CIDADES
DIRECÇÃO-GERAL DO ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO E DESENVOLVIMENTO URBANO

- a) Definir o quadro unitário para o desenvolvimento territorial integrado, harmonioso e sustentável do País, tendo em conta a identidade própria das suas diversas parcelas e a sua inserção no espaço da União Europeia;
- b) Garantir a coesão territorial do País, atenuando as assimetrias regionais e garantindo a igualdade de oportunidades;
- c) Estabelecer a tradução espacial das estratégias de desenvolvimento económico e social;
- d) Articular as políticas sectoriais com incidência na organização do território.

O PNPOT constitui o guia orientador do sistema de gestão territorial e da política de ordenamento do território, e também um instrumento chave de articulação desta política com a política de desenvolvimento económico e social, em coerência com a *Estratégia Nacional de Desenvolvimento Sustentável* (ENDS) e com as diversas intervenções com incidência territorial, designadamente as consideradas no Quadro de Referência Estratégico Nacional para o próximo período de programação financeira comunitária (QREN 2007-2013).



PORTUGAL NO MUNDO

Desenvolvimento humano e competitividade económica internacional

Ao nível mundial, num conjunto de 177 países, Portugal ocupa, relativamente a indicadores de desenvolvimento, posições que variam entre o 20º e o 40º lugar. Em 2002 ocupava a 26º posição no *ranking* do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), uma posição central no grupo de 55 países com IDH “elevado”. A posição relativa de Portugal é um pouco melhor em termos de IDH (26º) do que em termos de PIB *per capita* avaliado em paridade de poder de compra (32º).

A forte desaceleração do crescimento económico e, em particular, das exportações portuguesas que se tem verificado nos últimos anos explica-se em parte pela perda de flexibilidade competitiva decorrente do desaparecimento da política cambial nacional, em virtude da passagem ao regime económico da UEM, e da insuficiência de outros instrumentos de incentivo à produção de bens transaccionáveis. Mas a perda de competitividade externa da economia portuguesa dever-se-á também, em parte, às insuficiências estruturais do seu padrão de especialização produtiva e dos factores que a suportam, num contexto global que, por ser cada vez mais exigente, as realça.

Assim, Portugal aparece “cercado” por um conjunto de países asiáticos, dinâmicos e competitivos, pelos países da Europa Central, integrados ou a integrar na União Europeia, por alguns países do Mediterrâneo e, também, por diversas regiões espanholas, que competem em domínios afins da especialização e das estratégias preferenciais portuguesas de desenvolvimento económico.

Especificidade e afirmação de Portugal no Mundo

A partir do final dos anos 50 do século XX, as relações externas de Portugal recentraram-se progressivamente no espaço europeu: primeiro, com um processo de abertura e integração económica real, cujo marco inicial foi a adesão à EFTA, em 1960, e que se desenvolveu impetuosamente na década e meia seguinte, um período de ouro de crescimento económico à escala global e, em particular, na Europa ocidental; segundo, nesse mesmo período e por razões parcialmente correlacionadas, através da participação dos trabalhadores portugueses nos enormes fluxos de emigração que se processaram do sul para o norte europeu, tendo como destino fundamental a França e os restantes estados fundadores da CEE, com excepção da Itália; terceiro, mercê do processo de democratização e descolonização que se seguiu à Revolução de Abril de 1974; quarto, e finalmente, em 1986, pela plena integração na então Comunidade Europeia, a 12, a qual entretanto evoluiu para uma União Europeia com 25 Estados-membros (EM), mercê de dois novos alargamentos, respectivamente, em 1995, de 12 para 15 EM e, em 2004, de 15 para 25 EM.

Esta sequência de acontecimentos alterou o posicionamento geo-estratégico de Portugal e, de algum modo, a sua própria identidade como Estado. O território terrestre nacional, depois dos mais de cinco séculos que se seguiram à expansão ultramarina, reconduziu-se ao espaço europeu ao confinar-se ao continente e aos arquipélagos atlânticos dos Açores e da Madeira.



Devido à sua localização específica e ao desenvolvimento, ao longo dos séculos, de laços económicos, políticos e culturais com outros países e regiões dos cinco continentes, Portugal detém uma localização privilegiada no Atlântico Norte enquanto espaço de charneira entre a Europa, a África e as Américas, bem como entre o Atlântico e o Mediterrâneo. Assim, a afirmação de Portugal no Mundo poderá reforçar-se, através da valorização de um conjunto de vectores complementares e potenciadores da sua integração europeia, atlântica e ibérica, de que destacamos:

- a) A atlanticidade do país;
- b) A lusofonia;
- c) A diáspora portuguesa.

A atlanticidade de Portugal: história e continuidade

A afirmação de Portugal como país autónomo só foi possível pelas oportunidades resultantes da sua posição atlântica. A continuidade de políticas centradas nas valências que a posição atlântica forneceu deverá ser consolidada e aprofundada com a implementação da Estratégia Nacional para o Mar.

A instituição das Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira permitiu, para além do desenvolvimento específico dos seus territórios, uma melhor afirmação do espaço atlântico nacional, reforçando a valia estratégica dos arquipélagos como vertente da dimensão atlântica da economia portuguesa e lugar privilegiado nas relações inter-continentais Europa – Estados Unidos da América, cujo alcance está para além dos acordos sobre a utilização da base das Lages (Terceira). Com efeito, Portugal dispõe assim de vantagens específicas acrescidas no oceano Atlântico, que lhe permitem desempenhar um papel relevante nos circuitos de distribuição da informação, dos serviços e das mercadorias.

O estatuto de regiões ultra-periféricas dos arquipélagos portugueses, formalizado pelo n.º 2 do artigo 229º do tratado de Amesterdão, potencia o alargamento da base territorial da União Europeia havendo margens de cooperação ainda não totalmente aproveitadas pelas regiões com este estatuto, sobretudo as que mantêm uma relação de maior proximidade.

A lusofonia: um espaço de aprofundamento cultural, económico, social e político

Associado à atlanticidade, embora nela não se esgotando, o espaço da lusofonia não só permite e impulsiona a “vocação atlântica” de Portugal como “obriga” a que esse espaço seja apreciado enquanto vector estratégico das políticas nacionais de ordenamento do território.

Do espaço da lusofonia fazem também parte o conjunto dos espaços das diásporas lusófonas, hoje ainda dominados pelas comunidades portuguesas residentes em todos os continentes mas confrontando-se já com a emergência de outras comunidades, como a caboverdiana, a brasileira ou mesmo a de outros países, da Guiné-Bissau a Timor.

Para além das dimensões cultural e política, é importante fomentar as dimensões económicas e sociais desses espaços lusófonos, Estes poderão constituir, por um lado, o *locus* privilegiado



para afirmar as produções dos países constituintes e, por outro, espaços de movimentos migratórios complementares, programados de modo a responder aos problemas de cada país, e de estratégias cruzadas de investimentos produtivos.

A diáspora portuguesa: um factor de mobilidade e interacção

A diáspora portuguesa, o *Portugal da emigração*, representa também uma extensão fundamental do País, decisiva em diferentes períodos históricos, para a sua viabilização enquanto entidade política autónoma no panorama das nações.

As remessas dos emigrantes, embora em trajectória acentuadamente descendente, dão ainda um contributo significativo para aumentar o rendimento disponível das famílias e para equilibrar a balança de transacções correntes, amortecendo parcialmente os efeitos dos défices estruturais da balança de mercadorias no endividamento da economia portuguesa.

Portugal na União Europeia

No conjunto dos 25 estados da União Europeia, Portugal pertence ao grupo dos países de média dimensão, tanto em superfície como em população (2,3% da UE). Na dimensão económica ocupa uma posição inferior, representando apenas 1,4 % do PIB da União Europeia. Apesar do pior desempenho dos anos mais recentes, Portugal recuperou, desde 1986, relativamente ao desenvolvimento médio da UE: de 55% do PIB *per capita* em 1986 para 67,9% em 2004, tendo atingido a melhor posição em 2002 (70,9%).

O alargamento a leste colocou Portugal numa posição mais periférica no âmbito europeu, mas poderá, por outro lado, contribuir para valorizar as suas especificidades e posição estratégica, enquanto espaço de charneira entre a Europa e outros continentes:

- i) Pela sua posição geográfica e pelo desenvolvimento da fachada litoral, nomeadamente no que se refere à concentração de pessoas, actividades e infra-estruturas, Portugal poderá constituir uma importante frente atlântica da União Europeia;
- ii) Associado a esta questão, mas ultrapassando-a, está o contributo português para o reforço, em complementaridade com a Espanha, das ligações à América Latina e das parcerias com o Norte de África, de grande importância estratégica para a Europa. No contexto de uma Europa alargada para norte e para leste, a centralidade da Península Ibérica ganha mais peso numa perspectiva de espaço-charneira, tanto relativamente ao Mediterrâneo, como ao Atlântico, em particular à América Latina;
- iii) A componente insular de Portugal, projectando-se no Oceano Atlântico através das Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira, confere à União Europeia uma dimensão estratégica marítima. Não só alarga o espaço dos recursos marítimos que decorre da expressão da Zona Económica Exclusiva (ZEE), como confere uma influência acrescida sobre os recursos oceânicos e as rotas marítimas atlânticas.

Pela história, pela cultura e por opção política, mas também pela dispersão das comunidades portuguesas no seio da UE, Portugal possui uma marcada dimensão europeia e um significativo potencial contributivo para reforçar o projecto europeu. Todavia, o País continua



a evidenciar um conjunto de fragilidades que dificultam o aproveitamento integral das vantagens proporcionadas pela participação na União Europeia.

Portugal na Península Ibérica

No contexto da Europa e do Mundo, a Península Ibérica é um espaço dotado de uma assinalável unidade e individualidade, englobando duas componentes estruturais maiores: o núcleo continental, a Meseta, e as fachadas (orlas) marítimas. A estas há que juntar a dimensão insular, de grande valor estratégico, tanto no Atlântico (Canárias, Madeira e Açores) como no Mediterrâneo (Balears).

A adesão simultânea de Portugal e de Espanha às Comunidades Europeias, em 1986, deu maior coerência ao espaço peninsular e maior coesão ao espaço europeu. A fronteira luso-espanhola é a mais estável, antiga e extensa da União Europeia e também um dos territórios com níveis de desenvolvimento mais débeis. O efeito de barreira da descontinuidade gerada pela fronteira política dificulta a articulação destes territórios com os grandes centros de ambos os países. Nos últimos cinco anos, as diferentes gerações dos programas de cooperação transfronteiriça desempenharam um papel chave na inversão dessa tendência ao funcionarem como catalisador do espírito de cooperação e veículo de desenvolvimento e ordenamento deste território.

A Espanha representa para Portugal um espaço de afirmação de ofertas competitivas de bens e serviços, proporcionando a escala necessária para muitas empresas se internacionalizarem e abrindo um potencial de cooperação na conquista conjunta de mercados extra-peninsulares, tanto da União Europeia como de países terceiros.

O perfil estratégico da cooperação em 2007-2013 vai centrar-se, em especial, na organização territorial e nos recursos comuns tendo em vista o aprofundamento das experiências de cooperação no domínio do desenvolvimento e do ordenamento dos espaços transfronteiriços, pela procura de soluções conjuntas para problemas que são comuns aos dois lados da fronteira. A cooperação é particularmente necessária no domínio dos valores ambientais, com destaque para a gestão conjunta dos recursos hidrológicos, onde se têm aliás conseguido importantes progressos.



ORGANIZAÇÃO, TENDÊNCIAS E DESEMPENHO DO TERRITÓRIO

Portugal: o Território

A análise feita no Relatório do PNPO é enquadrada estrategicamente pelo conceito de desenvolvimento sustentável e a organização da exposição segue de perto a sistematização dos conceitos de recursos ambientais e de recursos territoriais, tal como se encontram definidos nas legislações de base, respectivamente, da política de ambiente e da política de ordenamento do território.

Numa primeira parte, a atenção foca-se nos temas da sustentabilidade ambiental e da conservação e valorização dos recursos naturais, das transformações do uso do solo e do ordenamento agrícola e florestal.

Seguidamente, caracterizam-se as dinâmicas demográficas e de reorganização do povoamento e do sistema urbano.

Em terceiro lugar, abordam-se as temáticas do desenvolvimento económico e do emprego, relacionando-as com as transformações estruturais e o desempenho dos territórios, nomeadamente na vertente da sua especialização e competitividade.

Depois, analisam-se os vários domínios da infra-estruturação do território e a distribuição e acessibilidade aos diversos tipos de equipamentos e serviços colectivos.

Num quinto momento, aborda-se o estado das paisagens e do património cultural e destaca-se o papel da arquitectura como actividade de interesse público e recurso fundamental para qualificar o território e desenvolver o país.

O diagnóstico fecha com uma síntese, centrada na selecção e identificação de vinte e quatro grandes problemas que Portugal enfrenta no domínio do ordenamento do território e a que deverá dar resposta no horizonte temporal do PNPO (ver a listagem desses problemas, sistematizada em seis grandes domínios, na página seguinte).

REGIÕES: CONTEXTO E OPÇÕES ESTRATÉGICAS

Em complemento da caracterização global das tendências de desenvolvimento e reorganização do território nacional, o Capítulo 3 do Relatório do PNPO contém um diagnóstico prospectivo das regiões do Continente e das Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira e a definição de opções estratégicas territoriais para cada uma delas.

Tendo por base a identificação dos grandes problemas que o país enfrenta do ponto de vista do ordenamento do território, a apresentação das orientações estratégicas para as regiões e a definição do quadro de referência demográfico e económico que condiciona a sua evolução estrutural, foi possível propor, à luz dos princípios e objectivos mais genéricos da ENDS – Estratégia Nacional de Desenvolvimento Sustentável, uma visão para o ordenamento do território nacional no horizonte 2025.



24 problemas para o Ordenamento do Território

a) Recursos naturais e gestão de riscos

1. Degradação do solo e riscos de desertificação, agravados por fenómenos climáticos (seca e chuvas torrenciais) e pela dimensão dos incêndios florestais.
2. Degradação da qualidade da água e deficiente gestão dos recursos hídricos.
3. Insuficiente desenvolvimento dos instrumentos de ordenamento e de gestão das áreas classificadas integradas na Rede Fundamental de Conservação da Natureza.
4. Insuficiente consideração dos riscos nas acções de ocupação e transformação do território, com particular ênfase para os sismos, os incêndios florestais, as cheias e inundações e a erosão das zonas costeiras.

b) Desenvolvimento urbano e rural

5. Expansão desordenada das áreas metropolitanas e de outras áreas urbanas, invadindo e fragmentando os espaços abertos, afectando a sua qualidade e potencial ecológico, paisagístico e produtivo, e dificultando e encarecendo o desenvolvimento das infra-estruturas e a prestação dos serviços colectivos.
6. Despovoamento e fragilização demográfica e socioeconómica de vastas áreas e insuficiente desenvolvimento dos sistemas urbanos não metropolitanos e da sua articulação com os espaços rurais envolventes, enfraquecendo a competitividade e a coesão territorial do país.
7. Degradação da qualidade de muitas áreas residenciais, sobretudo nas periferias e nos centros históricos das cidades, e persistência de importantes segmentos de população sem acesso condigno à habitação, agravando as disparidades sociais intra-urbanas.
8. Insuficiência das políticas públicas e da cultura cívica no acolhimento e integração dos imigrantes, acentuando a segregação espacial e a exclusão social nas áreas urbanas.

c) Transportes, energia e alterações climáticas

9. Subdesenvolvimento dos sistemas aeroportuário, portuário e ferroviário de suporte à conectividade internacional de Portugal, no quadro ibérico, europeu, atlântico e global.
10. Deficiente intermodalidade dos transportes, com excessiva dependência da rodovia e do uso dos veículos automóveis privados e insuficiente desenvolvimento de outros modos de transporte, nomeadamente do ferroviário.
11. Elevada intensidade (reduzida eficiência) energética e carbónica das actividades económicas e dos modelos de mobilidade e consumo, com fraco recurso a energias renováveis, conduzindo a uma estreita associação dos ritmos do crescimento económico com os do aumento do consumo de energia e das emissões de Gases com Efeito de Estufa (GEE).
12. Elevada dependência de fontes de energia primária importadas (petróleo, carvão e gás natural), com forte concentração das origens geográficas e pesadas implicações no défice externo, agravada pela volatilidade e tendência estrutural de aumento dos preços desses recursos não renováveis e de natureza estratégica.

d) Competitividade dos territórios

13. Forte dispersão geográfica das infra-estruturas económicas e dos equipamentos terciários mais qualificantes, com perdas de escala e atrofia das relações de especialização e complementaridade geradoras de maior rendibilidade social e económica.
14. Ausência de um sistema logístico global, que tenha em conta os requisitos dos diferentes sectores de actividade e a inserção dos territórios nos mercados globais.
15. Insuficiente projecção externa das funções económicas das principais aglomerações urbanas, dificultando a participação de Portugal nos fluxos de investimento internacional.
16. Reduzida extensão das cadeias de valor e insuficiente exploração das condições e dos recursos mais diferenciadores dos territórios, e correspondente debilidade das relações económicas inter-institucionais e inter-regionais no espaço económico nacional.

e) Infra-estruturas e serviços colectivos

17. Expansão e intensa alteração da estrutura da procura social de serviços colectivos e de interesse geral, pelo efeito conjugado de mudanças demográficas (envelhecimento, imigração e migrações internas), económicas e culturais.
18. Desajustamento da distribuição territorial e da qualidade da oferta de infra-estruturas colectivas e dos serviços de interesse geral face a essa expansão e alteração estrutural das procuras sociais.
19. Deficiente programação do investimento público em infra-estruturas e equipamentos colectivos, com insuficiente consideração dos impactes territoriais e dos custos de funcionamento e manutenção.
20. Incipiente desenvolvimento da cooperação territorial de âmbito supra-municipal na programação e gestão de infra-estruturas e equipamentos colectivos, prejudicando a obtenção de economias de escala e os ganhos de eficiência baseados em relações de associação e complementaridade.

f) Cultura cívica, planeamento e gestão territorial

21. Ausência de uma cultura cívica valorizadora do ordenamento do território e baseada no conhecimento rigoroso dos problemas, na participação dos cidadãos e na capacitação técnica das instituições e dos agentes mais directamente envolvidos.
22. Insuficiência das bases técnicas essenciais para o ordenamento do território, designadamente nos domínios da informação geo-referenciada sobre os recursos territoriais, da cartografia certificada, da informação cadastral e do acesso em linha ao conteúdo dos planos em vigor.
23. Dificuldade de coordenação entre os principais actores institucionais, públicos e privados, responsáveis por políticas e intervenções com impacte territorial.
24. Complexidade, rigidez, centralismo e opacidade da legislação e dos procedimentos de planeamento e gestão territorial, afectando a sua eficiência e aceitação social.



PORTUGAL 2025: ESTRATÉGIA E MODELO TERRITORIAL

O quadro de referência demográfico e económico

Os trabalhos de prospectiva territorial¹ puseram em evidência alguns elementos fundamentais que, pelo seu carácter invariante face aos diversos cenários construídos, devem ser considerados em qualquer estratégia de ordenamento do território. Destacam-se: a grande dependência das taxas de crescimento da produtividade e da imigração; a não coincidência entre as dinâmicas demográficas e as dinâmicas económicas, com possibilidade de grandes tensões na ocupação do território; a estabilização, em termos agregados, do padrão espacial da economia; o carácter estratégico dos espaços metropolitanos de Lisboa e do Porto; o crescimento incerto no interior; a forte terciarização da economia e consequente redução da eficácia das políticas de localização das actividades económicas; e um ligeiro aumento das disparidades territoriais do PIB *per capita*.

Este quadro de referência demográfico e económico e as suas implicações territoriais podem sintetizar-se em torno dos aspectos seguintes:

- a) O crescimento da economia exigirá ganhos de produtividade com tradução no desaparecimento de unidades menos competitivas e no *upgrading* das cadeias produtivas, sem favorecimento de grandes movimentos inter-regionais de investimento no quadro nacional e com eventuais deslocalizações que possam ocorrer. Em consequência, as políticas de organização do território terão de ser mais políticas de qualificação dos ambientes e tecidos produtivos locais do que políticas de localização.
- b) O crescimento económico será essencialmente terciário, implicando a necessidade de uma forte dinamização dos serviços de “exportação” para outras regiões e países, obrigando a uma elevada qualificação dessas actividades, em particular nas áreas não metropolitanas de maior dinamismo económico e demográfico. Muitos destes serviços deverão ser incorporados nos bens transaccionáveis.
- c) Um crescimento predominantemente terciário terá uma base territorial principalmente urbana, mas poderá ser ampliado e robustecido pela melhor articulação entre as cidades e os espaços rurais, valorizando o papel produtivo destes espaços no quadro da sua renovada multifuncionalidade.
- d) A indústria transformadora será relevante para o crescimento económico das áreas não metropolitanas da faixa litoral e necessária para estruturar a base produtiva das regiões do interior.
- e) A problemática litoral/interior não deve ser abordada como uma dicotomia, exigindo uma melhor integração dos diferentes espaços na prossecução dos objectivos interdependentes da competitividade e da coesão territoriais. Neste contexto, será necessário desenvolver políticas de suporte à participação e inclusão dos territórios

¹ PNPOT 4º Relatório – *Portugal 2020/2030: Ocupação do Território: Cenários de Enquadramento Demográfico e Macroeconómico*, 2004.



mais frágeis na realização desses dois objectivos e na partilha dos respectivos benefícios, com desconcentração de serviços da Administração Central e descentralização de novas competências para as autarquias locais, reforçando a proximidade aos cidadãos.

- f) A estruturação dos espaços metropolitanos de Lisboa e do Porto é prioritária, pela importância estratégica para o crescimento económico e a inserção internacional competitiva do País.
- g) O desfasamento entre as dinâmicas demográficas e as dinâmicas económicas irá implicar algumas alterações na distribuição territorial da população, sendo a dimensão urbana, sobretudo no interior, determinante para a capacidade de atracção populacional e de desenvolvimento das diferentes sub-regiões.
- h) As políticas de ordenamento do território deverão promover condições para que o País e as regiões possam acolher movimentos de população e de migrantes de outros países, assegurando uma adequada integração social e cultural e a igualdade de tratamento no acesso aos serviços colectivos, à habitação e ao emprego.
- i) Os diversos tempos das transformações e ajustamentos estruturais poderão implicar a necessidade, em diferentes fases, de medidas de apoio específico a regiões afectadas por crises de inserção nos processos de globalização. O Noroeste poderá ser a região mais crítica no curto/médio prazo.

O País que queremos: um desafio para o Ordenamento do Território

Muitas das forças subjacentes às tendências de fundo anteriormente identificadas apresentam uma grande inércia e constituem a base das trajectórias possíveis para o desenvolvimento futuro do país. As questões básicas a que importa dar resposta para enfrentar com sucesso os desafios do desenvolvimento sustentável e do ordenamento do território são:

- Como querem os portugueses que o País seja dentro de vinte anos?
- Qual o caminho, os meios e as estratégias para lá chegar?
- Qual o contributo específico da política de ordenamento do território e das outras políticas com incidência territorial?

A Ambição

A Estratégia Nacional de Desenvolvimento Sustentável (ENDS) estabelece como desígnio mobilizador tornar Portugal num dos países mais competitivos e atractivos da União Europeia, num quadro de elevado nível de desenvolvimento económico, social e ambiental, e de responsabilidade social. Com este enquadramento e tendo por base a identificação dos grandes problemas do ordenamento do território, a apresentação de orientações estratégicas



para as regiões e a definição das perspectivas demográficas e económicas de longo prazo, o PNPOT assume uma ambição que se estrutura em quatro grandes desígnios.

As políticas de ordenamento e de desenvolvimento do território no horizonte 2025 deverão contribuir de forma inovadora e duradoura para que Portugal seja:

1. Um espaço sustentável e bem ordenado;
2. Uma economia competitiva, integrada e aberta;
3. Um território equitativo em termos de desenvolvimento e bem-estar;
4. Uma sociedade criativa e com sentido de cidadania.

Estes quatro desígnios e as respectivas opções estratégicas, que são apresentadas no quadro da página seguinte, constituem a visão adoptada no PNPOT.

Modelo Territorial – O novo mapa de Portugal

O Modelo Territorial representa a inscrição espacial da *ambição e da visão (desígnios e opções estratégicas)* que caracterizam o *rumo* a imprimir às *políticas de ordenamento e desenvolvimento territorial no horizonte 2025*.

A formulação do modelo territorial baseou-se quer no diagnóstico e na análise de tendências e cenários de desenvolvimento, quer no diagnóstico estratégico das várias regiões, quer finalmente na ambição e na visão adoptadas.

O modelo territorial estrutura-se em quatro grandes **vectores de organização espacial dos recursos territoriais**:

- 1º. Riscos;
- 2º. Recursos naturais e ordenamento agrícola e florestal;
- 3º. Sistema urbano;
- 4º. Acessibilidade e conectividade internacional.

O modelo territorial deve ser entendido como um sistema global que articula os elementos e as opções subjacentes à configuração dos quatro vectores, no quadro de uma mesma estratégia de desenvolvimento territorial.

A incidência das várias opções estratégicas sobre os sistemas que integram o modelo territorial é sintetizada no quadro seguinte.



Desígnios, Opções Estratégicas e Modelo Territorial

Desígnios e Opções Estratégicas	Sistemas do Modelo Territorial		
	Riscos	Naturais e Agro-Forestais	Urbano e de Acessibilidades
<i>Um espaço sustentável e bem ordenado</i>			
Preservar o quadro natural e paisagístico, em particular os recursos hídricos, a zona costeira, a floresta e os espaços de potencial agrícola			
Gerir e valorizar as áreas classificadas integrantes da Rede Fundamental de Conservação da Natureza			
Articular o sistema de “espaços abertos” de natureza ambiental e paisagística com o sistema urbano e as redes de infra-estruturas			
Estruturar nucleações que contrariem a tendência para a urbanização contínua ao longo da faixa litoral de Portugal Continental			
<i>Uma economia competitiva, integrada e aberta</i>			
Reforçar a integração do território nacional através de uma organização mais policêntrica do sistema urbano			
Valorizar o papel estratégico da Região Metropolitana de Lisboa, da aglomeração urbano-industrial do Noroeste, do polígono Leiria-Coimbra-Aveiro-Viseu e das regiões turísticas de valia internacional do Algarve, da Madeira e de outros pólos emergentes de desenvolvimento turístico, para a afirmação internacional de Portugal			
Desenvolver redes de conectividade internacional que conjuguem as necessidades de integração ibérica e europeia com a valorização da vertente atlântica e com a consolidação de novas centralidades urbanas			
Estruturar sistemas urbanos sub-regionais de forma a constituir pólos regionais de competitividade, em particular no interior			
<i>Um território equitativo em termos de desenvolvimento e bem-estar</i>			
Definir o sistema urbano como critério orientador do desenho das redes de infra-estruturas e de equipamentos colectivos, cobrindo de forma adequada o conjunto do País e estruturando os sistemas de acessibilidades e mobilidades em função de um maior equilíbrio no acesso às funções urbanas de nível superior			
Promover redes de cidades e subsistemas urbanos locais policêntricos que, numa perspectiva de complementaridade e especialização, permitam a qualificação dos serviços prestados à população e às actividades económicas			
Valorizar a diversidade dos territórios e a articulação dos centros urbanos com as áreas rurais, garantindo em todo o País o acesso ao conhecimento e aos serviços colectivos e boas condições de mobilidade e comunicação, favorecendo a liberdade de opção por diferentes espaços e modos de vida.			

Principais incidências das Opções Estratégicas nos Sistemas do Modelo Territorial.



Prevenção e redução de riscos

A situação geográfica e as características geológicas e climáticas de Portugal, nos territórios do continente e nas regiões insulares, tendo ainda em consideração o contexto actual das alterações climáticas, exigem uma monitorização e gestão preventivas dos diversos riscos naturais ou antrópicos. O enquadramento geodinâmico do arquipélago dos Açores justifica a histórica e intensa actividade sismovulcânica e a vulnerabilidade do território face a estes perigos naturais, que apresentam ainda um potencial tsunamogénico.

Para diferentes escalas temporais e espaciais de ocorrência e respectivos efeitos no território, pode identificar-se um conjunto abrangente de vulnerabilidades e riscos: actividade sísmica, movimentos de massa, erosão do litoral e instabilidade das arribas, cheias e inundações, incêndios florestais, secas e desertificação, contaminação de massas de água, contaminação e erosão de solos, derrames acidentais no mar, ruptura de barragens e riscos associados a diversas infra-estruturas e acidentes industriais graves.

Na lista dos 24 grandes problemas para o Ordenamento do Território, com que termina o diagnóstico apresentado no capítulo 2 do Relatório do PNPOT, as situações de risco foram factores de consideração de prioridade de primeira linha da política de ordenamento do território e uma condicionante fundamental da organização das várias componentes do modelo territorial.

Apresenta-se, na figura 1, um mapa que representa, para o território continental e a uma escala macroscópica, um subconjunto dos riscos e vulnerabilidades relevantes para o Ordenamento do Território, face à ocorrência de fenómenos naturais mais graves e de actividades humanas de perigosidade potencial. Trata-se de uma carta agregada de “Riscos” que tem um sentido amplo de identificação de temas específicos mais relevantes.

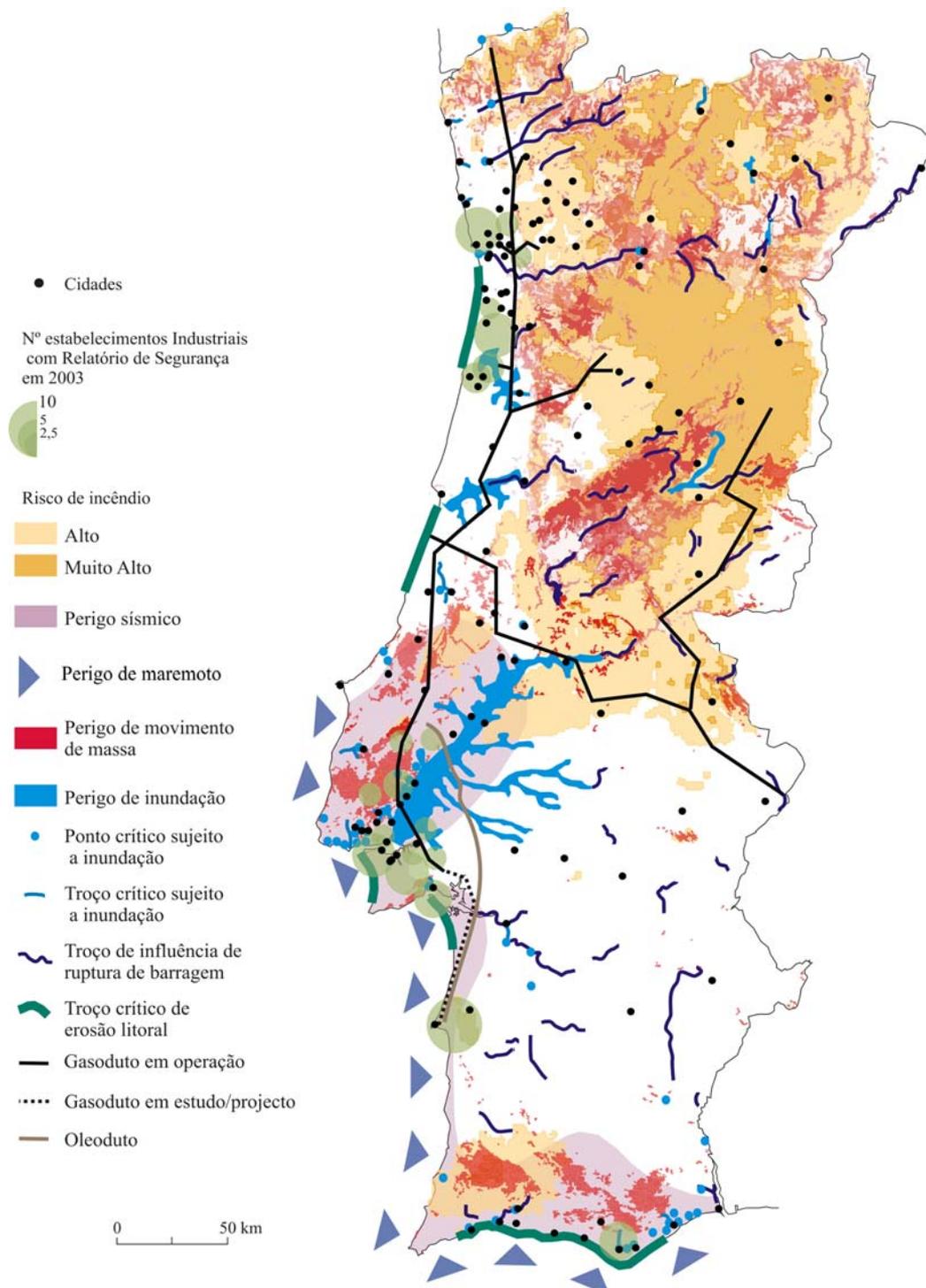
Recursos naturais e ordenamento agrícola e florestal

Os sistemas considerados neste vector mereceram um tratamento desenvolvido e aprofundado no âmbito do Relatório. Igual destaque lhes é conferido na listagem de grandes problemas para o Ordenamento do Território e no enunciado das opções estratégicas.

A mensagem mais forte que se transmite com a apresentação deste vector nas figuras 2, 3 e 4 é a de que a conservação e gestão sustentável dos recursos naturais exige a conjugação estreita dos três grandes sistemas, respectivamente, de gestão integrada da água, de ordenamento agrícola e florestal, e de conservação da natureza e da biodiversidade.

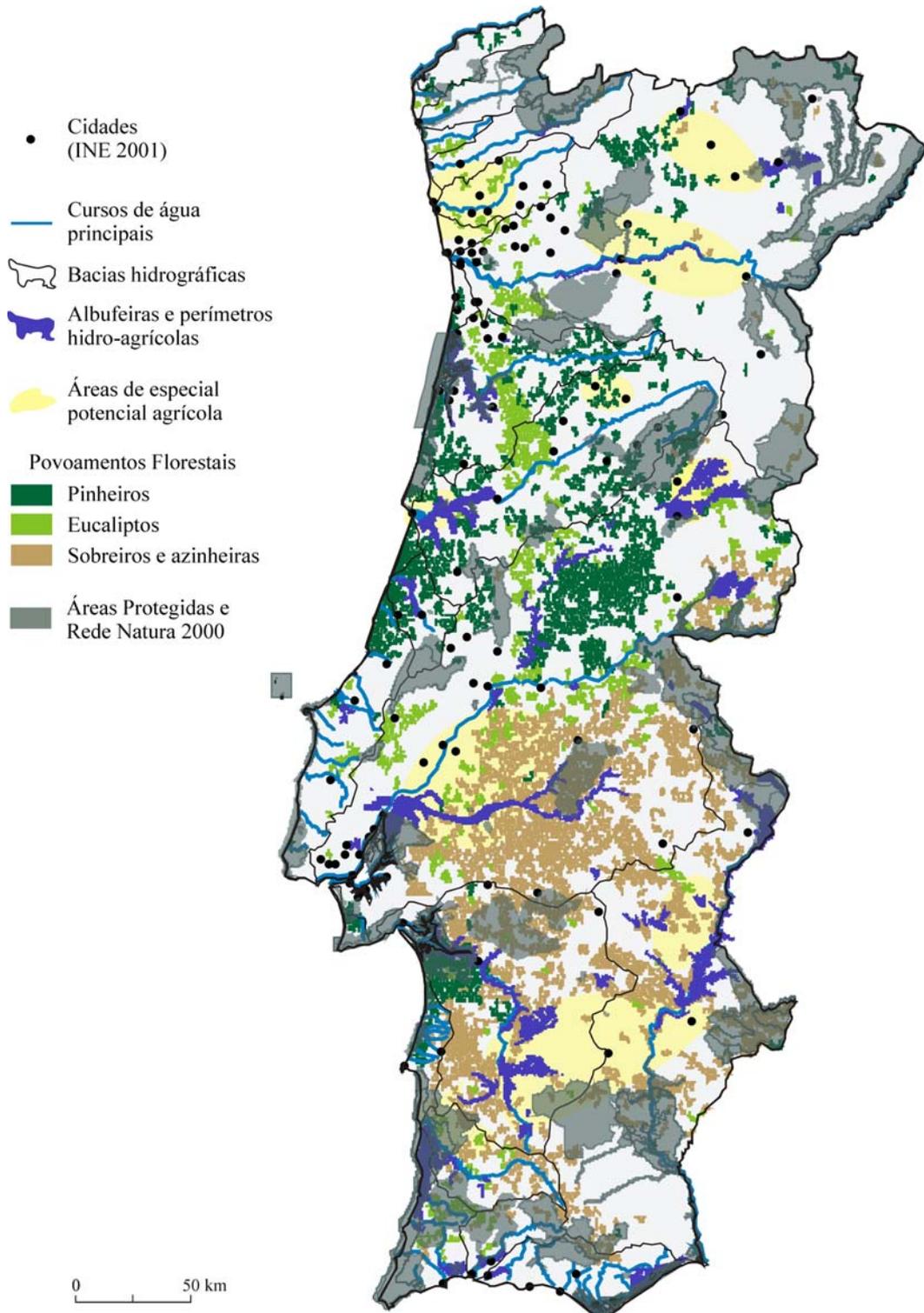
Trata-se de acolher uma convicção sucessivamente afirmada e fundamentada ao longo do Relatório e que tem o seu elemento mais exuberante e firme de enraizamento na percepção de que, numa perspectiva lúcida de desenvolvimento sustentável, a tríade dos recursos água-solo-biodiversidade é indissolúvel e só pode ser eficazmente gerida com o contributo daqueles três grandes sistemas e das políticas e actores que lhes dão vida nos vários domínios temáticos e níveis territoriais de intervenção.

Esta convicção, assim transformada em orientação de política, constitui um dos elementos fundamentais de estruturação do Programa de Acção do PNPOT.



Fonte: IGM; IGP; DGE; IA; SIG PNPOT, 2006

Figura 1: Riscos em Portugal Continental



Fonte: SIG PNPOT, 2006

Figura 2: Sistemas naturais e agro-florestais em Portugal Continental



MINISTÉRIO DO AMBIENTE, DO ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO E DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL
SECRETARIA DE ESTADO DO ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO E DAS CIDADES
DIRECÇÃO-GERAL DO ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO E DESENVOLVIMENTO URBANO

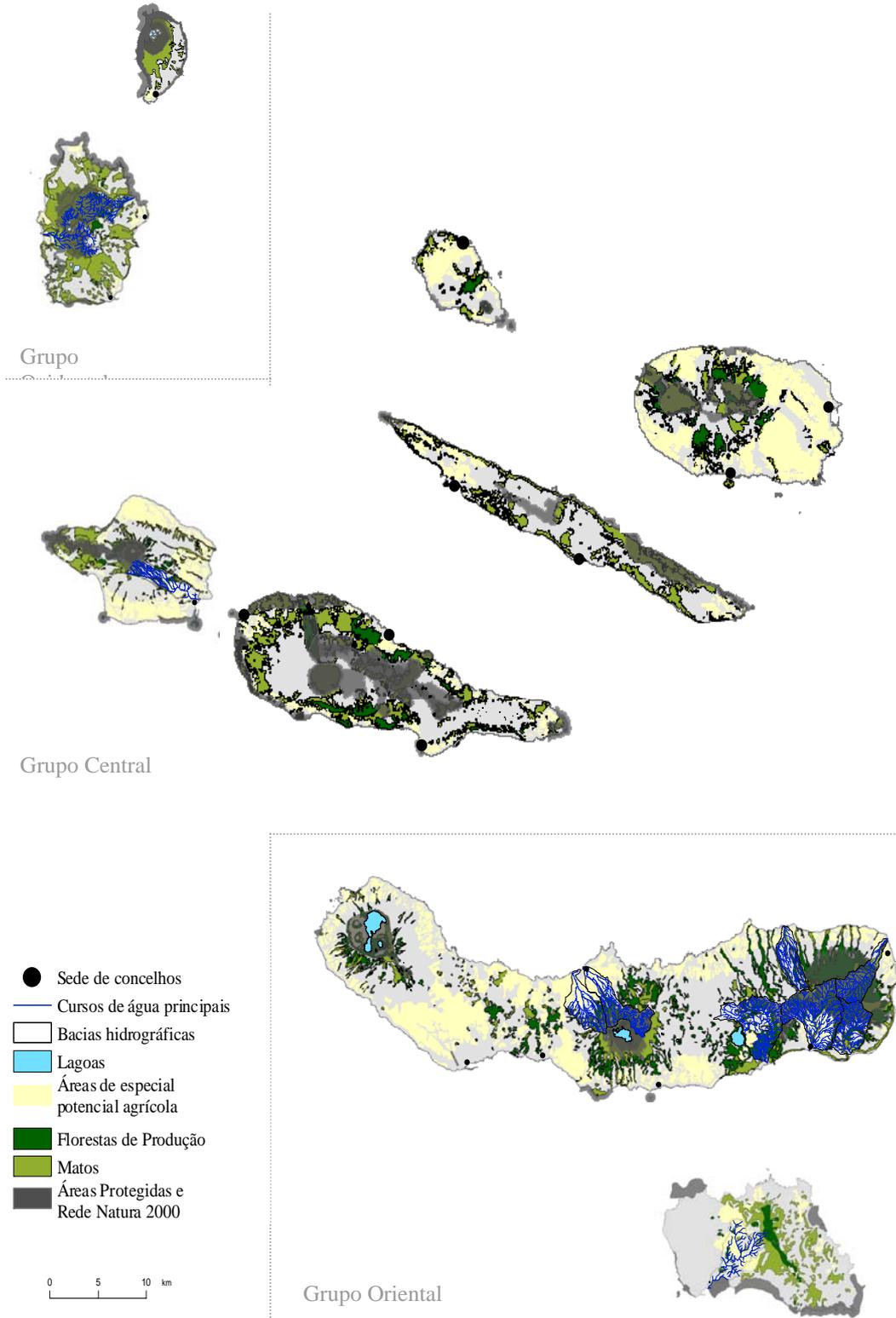
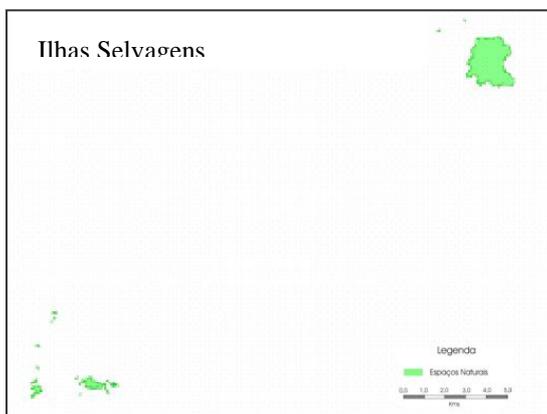
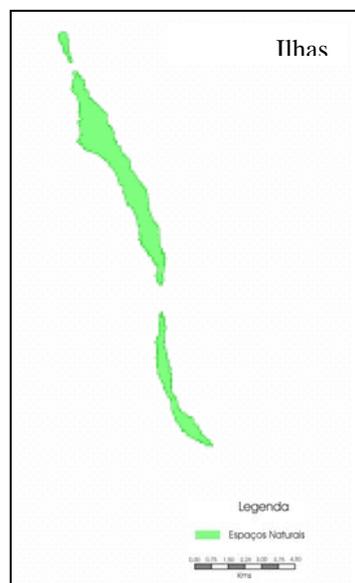
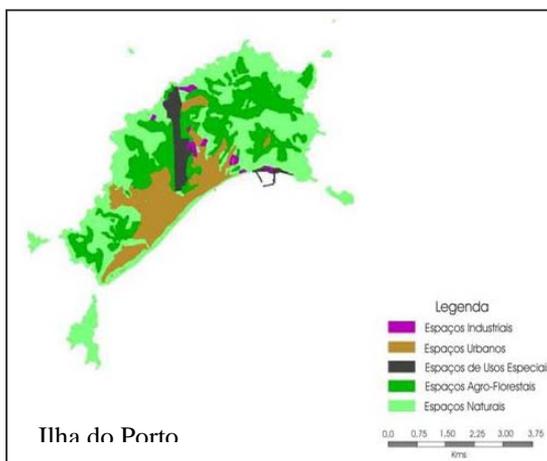
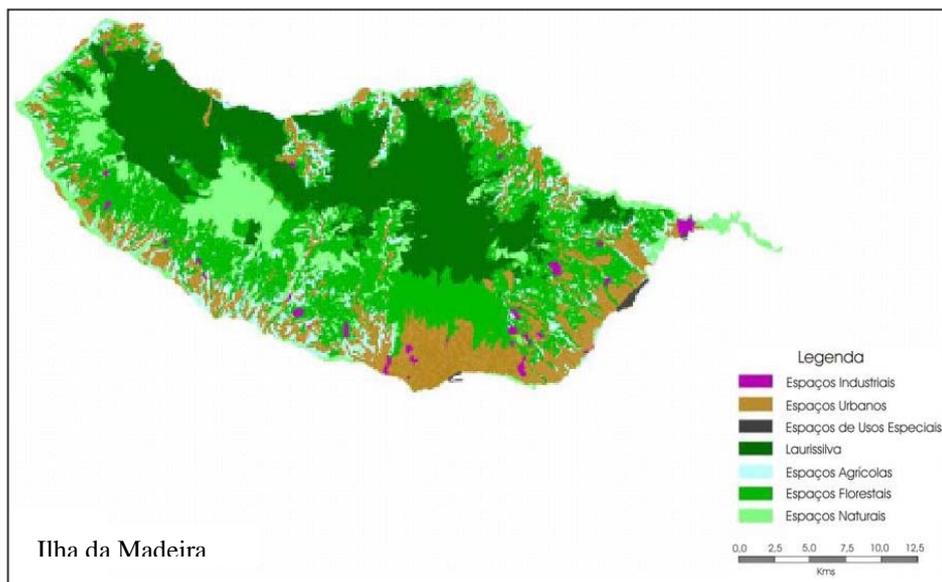


Figura 3: Sistemas naturais e agro-florestais na Região Autónoma dos Açores



MINISTÉRIO DO AMBIENTE, DO ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO E DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL
SECRETARIA DE ESTADO DO ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO E DAS CIDADES
DIRECÇÃO-GERAL DO ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO E DESENVOLVIMENTO URBANO



Extraído de: PDES, 2006

Figura 4: Sistemas naturais e agro-florestais na Região Autónoma da Madeira



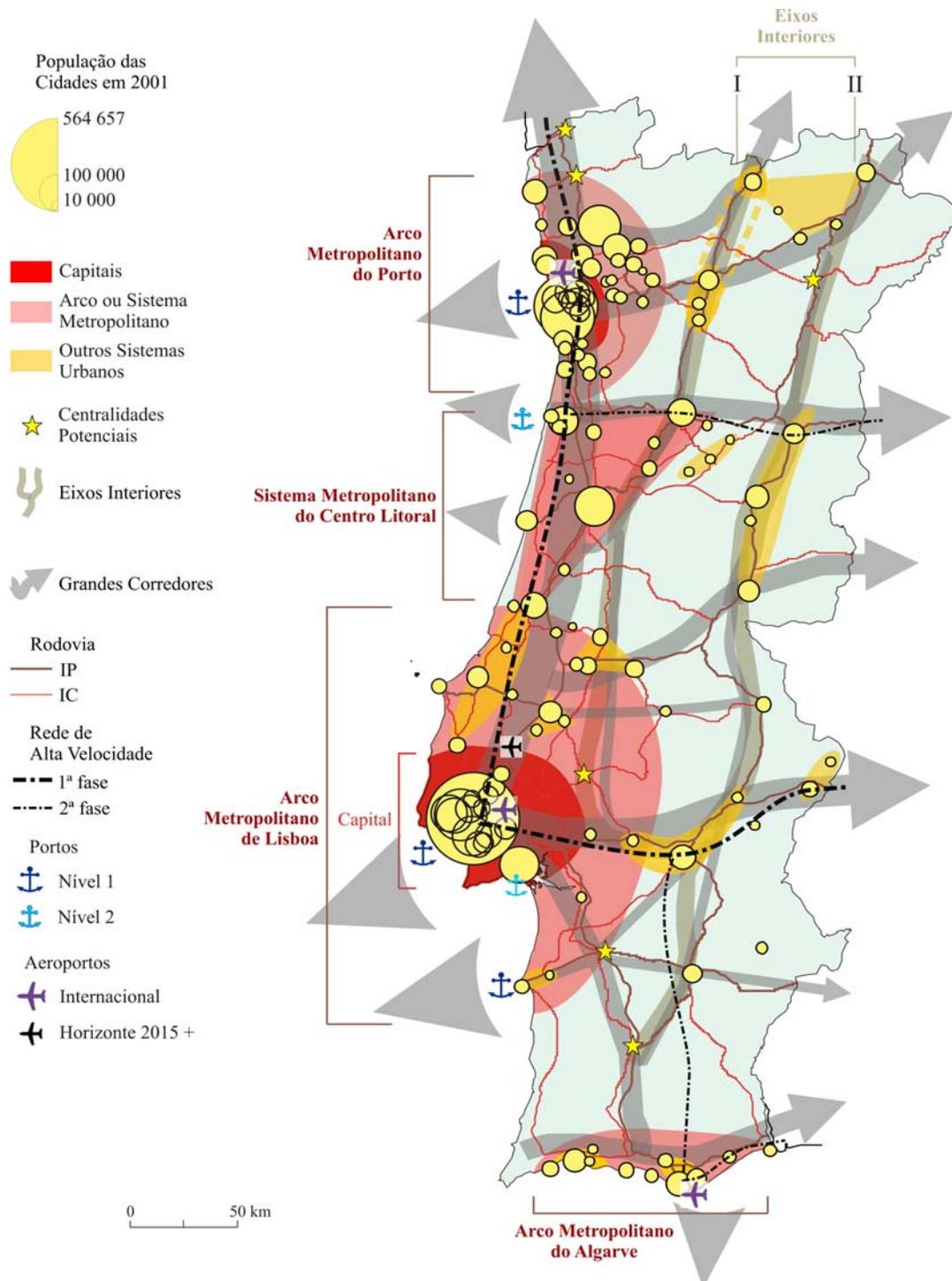
Sistema urbano, acessibilidade e conectividade internacional

Na Figura 5 sintetizam-se os terceiro e quarto vectores do modelo territorial, que constituem a espinha vertebral e uma das estruturas mais determinantes da organização do território e da sua projecção e competitividade internacional, destacando-se alguns aspectos.

- Os principais motores da competitividade do País estruturam-se em torno de pólos urbanos articulados em sistemas policêntricos:
 - o *Arco Metropolitano do Porto*, em que o Porto emerge como capital do Noroeste e como núcleo de um novo modelo de ordenamento da conurbação do Norte Litoral;
 - o *Sistema Metropolitano do Centro Litoral*, polígono policêntrico com destaque para Aveiro, Viseu, Coimbra e Leiria, a estruturar e reforçar como pólo de internacionalização;
 - o *Arco Metropolitano de Lisboa*, centrado na capital e respectiva área metropolitana, com uma estrutura complementar crescentemente policêntrica, da Nazaré a Sines, com quatro sistemas urbanos sub-regionais em consolidação (Oeste, Médio Tejo, Lezíria e Alentejo Litoral) e prolongando a sua influência em direcção a Évora;
 - o *Arco Metropolitano do Algarve*, polinucleado e tendencialmente linear, projectando o seu dinamismo segundo modelos de desenvolvimento diferenciados, para o interior e ao longo da Costa Vicentina e do rio Guadiana.
- A construção do novo Aeroporto Internacional de Lisboa, o desenvolvimento da rede ferroviária de alta velocidade e a criação de um corredor multimodal de mercadorias para ligação do sistema portuário Lisboa/Setúbal/Sines a Espanha e ao centro da Europa, são elementos estratégicos na recomposição da rede de infra-estruturas de conectividade internacional.
- A estrutura das acessibilidades internas define malhas de diferente densidade, facilitando o funcionamento em rede e a abertura ao exterior, articulando os diferentes modos de transporte numa lógica de complementaridade, especialização e eficiência. Para além dos principais pólos e sistemas urbanos que organizam o espaço nacional, as novas acessibilidades podem conferir melhorias de centralidade a certas localizações-chave (centralidades potenciais) em áreas frágeis do ponto de vista urbano, projectando a sua influência sobre o território rural envolvente (Valença; Ponte de Lima/Ponte da Barca; Moncorvo; Coruche; Alvalade/Ermidas; Ourique/Castro Verde).
- Para incrementar a coerência do conjunto do sistema urbano e o seu contributo para a competitividade e a coesão territorial, importa reforçar nos espaços não metropolitanos, nomeadamente no interior, a estrutura urbana constituída pelas cidades de pequena e média dimensão, privilegiando as ligações em rede e adensando uma malha de sistemas urbanos sub-regionais que favoreçam a criação de pólos regionais de competitividade.
- Em complementaridade das relações transversais litoral/interior, o aprofundamento das relações norte/sul baseadas em dois eixos longitudinais interiores (dorsais) de relacionamento inter-urbano, ao desenvolver o potencial de interacção ao longo destes eixos urbanos, constituirá um factor importante de dinamização de uma extensa área do interior norte à serra algarvia, que representa cerca de 2/3 do território de Portugal Continental. As principais portas terrestres de acesso a Espanha e ao continente europeu constituirão um dos esteios da dinâmica induzida pelo eixo mais interior que flanqueia a fronteira leste do país de norte a sul.



MINISTÉRIO DO AMBIENTE, DO ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO E DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL
SECRETARIA DE ESTADO DO ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO E DAS CIDADES
DIRECÇÃO-GERAL DO ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO E DESENVOLVIMENTO URBANO



Fonte: SIG PNPOT, 2006

Figura 5: Sistema urbano e acessibilidades em Portugal Continental



3. PROGRAMA DE ACÇÃO

PROGRAMA DAS POLÍTICAS

O Programa de Acção do PNPOT concretiza a estratégia de ordenamento, desenvolvimento e coesão territorial do país, através do Programa das Políticas e das Directrizes para os Instrumentos de Gestão Territorial.

O Programa das Políticas consiste no conjunto de objectivos estratégicos, objectivos específicos e medidas que especificam o rumo traçado para Portugal no horizonte 2025. Representa, assim, um quadro integrado de compromissos das políticas com incidência territorial na prossecução dos objectivos e da estratégia do PNPOT.

A linha de rumo que o Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território (PNPOT) pretende imprimir ao país sistematiza-se em seis Objectivos Estratégicos, que se complementam e reforçam reciprocamente:

1. *Conservar e valorizar a biodiversidade e o património natural, paisagístico e cultural, utilizar de modo sustentável os recursos energéticos e geológicos, e prevenir e minimizar os riscos.*
2. *Reforçar a competitividade territorial de Portugal e a sua integração nos espaços ibérico, europeu, atlântico e global.*
3. *Promover o desenvolvimento policêntrico dos territórios e reforçar as infra-estruturas de suporte à integração e à coesão territoriais.*
4. *Assegurar a equidade territorial no provimento de infra-estruturas e de equipamentos colectivos e a universalidade no acesso aos serviços de interesse geral, promovendo a coesão social.*
5. *Expandir as redes e infra-estruturas avançadas de informação e comunicação e incentivar a sua crescente utilização pelos cidadãos, empresas e administração pública.*
6. *Reforçar a qualidade e a eficiência da gestão territorial, promovendo a participação informada, activa e responsável dos cidadãos e das instituições.*

Estes Objectivos estratégicos aderem aos seis domínios de problemas de ordenamento do território anteriormente apresentados, mas sem que se verifique total coincidência já que a estratégia proposta visa combater problemas mas pretende, ao mesmo tempo, consolidar novas oportunidades e concretizar quatro grandes desígnios. São, portanto, objectivos ditados pela visão e ambição de que Portugal se torne, progressivamente, um espaço mais sustentável e melhor ordenado, uma economia competitiva, mais integrada e aberta, um território mais equitativo em termos de desenvolvimento e bem-estar, e uma sociedade criativa e com sentido de cidadania.

Para cada Objectivo estratégico, devidamente enquadrado e justificado, enunciam-se diferentes linhas de intervenção polarizadas pelos respectivos Objectivos Específicos. Em número variável, os Objectivos específicos desdobram e concretizam a finalidade subjacente a cada Objectivo estratégico, podendo corresponder a iniciativas de natureza distinta, de acordo com a definição e execução de políticas e estratégias, desenvolvimento e implementação de



programas, incentivo de iniciativas, comportamentos ou valores específicos, produção legislativa e organização administrativa.

Finalmente, cada Objectivo específico corporiza-se num conjunto ilustrativo de Medidas. As medidas consideradas *prioritárias e calendarizáveis no horizonte do próximo período de programação financeira comunitária (ano 2013)* são elencadas. Outras medidas irão sendo identificadas no futuro, em função do acompanhamento, monitorização e avaliação da execução do PNPOT e no quadro dos correspondentes processos de revisão conforme explicado no final do capítulo 3 do Programa de Acção.

No desenho do conjunto de Objectivos Estratégicos e Específicos do PNPOT houve a preocupação de garantir a coerência com a visão e os objectivos consagrados noutros três quadros de referência estratégicos de natureza horizontal. O primeiro deles é a *Estratégia Nacional de Desenvolvimento Sustentável (ENDS 2005-2015)*. Os dois restantes são, por um lado, o *Programa Nacional de Acção para o Crescimento e o Emprego (PNACE)*, elaborado e periodicamente actualizado no contexto da agenda de reformas da *Estratégia de Lisboa* da União Europeia e, por outro lado, o *Plano Nacional para as Alterações Climáticas (PNAC)*, que enquadra o cumprimento do conjunto de compromissos e obrigações assumidos por Portugal enquanto signatário da Convenção Quadro das Nações Unidas sobre as alterações Climáticas, do Protocolo de Quioto e do Acordo de Partilha de Responsabilidades da UE neste âmbito.

Num plano mais directamente relacionado com a pertinência e as condições de implementação das medidas prioritárias do programa de políticas do PNPOT que correspondem a investimentos a executar até 2013, considera-se também como prioridade de primeira linha e de natureza horizontal a garantia de coerência com os objectivos e as prioridades do *Quadro de Referência Estratégico Nacional (QREN 2007-2013)* e do *Plano Estratégico Nacional de Desenvolvimento Rural (PEN 2007-2013)*, que enquadram estrategicamente a aplicação em Portugal das políticas comunitárias de coesão económica e social e de desenvolvimento rural no próximo período de programação (2007-2013).



ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO

OBJECTIVOS ESTRATÉGICOS E OBJECTIVOS ESPECÍFICOS DO PROGRAMA DAS POLÍTICAS

1. Conservar e valorizar a biodiversidade, os recursos e o património natural, paisagístico e cultural, utilizar de modo sustentável os recursos energéticos e geológicos, e prevenir e minimizar os riscos

1. Desenvolver os sistemas de conhecimento e informação sobre o ambiente e os recursos naturais.
2. Aperfeiçoar e consolidar os regimes, os sistemas e as áreas fundamentais para proteger e valorizar a biodiversidade e os recursos naturais.
3. Definir e executar uma Estratégia Nacional de Protecção do Solo.
4. Promover o ordenamento e a gestão sustentável da silvicultura e dos espaços florestais.
5. Executar a política de gestão integrada da água.
6. Definir e executar uma política de ordenamento e gestão integrada da zona costeira, nas suas componentes terrestre e marítima.
7. Executar a Estratégia Nacional para o Mar.
8. Definir e executar uma política de gestão integrada dos recursos geológicos.
9. Executar a Estratégia Nacional para a Energia e prosseguir a política sustentada para as alterações climáticas.
10. Proteger e valorizar as paisagens e o património cultural.
11. Avaliar e prevenir os factores e as situações de risco, e desenvolver dispositivos e medidas de minimização dos respectivos efeitos.

2. Reforçar a competitividade territorial de Portugal e a sua integração nos espaços ibérico, europeu, atlântico e global

1. Afirmar a dimensão atlântica do País, consolidando o papel estratégico das Regiões Autónomas como plataformas intermédias entre o continente europeu e os continentes americano e africano.
2. Melhorar os sistemas e infra-estruturas de suporte à conectividade internacional de Portugal no quadro ibérico, europeu, atlântico e global.
3. Reforçar a capacidade de as cidades se afirmarem como motores de internacionalização e desenvolvimento.
4. Promover pólos regionais de competitividade e qualificar o emprego.
5. Promover um maior equilíbrio na distribuição territorial da população e assegurar condições de atracção de populações com níveis elevados de qualificação.
6. Implementar uma estratégia que promova o aproveitamento sustentável do potencial turístico de Portugal às escalas nacional, regional e local.

3. Promover o desenvolvimento policêntrico dos territórios e reforçar as infra-estruturas de suporte à integração e à coesão territoriais

1. Reforçar os centros urbanos estruturantes das regiões, em particular nas regiões menos desenvolvidas.
2. Estruturar e desenvolver as redes de infra-estruturas de suporte à acessibilidade e à mobilidade, favorecendo a consolidação de novas centralidades urbanas e de sistemas urbanos mais policêntricos.
3. Promover um desenvolvimento urbano mais compacto e policêntrico no Continente, contrariar a construção dispersa, estruturar a urbanização difusa e incentivar o reforço de centralidades intra-urbanas.
4. Promover um desenvolvimento rural ajustado à diversidade dos territórios, considerando em especial as necessidades e a especificidade das áreas mais vulneráveis e despovoadas.



ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO

OBJECTIVOS ESTRATÉGICOS E OBJECTIVOS ESPECÍFICOS DO PROGRAMA DAS POLÍTICAS

- 4. Assegurar a equidade territorial no provimento de infra-estruturas e de equipamentos colectivos e a universalidade no acesso aos serviços de interesse geral, promovendo a coesão social.**
 1. Promover o ordenamento das redes de educação do pré-escolar, do ensino básico e do secundário, da formação tecnológico/profissionalizante e da educação e formação de adultos, e implementar critérios de racionalidade no ordenamento territorial do ensino superior.
 2. Desenvolver uma rede nacional de prestação de cuidados de saúde que garanta a universalidade de acesso e racionalize a procura do Serviço Nacional de Saúde (SNS), valorizando os cuidados de saúde primários e a resposta aos grupos mais vulneráveis.
 3. Desenvolver programas e incentivar acções que melhorem as condições de habitação, nomeadamente no que se refere aos grupos sociais mais vulneráveis.
 4. Dinamizar redes de equipamentos colectivos e programas para responder com eficácia às necessidades dos diferentes grupos sociais e das famílias, promovendo a integração dos grupos mais vulneráveis face à pobreza e à exclusão social e garantindo a segurança a todos os cidadãos.
 5. Desenvolver uma rede supra-municipal articulada de equipamentos desportivos e de lazer activo que valorize a motricidade, aprofunde a equidade de acesso e qualifique a evolução do sistema urbano.
 6. Dinamizar uma rede de equipamentos culturais que valorize identidades, patrimónios e formas de expressão artística num quadro de aprofundamento da educação para a cultura e de reforço da equidade de acesso e da participação nas actividades culturais.
 7. Desenvolver os serviços de abastecimento público de água, e de recolha, tratamento e reutilização de águas residuais e de resíduos, estruturando a gestão na óptica da co-responsabilidade social e melhorando os níveis e a qualidade de atendimento.
 8. Desenvolver as redes de infra-estruturas, de equipamentos e de serviços de suporte à acessibilidade e à mobilidade, reforçando a segurança, a qualidade de serviço e as condições de equidade territorial e social.
 9. Planear e implementar uma rede integrada de serviços de Justiça, definindo a distribuição e implantação geográfica dos equipamentos públicos de Justiça, nomeadamente tribunais, julgados de paz, conservatórias, prisões e centros educativos.
- 5. Expandir as redes e infra-estruturas avançadas de informação e comunicação e incentivar a sua crescente utilização pelos cidadãos, empresas e administração pública.**
 1. Alargar o acesso à Internet de Banda Larga em todo o país e promover uma rápida e efectiva apropriação económica e social das Tecnologias de Informação e Comunicação (TIC).
 2. Promover as TIC como instrumento fundamental de desenvolvimento territorial e de coesão social, generalizando a sua utilização na difusão de informação e na oferta de serviços de interesse público.
- 6. Reforçar a qualidade e a eficiência da gestão territorial, promovendo a participação informada, activa e responsável dos cidadãos e das instituições.**
 1. Produzir e difundir o conhecimento sobre o ordenamento e o desenvolvimento do território.
 2. Renovar e fortalecer as capacidades de gestão territorial.
 3. Promover a participação cívica e institucional nos processos de ordenamento e desenvolvimento territorial.
 4. Incentivar comportamentos positivos e responsáveis face ao ordenamento do território.

Uma importante característica deste Programa é a grande abrangência do seu campo de acção. Ele abarca os diversos domínios (ambiental, económico, social e cultural) e as várias dimensões (competitividade, coesão, sustentabilidade, qualidade de vida) do ordenamento e



do desenvolvimento territorial, e incide sobre todo o leque dos *recursos territoriais*² (recursos e valores naturais; áreas agrícolas e florestais; património; redes de acessibilidades, de infra-estruturas e de equipamentos colectivos; sistema urbano; e localização e distribuição das actividades económicas).

Esta característica do Programa das Políticas testemunha uma opção fundamental da legislação fundadora da política de ordenamento do território, ao considerar o território um espaço de iniciativa e de coordenação institucional, de exercício de soberania e de desenvolvimento sustentável, que vai por isso para além da noção mais tradicional e restrita do território como quadro físico que importa ordenar. Essa legislação determina também, na senda de preceitos constitucionais, o *dever de ordenar o território* como uma *missão fundamental do Estado e das Autarquias locais*, assegurando a *harmonização dos interesses públicos e a coordenação das intervenções com incidência territorial das várias instituições públicas*.

Igualmente relevante é o facto de o Programa das Políticas do PNPOT abranger um leque de medidas que excede em muito a produção legislativa e a elaboração de planos, ao incluir diversos outros instrumentos de administração e de coordenação de políticas públicas, de execução de projectos e de programas por entidades públicas e de incentivo ao investimento e a outras acções desenvolvidas por entidades privadas ou em parceria público-privado.

Para caracterizar esta diversidade de instrumentos de política elaborou-se uma matriz de classificação das medidas por tipos de intervenção pública (**Matriz I** dos Anexos ao PA) que constitui um quadro sistemático e calendarizado do conjunto de compromissos governativos assumidos neste âmbito e que se sintetiza em seguida.

Quadro 1 – Medidas Prioritárias por Objectivos Estratégicos e Tipos de Intervenção Pública

Objectivos Estratégicos	N.º de Objectivos Específicos	N.º de Medidas	N.º de Medidas por Tipos de Intervenção Pública ^(#)			
			Legislação	Estratégia Planeamento Regulação	Informação Coordenação Avaliação	Administração Execução Incentivo
1	11	70	9	30	34	39
2	6	27		20		26
3	4	24	2	15	3	12
4	9	45		38	3	38
5	2	11		1	4	11
6	4	20	2	6	13	9
Total	36	197	13	110	57	135

(#) – Apuramento com base na informação do Anexo I. A execução de uma medida pode envolver diversos tipos de intervenção pública, pelo que a soma das colunas 4 a 7 é superior ao número total de medidas apresentado na coluna 3.

² Cf. os artigos 10º a 19º do Decreto-Lei nº. 380/99, de 22 de Setembro.



Responsabilidades e coordenação da acção governativa

Para se construir um quadro tão abrangente de medidas de política, vinculativo do conjunto das instituições públicas, foi determinante o envolvimento do conjunto do Governo e da Administração Pública, como o será necessariamente na sua execução.

Visando clarificar as responsabilidades e as exigências de coordenação institucional para a implementação do Programa das Políticas, apresenta-se uma matriz que indica as grandes Áreas de Acção Governativa envolvidas na prossecução de cada um dos Objectivos Específicos (Matriz II dos Anexos ao PA).

Em complemento deste aspecto, e também para objectivar a amplitude e a estrutura temática do Programa das Políticas, elaborou-se um quadro que sintetiza a repartição das medidas prioritárias por grandes áreas de acção governativa.

Quadro 2 – Medidas Prioritárias por Grandes Áreas de Acção Governativa

	N.º Medidas	%
Ambiente	20	10
Ordenamento do território e cidades	59	30
Obras públicas, transportes e comunicações	27	14
Agricultura, florestas e desenvolvimento rural	12	6
Desenvolvimento regional, economia e emprego	26	14
Educação, cultura e ciência	20	10
Áreas sociais	16	8
Administração e soberania	17	8
Total	197	100

A síntese assim obtida revela de um modo expressivo a amplitude do Programa das Políticas na cobertura das várias vertentes do ordenamento, do desenvolvimento e da coesão territoriais do País, em que se evidenciam naturalmente as áreas de acção institucional com maior incidência e focagem no ordenamento do território.



DIRECTRIZES PARA OS INSTRUMENTOS DE GESTÃO TERRITORIAL

Relação entre o PNPOT e os outros Instrumentos de Gestão Territorial

A execução do Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território depende do conjunto de instrumentos de gestão territorial definidos na Lei de Bases da Política de Ordenamento do Território e de Urbanismo.

Salienta-se a importância do PNPOT e o seu papel no enquadramento estratégico dos planos, ao constituir um instrumento de coerência de todo o sistema de gestão territorial. Este enquadramento é especificado através da análise da repercussão do Programa das Políticas nos vários tipos de IGT, com recurso a uma matriz que cruza as medidas prioritárias com as diversas figuras de plano instituídas (Matriz III dos Anexos ao PA).

Essa matriz mostra a relação entre as Medidas Prioritárias e os diversos IGT que as podem concretizar ou que serão directamente afectados por elas, assinalando-se apenas o primeiro nível de implementação, ou nível preferencial, não significando que, uma vez implementado nesse nível, a medida não venha a ter repercussões aos outros níveis. Uma leitura geral da matriz revela, em primeiro lugar, a dimensão territorial da implementação do PNPOT, que é dada pela diferenciação do âmbito de intervenção dos diversos instrumentos de planeamento. Constata-se ainda que há uma forte incidência no planeamento de âmbito municipal, o que exigirá um elevado envolvimento e responsabilização das Autarquias Locais no processo de implementação do PNPOT.

São dadas, no Programa de Acção, orientações para a elaboração de cada tipo de IGT, realçando alguns aspectos que resultam directamente das medidas prioritárias. Serão futuramente desenvolvidas regras para a elaboração de normas orientadoras para os Planos Regionais de Ordenamento do Território, em execução directa das directrizes que resultam do PNPOT, as quais, conjugadas com as presentes orientações, devem ser observadas pelas diversas entidades intervenientes nos procedimentos de planeamento.

São igualmente apresentadas as condições necessárias para o acompanhamento, monitorização e avaliação da implementação do PNPOT.

A visão estratégica e o modelo territorial propostos no PNPOT articulam-se com a Estratégia Nacional de Desenvolvimento Sustentável (ENDS), respeitando os mesmos objectivos gerais de desenvolvimento económico, coesão social e protecção ambiental.

O modelo territorial do PNPOT é o quadro de referência nacional para a implementação de um conjunto de estratégias nacionais e de planos sectoriais associados, devendo orientar os modelos territoriais que vierem a ser definidos nos âmbitos regional, sub-regional e local. A visão estratégica e o modelo territorial do PNPOT constituem os elementos de referência para a elaboração, alteração ou revisão dos instrumentos de gestão territorial.



Orientações para a elaboração dos Instrumentos de Gestão Territorial

Planos Sectoriais

O Programa das Políticas acolhe e desenvolve orientações e medidas enquadradas por instrumentos de política sectorial com incidência territorial, nomeadamente Planos Sectoriais, de acordo com o princípio da coordenação interna estabelecido na Lei de Bases da Política de Ordenamento do Território e de Urbanismo e no Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial.

Na sequência da análise da estrutura e do conteúdo do Programa e das inerentes responsabilidades de acção governativa, destacam-se a amplitude e a diversidade dos instrumentos de política sectorial com incidência territorial que o integram (cf. também as sínteses constantes dos Anexo I - Medidas Prioritárias por Tipos de Intervenção Política e do Anexo II – Objectivos Específicos e Domínios de Acção Governativa).

Realça-se a contribuição do PNPOT enquanto plataforma de encontro e resultado de uma forte concertação de políticas sectoriais com implicação na organização e ocupação do território. As propostas que consubstanciam o Programa das Políticas representam um comprometimento de diversos actores políticos e institucionais nacionais na prossecução dos objectivos estratégicos estabelecidos, o que confere a segurança e a estabilidade necessárias para o seu desenvolvimento através de outros instrumentos de política com incidência territorial.

Planos Especiais de Ordenamento do Território

Os regimes específicos de salvaguarda de recursos e valores naturais são estabelecidos nos Planos Especiais de Ordenamento do Território (PEOT), com o objectivo de assegurar a permanência dos sistemas indispensáveis à utilização sustentável do território.

Os PEOT devem assumir um compromisso recíproco com as orientações dos planos sectoriais e dos planos regionais. Considerando que prevalecem sobre os planos municipais de ordenamento, devem as suas disposições ser transpostas para os planos directores municipais que assim se constituem como o principal instrumento de gestão territorial de âmbito municipal, facilitando os procedimentos de planeamento e gestão do território municipal.

Na matriz incluída no Anexo III (Medidas Prioritárias e IGT) assinalam-se, designadamente, as que se relacionam directamente com a elaboração e implementação dos PEOT, reflectindo a compatibilização das opções destes Planos com as do PNPOT.

Planos Regionais de Ordenamento do Território

Os princípios, objectivos e orientações consagrados no PNPOT deverão ser desenvolvidos nos vários Planos Regionais de Ordenamento do Território (PROT), os quais constituem um quadro de referência estratégico para os PDM. No processo de elaboração e revisão articulada



destes três pilares fundamentais do Sistema de Gestão Territorial, em que assenta a política de ordenamento do território e do urbanismo, cabe aos PROT uma posição de charneira fundamental.

Face a uma nova geração de Planos Directores Municipais, que se pretendem mais estratégicos, os PROT devem fornecer um quadro de referência estratégica de longo prazo que permita aos municípios estabelecerem as suas opções de desenvolvimento e definirem regras de gestão territorial compatíveis com o modelo consagrado para a região.

Os PROT são ainda documentos fundamentais para a definição dos programas de acção das intervenções co-financiadas pelos Fundos Estruturais e de Coesão da União Europeia. Face a este contexto, a existência de PROT em todas as regiões e sob coordenação das CCDR é um requisito fundamental do processo de integração e coesão territorial.

Sendo a actual área de intervenção de cada CCDR correspondente a uma Região (NUTS 2), deverão ser elaborados PROT para cada uma das cinco Regiões: Norte, Centro, Lisboa, Alentejo e Algarve. Nas Regiões Autónomas a responsabilidade pela elaboração dos PROT é da competência dos respectivos Governos Regionais, devendo pelo menos ser elaborado um PROT para cada um dos territórios que integram os arquipélagos.

Para a elaboração dos PROT consideram-se dois quadros de referência:

- a) Enquadramento Estratégico Nacional – conjunto de orientações estabelecidas a nível de estratégias e políticas nacionais, nomeadamente, no Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território (PNPOT), na Estratégia Nacional de Desenvolvimento Sustentável (ENDS), na Estratégia Nacional para a Conservação da Natureza e Biodiversidade, bem como nos planos e estratégias sectoriais que estejam formalmente em vigor ou em elaboração;
- b) Enquadramento Estratégico Regional – contempla orientações estratégicas eventualmente existentes para a Região em documentos independentes ou inseridas noutros instrumentos de planeamento e intervenção, orientações que resultem da coordenação, ao nível regional, das políticas sectoriais e, ainda, disposições constantes dos planos especiais de ordenamento do território que tenham incidência específica na Região.

O PROT, enquanto instrumento de planeamento de âmbito regional, tem um papel fundamental na coordenação das políticas sectoriais regionais e concertação de interesses e objectivos, envolvendo directamente as Autarquias Locais, dado que é em sede de planeamento municipal que se concretizarão grande parte das opções do PROT. A co-integração de políticas sectoriais e territoriais aplicadas à região deverá constituir uma oportunidade para criar um fórum de carácter inter-sectorial e interinstitucional.

Na matriz incluída no Anexo III (Medidas Prioritárias e IGT) assinalam-se, designadamente, as que se relacionam directamente com a elaboração e implementação dos PROT.



Planos Intermunicipais de Ordenamento do Território

Os Planos Intermunicipais de Ordenamento do Território (PIOT), têm por objecto a articulação estratégica entre áreas territoriais interdependentes ou com interesses comuns, complementares ou afins situadas em municípios distintos, são um instrumento de gestão territorial adequado a políticas e programas de acção baseados em processos de cooperação intermunicipal. Esta cooperação é uma referência fortemente presente nas orientações do PNPOT, tanto ao nível do modelo de organização territorial como na definição de objectivos estratégicos de promoção da competitividade territorial, de racionalização da utilização de recursos e de reforço das capacidades de gestão do território.

Na matriz incluída no Anexo III (Medidas Prioritárias e IGT) assinalam-se, designadamente, as medidas prioritárias que se relacionam directamente com os PIOT.

Planos Municipais de Ordenamento do Território

O planeamento de nível municipal, da responsabilidade das Autarquias Locais, tem como objectivo definir o regime de uso do solo e a respectiva programação, através de opções próprias de desenvolvimento enquadradas pelas directrizes de âmbito nacional e regional. Os planos municipais de ordenamento do território, de natureza regulamentar, constituem os instrumentos que servem as actividades de gestão territorial do município.

Quando têm um carácter estratégico, como é o caso dos Planos Directores Municipais, devem reflectir uma visão integrada do território municipal e a articulação entre os seus diversos elementos estruturantes. Por sua vez, os planos que se destinam a apoiar a gestão urbanística e a ocupação efectiva do solo (Planos de Urbanização e Planos de Pormenor) devem corresponder a um planeamento mais pormenorizado, com localizações precisas.

Assim:

- a) Os Planos Directores Municipais são de elaboração obrigatória para todos os municípios, devendo ser revistos com base numa avaliação da sua execução sempre que as condições sócio-económicas e ambientais se alterem significativamente ou passados dez anos da entrada em vigor. Estes planos devem ter um inequívoco carácter estratégico, definindo o regime de uso do solo e o modelo de organização territorial num quadro de flexibilidade que permita o acompanhamento das dinâmicas perspectivadas para um período de 10 anos;
- b) Os Planos Directores Municipais são os instrumentos privilegiados para operar a coordenação entre as várias políticas municipais com incidência territorial e a política de ordenamento do território e de urbanismo. É igualmente o instrumento privilegiado para operar a coordenação externa entre as políticas municipais e as políticas nacionais e regionais com incidência territorial;
- c) Os Planos Directores Municipais devem concentrar todas as disposições necessárias à gestão do território, incluindo as que constam em planos especiais, planos sectoriais e



planos regionais de ordenamento do território e devem ser dotados de flexibilidade suficiente para absorverem a evolução previsível a partir das dinâmicas normais em curso;

d) Os Planos de Urbanização definem a organização espacial de partes do território, devendo ser elaborados sempre que haja necessidade de estruturar o solo urbano e enquadrar a programação da sua execução;

e) Os Planos de Urbanização devem estar associados a uma visão estratégica da cidade e ao reforço do seu papel como pólo integrado num determinado sistema urbano;

f) Os Planos de Pormenor definem com detalhe a ocupação de parcelas do território municipal, sendo um instrumento privilegiado para a concretização dos processos de urbanização e revestindo formas e conteúdos adaptáveis aos seus objectivos específicos.

A concretização do Programa das Políticas em orientações específicas para a elaboração dos PMOT está traduzida e sintetizada na matriz incluída no Anexo III (Medidas Prioritárias e IGT).

Programas de Acção Territorial

A coordenação das actuações dos diferentes agentes territoriais exige práticas de gestão territorial, suportadas na aplicação de técnicas e de procedimentos avançados de governança e de negociação, envolvendo as entidades públicas, os interesses privados e os cidadãos. Os Programas de Acção Territorial (PAT) previstos na LBOTDU são instrumentos contratuais de enquadramento das actuações das entidades públicas e privadas, que definem objectivos a atingir em matéria de transformação do território, especificam as acções a realizar pelas entidades envolvidas e estabelecem o escalonamento temporal dos investimentos necessários.

No âmbito da execução dos PDM, os PAT devem enquadrar na colaboração público-público e público-privado, os investimentos da administração do Estado no território do município, articulando-os com os investimentos municipais que lhes devem ser complementares. De igual modo, deverão enquadrar as grandes operações urbanísticas da iniciativa de particulares, articulando-as com os objectivos da política de ordenamento do território e de urbanismo do município.

Os PAT devem também ser utilizados para negociar, programar e contratualizar a elaboração de PU e PP, a realização das operações fundiárias necessárias à execução destes planos, a realização de infra-estruturas urbanas e territoriais e de outras obras de urbanização e edificação neles previstas, bem como a implantação de equipamentos públicos e privados de utilização colectiva, fornecendo à condução dessas actuações urbanísticas as necessárias segurança jurídica, programação técnica e transparência.



Acções de natureza legislativa e administrativa

A concretização das orientações indicadas no número anterior requer algumas acções de natureza legislativa e administrativa que o Governo e a Administração Central devem desenvolver no curto prazo, nomeadamente:

- a) Definir, em conformidade com o modelo territorial do PNPOT, os critérios gerais de classificação de uso do solo a desenvolver nos PMOT;
- b) Elaborar critérios de referência para o estabelecimento de Programas de Acção Territorial;
- c) Aperfeiçoar os instrumentos de execução dos planos, promovendo o desenvolvimento das relações contratuais entre os sectores público e privado;
- d) Estabelecer novas formas de participação directa dos privados na elaboração e execução dos planos de ordenamento;
- e) Definir incentivos à urbanização programada e à requalificação dos espaços urbanos, a desenvolver e concretizar ao nível do planeamento municipal;
- f) Definir um sistema de qualidade e certificação do planeamento territorial que promova a qualificação das práticas de ordenamento do território e do urbanismo.

Acompanhamento, avaliação e revisão do PNPOT

Nos termos da Lei de Bases da Política de Ordenamento do Território e Urbanismo (LBOTDU), compete ao Governo submeter à apreciação da Assembleia da República, de dois em dois anos, um relatório sobre o estado do Ordenamento do Território no qual será feito o balanço da execução do PNPOT e serão discutidos os princípios orientadores e as formas de articulação das políticas sectoriais com incidência territorial.

Este relatório deve reflectir as conclusões do trabalho de acompanhamento, monitorização e avaliação, da responsabilidade do Observatório do Ordenamento do Território e do Urbanismo, incidindo sobre as dinâmicas territoriais em curso, as formas de articulação das políticas sectoriais com incidência territorial e o balanço da sua aplicação, bem como sobre a concretização e adequação dos instrumentos de gestão territorial em vigor.

O Observatório do Ordenamento do Território e do Urbanismo deverá articular-se com outras entidades nacionais e internacionais. A articulação com a autoridade estatística nacional (Instituto Nacional de Estatística) e com as CCDR, que deverão promover a criação de observatórios para monitorização da execução dos PROT, é prioritária.

Para efeitos do acompanhamento, da monitorização e da regular implementação do PNPOT, o Observatório do Ordenamento do Território e do Urbanismo apoiar-se-á num sistema de informação geográfica (SNIT), de responsabilidade da DGOTDU. Igualmente no âmbito do Observatório deverá ser definido um sistema de indicadores, devendo este sistema ser articulado com os sistemas de indicadores da ENDS e do QREN. Este sistema de indicadores deverá estar criado seis meses após a entrada em funcionamento do Observatório.



MINISTÉRIO DO AMBIENTE, DO ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO E DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL
SECRETARIA DE ESTADO DO ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO E DAS CIDADES
DIRECÇÃO-GERAL DO ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO E DESENVOLVIMENTO URBANO

Os resultados da acção de acompanhamento e avaliação desenvolvidos pelo Observatório e da elaboração periódica dos Relatórios sobre o Estado do Ordenamento do Território poderão conduzir à necessidade de alteração ou revisão do PNPOT, à necessidade de alteração dos instrumentos de gestão territorial ou a recomendações sobre a necessidade de melhorar a coordenação e concertação entre políticas territoriais e sectoriais.

Será mantida no âmbito da Direcção-Geral do Ordenamento do Território e Desenvolvimento Urbano uma plataforma electrónica de comunicação e partilha de informação sobre a implementação do PNPOT, que estimule, dando-lhe continuidade, um processo de participação activa dos cidadãos e das instituições como o que caracterizou o período de discussão pública.