

Parecer
do CNADS
sobre o PNPOI

0. INTRODUÇÃO

Ao Conselho Nacional do Ambiente e do Desenvolvimento Sustentável (CNADS) foi formalmente solicitado por S. Ex^ª. o Secretário de Estado do Ordenamento do Território e Cidades, em 27 de Março de 2006, a emissão de parecer sobre a Proposta de Programa Nacional da Política do Ordenamento do Território (PNPOT), aprovada para discussão pública na reunião do Conselho de Ministros de 16 de Março de 2006, consoante Resolução publicada no Diário da República nº 82, I Série-B, de 27 de Abril de 2006.

Para esse efeito, sob a coordenação do Conselheiro Nuno Portas, o **Grupo de Trabalho para o Ordenamento do Território**, composto pelos Conselheiros

- José Reis,
- Helena Roseta,
- Eugénio Sequeira,
- Rui Godinho,

com o apoio do Secretário Executivo, Aristides G. Leitão, procedeu à análise comparada da presente Proposta com a versão do Relatório e Plano de Acção do PNPOT apresentado em Fevereiro de 2005, e sobre a qual o Conselho emitiu oportunamente uma Reflexão⁽¹⁾.

1. REFORÇAR (MAIS) O CARÁCTER ESTRATÉGICO DO PROGRAMA

1.1. O Conselho considera que a presente Proposta constitui um avanço muito significativo relativamente à anterior formulação, assumindo, de forma integradora e concisa, a articulação hierarquizada do edifício normativo do planeamento do território.

O Conselho considera que o Programa constitui elemento central e oferece uma oportunidade para um debate democrático dos cidadãos e de todos os principais actores com competências no uso e gestão do território, enquanto realidade complexa e frágil que deve ser adequadamente considerada.

1.2. As observações que se fazem neste Parecer sobre a versão 2006 da Proposta do PNPOT são, na sua maioria, relativas à forma de exprimir os objectivos/medidas mais do que quanto à sua pertinência. Como já aconteceu anteriormente, para uma mais eficaz apreensão dos conteúdos pela comunidade social, mas sobretudo para reforçar a **vertente operativa e temporizada da transversalidade** que se considera ser um dos défices das práticas nacionais quanto ao ordenamento territorial.

Daí, que as recomendações deste Conselho não se referem, em geral, à ausência de medidas - que até poderiam ganhar com uma maior selectividade - mas antes ao modo como foram seriadas por afinidades temáticas, em detrimento de cruzamentos que valorizassem as sinergias das decisões pela conjugação de efeitos no território. E, igualmente, para melhor avaliar dificuldades ou contradições entre os objectivos da sustentabilidade e as exigências imediatistas de meios ou de soluções mais integradas e eficazes.

1.3. O capítulo 2 do volume relativo ao Programa do PNPOT - *Organização, Tendências e Desempenho do Território* -, após um levantamento conciso da situação, culmina elencando os **"24 problemas para o Ordenamento do Território"**. Essa listagem é correctamente retomada no início do

⁽¹⁾ "Reflexão sobre o Programa Nacional de Política do Ordenamento do Território (PNPOT)", aprovada em 12 de Julho de 2005 pelo CNADS.

capítulo 1 do Programa de Acção enquanto desafios para os próximos vinte anos (horizonte temporal assumido pelo Programa).

Agrupada a listagem em seis domínios, não precisamente coincidentes com os seis Objectivos Estratégicos enunciados para os "programas das políticas", tal constitui, no entanto, um precioso referencial para avaliar a adequação dos objectivos específicos e das respectivas medidas que lhe darão contextura.

Embora sejam propostos igualmente seis Objectivos Estratégicos, ganhou-se em clareza e coerência relativamente ao elenco proposto na versão de 2005, sendo de relevar a consagração da "*participação informada*" e da "*cidadania responsável*" enquanto garantes do reforço da qualidade e eficiência da gestão territorial.

O Conselho sublinha, pois, a consagração em várias das 17 medidas do Objectivo Estratégico 6º., da preocupação de "*disseminar e consolidar uma cultura do ordenamento do território*"⁽²⁾. Cultura esta que deve ter sempre presente que o território é um bem não renovável, essencial e limitado.

- 1.4. Tornando mais claro o encadeamento temporal das medidas (não de todas mas das que justamente se considerassem prioridade das prioridades), nomeadamente daquelas que provém de "actores" sectoriais diferentes e cuja confluência no espaço e no tempo pode gerar sinergias ou acelerar processos exemplares para o ordenamento do território (ou até, perversamente, contribuir para a sua degradação). A inclusão de gráficos simples, exemplificando as convergências, poderia ajudar a legibilidade dos processos a adoptar.

Seguindo o critério (que se aplaude) de economia das medidas e atendendo à diversidade da sua natureza, seria desejável a substituição de medidas que correspondem a listagens exaustivas de documentos regulamentares (na sua maioria rotinas já legisladas) pelo destaque das acções com efeitos na criação de situações inovadoras ou exemplares (ver adiante §§ 4.2 e 4.3, sobre os planos sectoriais e especiais ou sobre os PMOTs).

Em suma, há ainda na presente versão um **défice de relacionamento matricial** das medidas elencadas que poderá pôr em causa o subsequente cometimento de atribuições e competências de que o Programa de Acção é igualmente carente.

- 1.5. E porque o grande desígnio que subjaz num instrumento programático estruturante como o PNPO é o de assegurar o *bem público*, deve saudar-se ter sido consagrado o Objectivo Estratégico 6, desdobrado em seis objectivos específicos e 17 medidas prioritárias. Contudo, não foram configuradas as metodologias de intervenção dos cidadãos, por forma a complementar a instituição de uma nova cultura do ordenamento com o pleno exercício da cidadania.

É imprescindível que a comunidade nacional tome consciência de que o território, na sua totalidade terrestre e marinha, deve ser entendido não só como recurso material, mas também como cultura, história, memória colectiva, referência identitária, em suma: **bem público, espaço de solidariedade e legado**.

⁽²⁾ "Reflexão sobre o Programa Nacional de Política do Ordenamento do Território", CNADS, 2005-07-14, § 9.1.

2. MODELO TERRITORIAL

2.1. O modelo territorial que emerge da sucessão das políticas é naturalmente determinado pelos grandes eixos estruturantes das mobilidades de pessoas e bens, que resultam das lógicas sectoriais de meio século de planos de redes sectoriais (ou do "ad hocismo" resultante da sua ausência), com destaque para o rodoviário e para os equipamentos públicos que consolidaram sedes concelhias e as capitais de distrito ou das aglomerações metropolitanas. Dado o peso determinante desse capital fixo urbano já instalado, o modelo resultante não pode oferecer surpresas.

O que pode surpreender é a quase ausência de propostas de correcção ou de intervenções prioritárias de suporte aos policentrismos que no PNPT se destacam entre os objectivos, amiúde recomendados, de competitividade e de complementaridade das "conurbações" ou "redes de centralidades".

Esta "quase ausência" é tanto mais surpreendente quanto o modelo territorial assinala, como "área crítica", praticamente todo o interior do país, numa extensão que atinge cerca de dois terços do território. "Área Crítica", explica-se no Relatório do PNPT, sobretudo em termos de desertificação física e despovoamento humano. A gravidade e extensão deste fenómeno não tem correspondência nas prioridades do PNPT, que pouco ou nada propõem para fazer frente a esta problemática que, aliás, se pode agravar, ou não, com a multiplicação dos "planos sectoriais".

2.2 É, também, credora de realce a **noção de território** em que assenta, sobretudo, o Programa de Acção, assumindo componentes até agora sistematicamente esquecidos como são a *atlanticidade* (isto é o espaço oceânico) e o espaço ibérico e europeu em que se insere. A *atlanticidade* do país, porém, não se esgota apenas no ordenamento da zona costeira e na inclusão das Regiões Autónomas dos Açores e Madeira. O Modelo Territorial, que representa a "*inscrição espacial da visão, ambição, desígnios e opções estratégicas*", carece ainda de assumir plenamente o que significa uma ZEE dezoito vezes superior ao espaço terrestre e o potencial de recursos e de actividades indutoras que a dimensão dos espaços marítimos sob jurisdição nacional implica. Assim, seria, desejável que o PNPT pudesse melhor inter-agir com a **Estratégia Nacional para o Mar** cuja divulgação estará iminente, não se quedando pela generalidade inscrita no Objectivo Específico 1.7.

Aliás, de entre as 201 medidas propostas apenas duas se reportam ao sistema portuário e às "*auto-estradas do mar*" (Objectivo Específico 2.2), sendo consabido que a conectividade internacional e o papel indutor de desenvolvimento, nomeadamente no seu *hinterland*, por parte dos portos, constitui factor determinante de modelação dos espaços.

2.3 O Objectivo Estratégico 2 "*Reforçar a competitividade territorial de Portugal e a sua integração nos espaços ibérico, europeu e global*", assenta no princípio muito adequado de que há uma relação positiva entre a afirmação do país em contextos económicos externos e a afirmação do território enquanto realidade diversa, complexa e frágil.

Adicionalmente, é notório que se consagra aqui uma das linhas nucleares do PNPT, aquela que confere às cidades e às dinâmicas urbanas um papel crucial na qualificação das pessoas, dos meios de vida e da economia. Esta "precedência urbana" da lógica de desenvolvimento vai ao encontro das mais recentes tendências. Quer o Objectivo Específico 1. (em que as cidades devem ser vistas como motores de desenvolvimento endógeno e de internacionalização), quer o Objectivo

Específico 2. (em que, complementarmente à "localização" anterior, se encaram as conectividades e a mobilidade) procedem desta visão. O facto de cada um destes objectivos nomear expressamente os espaços de internacionalização da economia portuguesa (os "arcos" metropolitanos de Lisboa e Porto/Noroeste, mas também o sistema urbano do Centro Litoral, o Algarve e a Madeira, na linha do "mapa" do país que propõe) é um aspecto relevante. Por outro lado, no conjunto do documento, é clara uma posição central de valorização económica do sistema urbano em que os eixos urbanos do interior e os nós de articulação entre o litoral e o interior.

O Objectivo Específico 3. (*promoção de pólos regionais de competitividade*) é, igualmente, tributário do conceito de policentrismo caro ao PNPOT e associa-se à ideia forte de que está em causa aproveitar "economias de proximidade", através da cooperação entre cidades e (presume-se) o seu tecido empresarial, abrindo espaço para a valorização dos factores imateriais de competitividade e qualificação (economias de eficiência colectiva). O território é, neste contexto, visto como um factor essencial, pela qualidade que assume e pelas dinâmicas que incentive. Este é um dos aspectos em que o PNPOT pode lançar uma saudável controvérsia, sem a qual não há clarificação nem consensos sólidos. De facto, não está assente na sociedade portuguesa a ideia de que os pólos regionais de competitividade dependem crucialmente de economias de proximidade e de ancoragens territoriais precisas (expressas no modo como as políticas se concretizam e nos actores que se mobilizam). Pelo contrário, parece até haver a ideia de que a promoção de pólos regionais se faz sem o território e sem a proximidade, isto é, se faz através de uma simples clarividência central. Ora, uma das formas de debater o PNPOT é tornar claro aquilo que ele afirma. A proposta em apreciação encara o Objectivo Específico 3. segundo uma lógica de afirmação territorial das políticas de competitividade. Sublinha-se isso positivamente.

Os propósitos do PNPOT em matéria de recursos humanos (onde se salienta a noção de que o país carece de recursos humanos em qualidade e até em quantidade, razão pela qual a imigração é um factor significativo do nosso desenvolvimento, importando cuidar das condições da sua distribuição e inserção) é outro aspecto que merece ser sublinhado.

Já não resulta tão evidente a razão por que se destaca a questão da economia do turismo. Não é que ela não seja muito importante e que não passem por aí questões centrais da sustentabilidade, nomeadamente a própria requalificação da oferta turística ou a compensação de territórios em perda. Existem outros aspectos da economia - como os sectores científicos e tecnológicos ou da formação profissional - merecedores de emparceirar entre os grandes temas da sustentabilidade regional.

3. QUESTÕES AMBIENTAIS

3.1. O Conselho considera que um dos problemas que subsiste na Proposta do PNPOT reside no estabelecimento das prioridades e na sua compatibilidade.

A título de exemplo refere-se o caso da salvaguarda do recurso solo (Objectivo Estratégico 1 e Objectivo Específico 3), nas áreas consideradas como "arcos" e sistemas metropolitanos (Fig. 47 do PNPOT) face às opções propostas para o desenvolvimento do território - v.g. Área Metropolitana de Lisboa, enquanto zona de melhores solos, de maior produtividade da terra e do trabalho agrícola em Portugal, de acordo com os Mapas 5, 6 e 7 do Plano Estratégico Nacional do Desenvolvimento Rural o mesmo acontecendo para a região do Ribatejo Oeste.

Ora, é nos "arcos" metropolitanos que existe a maior produtividade do trabalho agrícola, a maior produtividade média das explorações e que se regista, igualmente, a maior produtividade da terra, pela sua qualidade intrínseca, pelo que seria aconselhável que no PNPT constassem medidas específicas de salvaguarda do recurso solo e das actividades a ele ligadas a contemplar explicitamente em sede de PROT's.

O mesmo se passa, igualmente, no caso da Área Metropolitana de Lisboa, com os maiores riscos, em especial de cheias, de movimentos de massa dependentes de um correcto ordenamento e da salvaguarda da REN e da RAN.

Outro exemplo diz respeito à ênfase dada ao Alqueva no respeitante à salvaguarda do recurso solo, em igual paridade com a conservação da biodiversidade, com a política da água com equidade (pagamento dos custos), entre outros, o que está longe de ser um dado adquirido.

De facto, com climas diferenciados e distribuição pluviométrica também muito diferenciada e em plena alteração, as disponibilidades maiores a norte e no litoral reflectem esta situação e tenderão a favorecer situações de custos diferenciados, que poderão conduzir a alterações nos usos do território.

- 3.2. Importa relevar o facto de que na identificação dos 24 grandes problemas que Portugal enfrenta em termos de Ordenamento do Território, sistematizados em 6 domínios, surgir à cabeça a *"Degradação da Qualidade da Água e a deficiente gestão dos Recursos Hídricos"*, bem como a *"Insuficiente consideração dos riscos nas acções de ocupação e transformação do território"*.

Contudo, a segmentação destes dois aspectos, muito importantes e cada vez mais determinantes do planeamento e da gestão do território, poderá ser considerada redutora, quando verificamos a sua relação com muitos dos restantes Grandes Problemas e Domínios apresentados. De facto, a consideração da Gestão dos Recursos Hídricos e de outros Sistemas Ambientais, incluindo a zona costeira, bem como o crescente uso das ferramentas da Gestão do Risco em tudo que se refere a Desenvolvimento Urbano, Energia e Alterações Climáticas, Competitividade dos Territórios, Infra-estruturas e Serviços de Interesse Colectivo e Planeamento e Gestão do Território, confere-lhes um carácter cada vez mais transversal em Política (e políticas) de Ordenamento do Território.

Trata-se, portanto, de domínios sectoriais estratégicos para a sustentabilidade visada com o PNPT, com um papel determinante nas Opções para o Modelo Territorial a construir.

No tocante ao Planeamento e Gestão dos Recursos Hídricos, as acções a desenvolver para a construção de um modelo territorial sustentável, devem articular-se com as medidas que permitam considerar as reservas de água estratégicas para os fins múltiplos do abastecimento, desenvolvimento das actividades económicas e preservação e promoção dos equilíbrios ecológicos.

Mas o planeamento e a gestão da água, como elementos estruturantes do ordenamento do território e do ambiente, impõem com premência uma visão integrada e actuação articulada, nomeadamente entre águas superficiais e águas subterrâneas e entre água para consumo humano e água para o ambiente.

Por outro lado, têm um papel determinante no interface Planeamento Territorial/ Planeamento de Recursos Hídricos, os Planos de Ordenamento das Albufeiras, tanto nos rios nacionais como nos internacionais. Isto pré-figura assegurar a definição e aplicação de políticas conjuntas e soluções institucionais adequadas à sua concertação.

Em matéria de Recursos Hídricos Subterrâneos, para além de uma gestão ponderada dos aquíferos, nomeadamente no que se refere aos factores limitantes da sua exploração - quantidade, qualidade, custos de captação, disponibilidade - há que proteger, com medidas rigorosas, as zonas de captação de água de actividades potencialmente poluidoras, estabelecendo sistemas/perímetros de protecção servidos de regulamentos muito estritos associados a quadros sancionatórios adequados (cfr. Revisão da REN em curso).

Na Área Metropolitana de Lisboa este problema assume uma especial importância, dada a existência de um importante aquífero que ocupa uma área substancial (Aquífero da Península de Setúbal) e tem uma produtividade e uma longevidade previsível que importa considerar e gerir através de estratégias que envolvam critérios de Planeamento e Gestão de Recursos Hídricos e de Ordenamento do Território - PROT e PDM's.

Quanto à Gestão dos Riscos, nas acções de ocupação e transformação do território, parece ser indispensável a criação de um sistema de Gestão e de Previsão assente em modelos previsionais que abarquem os riscos naturais e tecnológicos, bem como permitam medir os impactes de decisões de planeamento sobre o território, nomeadamente no que apresente maiores sinais de vulnerabilidade, quer no espaço terrestre quer no espaço marítimo.

Este modelo deve assentar numa estratégia de gestão adequada da informação disponível da que for sendo produzida, tendo em vista a construção de descritores e indicadores mensuráveis, verificáveis e utilizáveis, do tipo matriz multicritérios, em procedimentos de gestão de risco.

- 3.3. O PNPTOT ganharia em dar um maior desenvolvimento à problemática da inclusão dos riscos naturais na política de ordenamento do território e em especial do impacto das alterações climáticas em vários sectores sócio-económicos e sistemas biofísicos como os recursos hídricos, a agricultura, a floresta e as zonas costeiras como determinantes para o ordenamento.

Os cenários climáticos futuros para Portugal, no que respeita ao aumento da temperatura média, à diminuição da precipitação anual, à maior frequência de fenómenos climáticos extremos, tais como ondas de calor, secas e cheias e à subida do nível médio do mar, recomendam fortemente a adopção de medidas de adaptação com clara incidência sobre vários aspectos do ordenamento do território. Neste contexto seria desejável uma articulação mais explícita do PNPTOT com o PNAC, indo mais além do que a simples prevenção e mitigação (v.g. mapas de risco, integrando aspectos resultantes de *tsunamis*).

- 3.4 Embora os aspectos mais importantes estejam citados e bem abordados, algumas políticas sectoriais carecem de mais clara articulação com a conservação dos recursos naturais, com a intensificação agrícola e com a política florestal. O princípio de especialização do território, que divide o território em produção lenhosa, gestão multifuncional e áreas costeiras e protegidas, não se afigura uma abordagem adequada em termos estratégicos. **A multifuncionalidade deve prevalecer no mosaico do território rural.**

Por exemplo, cada vez é maior a dúvida quanto à sustentabilidade económica, social e ambiental de uma parte da floresta monoespecífica, em zonas de produtividade marginal ou recorrentemente queimadas. Muitas destas áreas somam-se às de agricultura abandonada para aumentar um conjunto de cerca de 1/3 do território continental de "*espaços florestais*" (matos, floresta semi-natural ...) sem qualquer uso económico directo. O desafio que consiste em encontrar soluções para esta parcela do território, não é abordado com suficiente detalhe apesar de se salientar o objectivo de "*promover a sustentabilidade e a diversificação das actividades económicas baseadas na silvicultura e nos espaços florestais; tornar estes últimos mais resistentes aos incêndios;*

melhorar o seu valor ambiental e o seu contributo para a conservação dos recursos naturais, promovendo o aproveitamento energético dos recursos florestais" há que salientar: (i) que o persistente risco de incêndio e a natureza do processo de sucessão ecológica secundária, num contexto de constricção antropogénica, impõem uma gestão pró-activa destes espaços. Por exemplo com a aproximação da floresta de protecção, tão próxima quanto possível da vegetação nativa, e com a constituição de um mosaico que inclua a floresta, a agricultura e o uso silvícola, em que a multifuncionalidade, agora possível com a introdução das medidas silvo-ambientais, esteja garantida; (ii) a proposta de aproveitamento energético dos recursos florestais é feita de modo acrítico. Trata-se de uma solução de curto prazo sem carácter estratégico apesar de poder contribuir pontualmente para aliviar o consumo de combustíveis fósseis. É obvio que a contribuição para diminuir a carga de combustíveis florestais para prevenir incêndios é marginal e requer uma análise mais fina. Há, ainda, o perigo de, uma vez esgotadas as fontes de biomassa mais acessíveis, se passar à substituição de vegetação natural por culturas lenhosas para a produção de energia, solução que oferece muitas reservas de carácter técnico e ambiental.

Tão importante como a questão do aproveitamento energético da biomassa constitui o restabelecimento dos ciclos biogeoquímicos - floresta, agricultura, produção animal.

4. DESENVOLVIMENTO E IMPLEMENTAÇÃO DO PROGRAMA

- 4.1. Provavelmente, o Programa remete (embora neste caso de forma não explícita) para os PROTs regionais a selecção das "redes" ou "clusters" de centralidades antigas ou recentemente esboçadas que, na opinião do Conselho, mereceriam ser positivamente discriminadas pelos fundos (QREN e sectoriais nacionais), aumentando a probabilidade de poderem materializar esta componente essencial do modelo territorial.
- 4.2. Neste sentido consagra, no elenco dos instrumentos, os Planos Sectoriais, ou temáticos, correspondendo em geral a Ministérios e respectivas tutelas. Embora boa parte das redes sectoriais sejam já um dado no terreno, está-se presentemente a proceder a várias revisões das redes de equipamentos ditadas pelas mudanças quer das procuras demográficas, quer da eficiência técnica e dos recursos públicos os quais, ou retiram aos nós das redes urbanas existentes certas valências ou acrescentam outras, derivadas sempre de lógicas de decisão sectoriais. A recente conflitualidade destas mudanças de sede dos equipamentos com recurso às novas mobilidades, indicia que se podem gerar alguns efeitos locais perversos da optimização sectorial que poderiam ser evitados - vide Objectivo Estratégico 4 - se os centros de decisão (até agora ministeriais) pudessem aproveitar a oportunidade da elaboração dos PROTs para assumirem a lógica da complementaridade das valências, quanto possível em âmbito inter - municipal (ou se põem de acordo ou o Governo decide). Mais uma vez com discriminação positiva para os casos de consenso...
- 4.3. A propósito deste desafio à complementaridade dos instrumentos de planeamento, que terá de ser encarado numa corrida contra o tempo no interesse de todos (estando em jogo a selecção dos próprios fundos comunitários, o programa de racionalização do sector público - Programa de Reestruturação da Administração Central do Estado/PRACE - e os documentos regionais estratégicos de ordenamento do território que são os PROT, presentemente em fase de lançamento através das CCDRs), conviria repensar esta urgência como uma oportunidade⁴.

⁴ É neste sentido o recurso a um PMOT previsto na lei e retomado nas medidas do PNPOT - o Plano Inter - Municipal de OT (PIOT). Embora esta figura não tenha tido, que se saiba, qualquer aplicação prática - é aliás facultativa - a sua recomendação pode ser mais perturbadora do que útil,

O mais importante é que a programação inter-municipal, e na medida do consenso obtido, possa chegar a acordos de geometria variável que não terão que corresponder a qualquer tipo de comunidade urbana, exceptuando os casos das duas Áreas Metropolitanas, já consagrados em diploma legal. Desejável seria que o inequívoco carácter estratégico dos PDM, também no que respeita ao estabelecimento da estrutura ecológica e de salvaguarda das redes de conservação, fosse acolhido e assegurado nas orientações emanadas dos PROT.

- 4.4** Ainda sobre a questão das centralidades, ou dos sistemas policêntricos a reforçar ou a incentivar/consolidar, tratada no Objectivo Estratégico 3, no Objectivo Específico 3.1. não nos parece clarificadora a associação dos primeiros objectivos específicos do conceito de centralidade com os tipos de urbanização (ex. reforçar os centros, *"em particular nos espaços de urbanização difusa "ou" promover um desenvolvimento mais compacto e policêntrico"*, contrariando a construção dispersa e a urbanização difusa, *"incentivando o reforço de centralidades intra - urbanas"*, etc).

De facto, o reforço dos centros urbanos e do seu funcionamento em rede não será uma necessidade específica dos territórios dispersos/difusos, mas sim da inexistência ou da perda de valências das actividades dos actuais centros, por razões inerentes às deslocalizações dessas actividades em parte incitadas pelos seus impactos ambientais ou pelas acessibilidades. Introduzindo a lógica das redes, que se preconiza, será então possível, sub-região a sub-região, incluindo as Áreas Metropolitanas, decidir as futuras realocações (nuns casos intra-urbanas e noutros inter-urbanas, conforme a sua natureza), aproveitando ao máximo a infra-estruturação já instalada, a disponibilidade de solos de custos não inflacionados e, nos casos intra-urbanos, espaços e edifícios devolutos, quando não haja outras incompatibilidades (Objectivo Específico 3.1).

- 4.5** A questão das áreas "dispersas" ou "difusas" (termos não isentos de ambiguidade quando aplicados indiferentemente a regiões de metropolização recente ou a "distritos industriais" de tradição minifundiária com expressiva pluriactividade e multiplicidade de Freguesias), pode e deve ser desligada da questão anterior. De facto, ao contrário do que diz o Objectivo Específico 3.3, não se prova que um hipotético estancamento da urbanização peri ou interurbana se venha a traduzir na reocupação ou reforço dos centros tradicionais, quando muito, agravaria a urbanização periférica a esses centros.

O factor decisivo para diminuir as aparentes divergências das formas canónicas que apresenta a urbanização dominante em certas sub-regiões é *o da gestão criteriosa do financiamento central ou central/local da infra-estrutura e serviços de uso colectivo incluindo a salvaguarda do recurso do solo e de estruturas ecológicas*. O território nacional apresenta vastas áreas de infra-estruturação recente sub-utilizadas e também o seu oposto, isto é, áreas densamente habitadas (de génese ilegal ou outras), ainda com sensíveis défices destes suportes de ligação. Uma forma menos cega de sustentar a urbanização extensiva ou peri-urbana, aliás, aludida no 3.1, é a de condicionar o licenciamento de novas urbanizações à assumpção pelos seus promotores, das externalidades que contribuam para a sustentabilidade da área onde se inserem, não só relativas à infra-estrutura, mas também aos corredores ecológicos. Outras estratégias, como as baseadas na restrição indiscriminada do consumo de solo ou no favorecimento de densificações

no presente contexto. Com efeito, o PIOT só poderá ser um programa inter-municipal antecedendo e não substituindo os PDMs da área escolhida pelos Municípios que se disponham a discutir os problemas comuns e as prioridades a propor consensualmente às instâncias regionais (PROTs) ou nacionais sectoriais. Ou seja, se se tratar de programas e não de planos de ordenamento (§23,pp.63-64) .

(compactação), esbarram com facilidade em deseconomias de sentido oposto, sendo certo que as recentes tendências de mercado já apontam para concentração dos investimentos, embora com standards (e custos) mais altos, nas áreas mais consolidadas. Mas, os segmentos populacionais médios ou baixos continuarão, nas actuais circunstâncias, a procurar urbanizações periféricas. No Objectivo Específico 3.2, entre as Medidas Prioritárias, estão contempladas recomendações que vão no sentido atrás indicado, designadamente as constantes dos três últimos pontos, o que importa reconsiderar.

No Objectivo Específico 3.3, o sentido das medidas propostas parece coerente, desde que se tenha em atenção que os programas de reabilitação ou de regeneração de "áreas urbanas" se não devem restringir (como parece estar a suceder) às áreas urbanas "centrais", mas estenderem-se às peri-urbanas, bairros sociais problemáticos ou zonas de actividades obsoletas (Objectivo Específico 4.3).

Relativamente ao Objectivo Específico 3.4, a racionalização e qualificação dos espaços exige a sua compatibilização com os chamados "corredores verdes" e, mais explicitamente, com as estruturas ecológicas regional e local (cfr. § 4.3), a cargo dos PROT e PDMs.

- 4.6** O tema crítico dos transportes, acessibilidades e mobilidade, disperso pelos Objectivos Estratégicos 2. (*competitividade e integração nos espaços*) e 3. (*desenvolvimento policêntrico e reforço das infra-estruturas de suporte*), confere-lhe uma complementaridade ou acessoriedade que a dinâmica nacional desmente quer em terrenos de ordenamento quer no peso da factura energética, e nos impactes ambientais subsequentes. Sobre o tema mobilidade e acessibilidades impende uma carga que exigiria no Programa indicarem-se vias de resolução que não se confinassem à rede ferroviária (TGV incluído) e à intenção piedosa da revisão de *desenhos institucionais*.

5. OS INSTRUMENTOS DE ORDENAMENTO E GESTÃO TERRITORIAL

Seria de esperar que o PNPOP, ao tratar desses instrumentos, chegasse a uma proposta de simplificação do "sistema" orientada para a implementação dos objectos do Programa ou seja, redutor de tempos de espera e da desconfiança entre instituições sectoriais, entre tutelados e tuteladores, entre a regulação pública e as iniciativas privadas. Não se trata propriamente de exigir uma nova legislação mas sim do uso selectivo dos instrumentos legais e operacionais mais adequados em função dos objectivos considerados prioritários. Assim, o Conselho considera que a partir dos 20 parágrafos iniciais do capítulo 3, as orientações para a elaboração dos instrumentos de gestão territorial seriam dispensáveis num PNPOP por várias razões:

- a) Limitam-se em geral a enunciar disposições já legisladas como se todas fossem igualmente importantes, sem atender às redundâncias ou aos conflitos que a experiência nacional (e não só) tem mostrado, e ao facto de que o principal custo das sobreposições de escalas se mede em tempos de decisão insuportáveis por qualquer "estratégia", para além do acréscimo de contenciosos administrativos em que se entretecem;
- b) Tende a reduzir o conceito de "gestão" ao somatório dos planos subestimando outros mecanismos mais abertos a oportunidades e parcerias de investimento - o que poria o acento na prioridade a atribuir à capacidade administrativa de tipo pró-activo, na criação de condições de transparência contratual e de avaliação consecutiva das decisões;

c) A insistência nos instrumentos passivos ou defensivos de longa duração (e elaboração) todos com carácter de regulamento administrativo (caso dos PDM, PUs e PPs), associados às Reservas Nacionais e a possíveis leituras abusivas da nova Estrutura Ecológica, ou da Rede Natura, entre outros, traduz a ideia, no mínimo discutível, de que quanto mais apertados forem os respectivos índices ou perímetros, mais eficaz será a prática do ordenamento. Esta ilação carece de verificação rigorosa embora se tenha tornado um lugar comum, baseada na desconfiança em toda a gestão proactiva das iniciativas políticas: *"a tecnocracia produz planos como devem ser, os políticos e funcionários no terreno especializam-se nas astúcias para os contornar"*. Aliás, na página 36, § 3.3, afirma-se que *"em geral as áreas propostas para a expansão urbana em sede de PDM ultrapassaram as necessidades decorrentes do desenvolvimento sócio demográfico e económico dos concelhos o que origina grandes disfunções...etc."*, o que faz supor que as áreas delimitadas num plano para nova urbanização devem ser calculadas apenas em obediência estreita a vectores demográficos supostamente objectivos e previsíveis para o tempo de validade de um plano. Se o Estado deixa esses solos à economia de mercado, esse dado de facto já justifica um sobredimensionamento suficiente para evitar efeitos de oligopólios e práticas expectantes, e assegurar a viabilidade de situações territoriais adequadas a procuras menos previsíveis *"ab initio"*. Daí que uma desejável orientação pública dos melhores usos territoriais guiada pelas estratégias do próprio plano local, não possa contar apenas com disposições restritivas, mas contará, também, e cada vez mais, com a gestão proactiva de iniciativas públicas, público-privadas ou privadas, tendo os planos como referentes e não como "coletes de forças" só torneados por sucessivas excepções (PINs, PUs ou despachos *ad-hoc*...).

6. O CNADS não pode, contudo, deixar de salientar que a vasta complexidade das dimensões envolvidas na compreensão das **dinâmicas de ordenamento do território** não se esgota no âmbito dos instrumentos de orientação estratégica, como é o caso do PNPT. Tais dinâmicas envolvem, entre outros aspectos, a necessidade de se aprofundarem os estudos sobre a **importância da mobilização do território (abrangendo o espaço terrestre e marítimo) enquanto capital natural**, em particular num período de crise económica, assim como a dificuldade das instituições se adaptarem às múltiplas formas de pressão que tendem a promover usos insustentáveis dos recursos de base territorial, incluindo o litoral e a plataforma continental, designadamente o território imerso.

Um território bem gerido constitui um activo económico importante. Donde, uma correcta gestão dos processos de urbanização permitir reduzir os custos de mobilidade para as pessoas e empresas, conter os preços do solo e da habitação, bem como moderar as cargas da prestação de serviços.

Questão axial da política de ordenamento é o sector imobiliário, remetido para uma simples medida integrada no Objectivo Específico 3.3, *"promover mecanismos de combate à especulação fundiária"*.

7. Não tendo sido possível ao Conselho a análise exaustiva e minuciosa de todas as medidas, sua primazia ou precisão na atribuição dos domínios de acção governativa, não deve, no entanto, deixar de ser objecto de melhor atenção o conjunto de **matrizes constantes dos Anexos ao Programa de Acção**. Será o caso de lacunas como as registadas no Quadro I (Matriz dos Objectivos Específicos). Assim, por exemplo, 1.4. (MAOTDR e MEI), 1.7 (MADRP), 1.10 (MOPTC), 3.2 (MAI), 3.5 (MTSS, MEI e MOPTC), 4.3 (MEI e MOPTC), 4.7 (MS), entre outros objectivos específicos, ganhariam em ser completadas e ajustadas à necessidade de se tratarem de competências partilhadas.

Igualmente seria aconselhável, no que se refere à Matriz das Medidas Prioritárias (Quadro II), superar as lacunas como as verificadas, nomeadamente, nas Medidas 1.2. (POAP), 1.4 (biomassa como fonte renovável de energia), 2.5 (PENT) ou 4.8 (PNSegurança Rodoviária), quanto à sua imputação aos adequados instrumentos de gestão territorial.

Aliás, na enunciação das "*estratégias e programas de âmbito sectorial*" a que importa o PNPO fazer referência (§ 23. do capítulo 3. do Programa de Acção), deverá ser aditada a Estratégia Nacional de Conservação da Natureza e da Biodiversidade (2001), o Plano Sectorial da Rede Natura 2000 e ajustada a referência ao Plano Estratégico Nacional de Desenvolvimento Rural 2007-2013.

(Parecer aprovado em Reunião Ordinária do Conselho Nacional do Ambiente e do Desenvolvimento Sustentável, de dia 12 de Julho de 2006)

O Presidente

Mário Ruivo