



Conselho Nacional do Ambiente e do Desenvolvimento Sustentável
(Órgão independente criado pelo Decreto-Lei n.º 221/97, de 20 de Agosto, DR I-A n.º 151)

Reflexão Sobre o Programa Nacional de Política do Ordenamento do Território (PNPOT)

1. Introdução

O **Conselho Nacional do Ambiente e do Desenvolvimento Sustentável (CNADS)**, na sequência da Lei de Bases de Política de Ordenamento do Território e do Urbanismo e do disposto no Decreto - Lei n.º 380/99, de 22 de Setembro, criou em 2002 um **Grupo de Trabalho para o Ordenamento do Território (GTOT)** a fim de promover a análise e a audição de peritos e parceiros, com competência neste domínio, com vista a dar o seu contributo para a iminente elaboração do Programa Nacional de Política de Ordenamento do Território (PNPOT).

Coincidentemente, estiveram presentes na Reunião Extraordinária do Conselho de 7 de Fevereiro de 2002, o então Ministro do Ambiente e do Ordenamento do Território e o Secretário de Estado do Ordenamento do Território e da Conservação Natureza, para proceder à apresentação do "pacote" sobre Ordenamento do Território acabado de aprovar em Conselho de Ministros, nomeadamente a Resolução que determinava a elaboração do PNPOT, com a fixação dos princípios que deviam nortear a política de ordenamento do território e que deviam *"presidir ao acompanhamento da revisão dos planos directores municipais"*.

O Conselho, através do seu GTOT, prosseguiu a actividade de reflexão, tendo promovido a 17 de Outubro de 2003, nas Caldas do Gerês, um **Seminário Internacional sobre "Políticas Contemporâneas de Planeamento e de Desenvolvimento do Território: Portugal e o Novo Quadro Europeu"**, que contou com a presença de peritos nacionais e estrangeiros, especialmente convidados para o efeito, e autarcas, e que proporcionou um debate sobre experiências comparadas, agendas para o planeamento do território e como construir um quadro de referência para o ordenamento do território em Portugal.

Desde então, manteve-se o Conselho activo e atento a estas matérias, sendo de registar que, até ao final de 1.º trimestre do corrente ano, foi mantido à margem do processo preparatório do PNPOT, não obstante sucessivas diligências efectuadas no sentido de, não só ser informado, como, devidamente habilitado para o efeito, poder pronunciar-se sobre o processo e os diversos domínios em apreço.

Em 31 de Março de 2005, o Senhor Secretário de Estado do Ordenamento do Território e Cidades do XVII.º Governo Constitucional, Prof. João Ferrão, solicitou ao Conselho a apreciação da actual versão do Relatório e Plano de Acção do PNPOT (Fevereiro de 2005), bem como do processo a adoptar para a discussão pública e fase final de elaboração, por forma a emitir um documento que pudesse, com oportunidade, ser tido em conta na apertada calendarização previamente aprovada.



Conselho Nacional do Ambiente e do Desenvolvimento Sustentável

(Órgão independente criado pelo Decreto-Lei n.º 221/97, de 20 de Agosto, DR I-A n.º 151)

O Grupo de Trabalho, sob a coordenação do Conselheiro Nuno Portas e constituído pelos Conselheiros Helena Roseta, Henrique Schwarz, Rui Godinho, Faria e Santos e A. Ferreira Afonso, e contando com o valioso contributo dos Professores Artur Rosa Pires e João Guerreiro e a colaboração do Secretário Executivo, Dr. Aristides Leitão e da Assessora Principal, Eng.ª Isabel Mertens, levou a efeito a análise de quanto foi produzido ao longo de mais de dois anos de labor pela Equipe de Projecto, coordenada pelo Professor Doutor Jorge Gaspar,¹ e elaborou a presente Proposta de Reflexão que se sujeita à apreciação colectiva do Conselho.

2. Enquadramento

2.1. O enquadramento normativo do Programa Nacional de Política de Ordenamento do Território (PNPOT) é o seguinte:

- Lei de Bases da Política de Ordenamento do Território e de Urbanismo (Lei n.º 48/98, de 11 de Agosto);
- Decreto - Lei n.º 380/99, de 22 de Setembro, alterado pelo Decreto - Lei n.º 310/2003, de 10 de Dezembro;
- Resoluções do Conselho de Ministros n.º 76/2002, de 11 de Abril, e n.º 162/2004, de 11 de Novembro.

2.2. A elaboração da proposta do PNPOT não envolveu quaisquer outras entidades para além das previstas na RCM n.º 76/2002 (Conselho Consultivo a funcionar junto da DGOTDU). Nem o Conselho Económico e Social (CES), nem o CNADS foram ouvidos, nem tão pouco se perspectivou a sua auscultação. **O Conselho entende que devem ser criadas condições para que a fase da consulta pública seja o mais aberta possível e o prazo temporal de debate suficientemente dilatado, permitindo a expressão plena dos pontos de vista por parte da sociedade civil, bem como de órgãos consultivos com especiais atribuições e competências nestes domínios.**

2.3. Nestas condições, **o Conselho entende dever pronunciar-se nesta fase, sobretudo sobre questões conceptuais e metodológicas, sem entrar na análise exaustiva e detalhada do Relatório e Programa de Acção do PNPOT, visando chamar a atenção para algumas questões que se consideram fundamentais na fase da discussão pública.**

3. Conceito de território

O Relatório e o Programa de Acção do PNPOT **não apresentam uma definição clara e operacional da noção de território.** O território deve ser entendido como um recurso estratégico para o desenvolvimento sustentável do País. Embora essencialmente apoiado na

¹ Cfr. Despacho n.º 3335/2003 (MCOTA), de 18 de Fevereiro, que criou uma equipa de projecto para apoio à elaboração do PNPOT- Gabinete PNPOT- a funcionar no âmbito Direcção Geral do Ordenamento do Território e Desenvolvimento Urbano (DGOTDU) e coordenada pelo Professor Doutor Jorge Gaspar.



Conselho Nacional do Ambiente e do Desenvolvimento Sustentável

(Órgão independente criado pelo Decreto-Lei n.º 221/97, de 20 de Agosto, DR I-A n.º 151)

matriz solo- água, o território não se esgota nestes dois componentes do ambiente e deve integrar todas as infraestruturas (naturais e criadas pelo homem).

Ao longo do PNPOT, o conceito de território é, grosso modo, entendido em dois sentidos diferentes, embora ambos redutores, porque não integram os dados ecológicos na análise efectuada. Inicialmente, ele é compreendido como um mero espaço abstracto indiferenciado, destituído de virtualidades e de uma vida e dinâmica próprias, que funciona como mero suporte da distribuição da população e da implantação das redes de acessibilidades e de infra-estruturas técnicas (redes de energia, de comunicações, etc.), dos equipamentos e das actividades económicas. Não é, por este motivo, de admirar que, exemplificando, a expressão "instabilidade do território", frequentemente utilizada pela equipa de projecto, não queira no fundo significar outra coisa senão "instabilidade de ocupação do espaço territorial", ao longo do tempo, pelas pessoas (demografia) e pelas actividades (economia).

Por outro lado, **o conceito interpretado como território terrestre (solo), o que desde logo prejudicou a inclusão do meio hídrico, incluindo os aquíferos enquanto reserva estratégica fundamental, na análise e propostas formuladas, omitindo designadamente os recursos existentes nas três Zonas Económicas Exclusivas (Continente, Madeira e Açores). Esta lacuna não pode deixar de ser assinalada tanto mais que Portugal se encontra na fase de promoção de um melhor conhecimento e uso dos espaços marítimos sob jurisdição nacional (ZEE, zona costeira, fundos marinhos) e de redefinição, com vista a um possível alargamento, da sua plataforma continental.**

Do processo de "continentalização" do espaço português diagnosticado no Relatório, embora numa relação dicotómica com a "atlanticidade" (cfr.pág.11, Relatório), **decorre uma visão de "território" demasiado "continental", com esparsas referências ao território marítimo e ao litoral - vd. objectivos operativos n.ºs 12 e 13 do objectivo estratégico 1 (recursos) e objectivo operativo n.º3 (portos/ "auto-estradas do mar") do objectivo estratégico 2 -, não consonantes com a Estratégia Nacional para o Oceano- "Oceano, Um Desígnio Nacional para o Século XXI" - nem com a Estratégia Marinha Europeia e a Estratégia Europeia de Gestão Integrada das Zonas Costeiras.**

Por último, a perspectiva nacional inicial do Relatório, que procurava integrar as Regiões Autónomas da Madeira e dos Açores no PNPOT, foi-se gradualmente diluindo e acabou mesmo por não lograr seguimento. Tanto o Programa das Políticas como o Programa para as Regiões adoptam uma noção de território confinada ao Continente. No entanto, e interpretando o parecer da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra (CEDOUA) sobre esta matéria, afigura-se legítimo defender que o PNPOT **deve definir os princípios gerais nacionais da gestão territorial, no sentido mais lato, cabendo obviamente às Regiões Autónomas emitir as opções estratégicas na organização do seu território e respectiva implementação.**



4. Do diagnóstico à estratégia

- 4.1. O Relatório do PNPT combina elementos enquadradores e de diagnóstico com cenarizações que prospectam e determinam possíveis políticas de ordenamento e modelos de desenvolvimento. Deve relevar-se a qualidade dos elementos identificadores e enquadradores, bem como a resenha histórica que situa a realidade do País no contexto europeu e global. Porém, **importava não só enunciar problemas e lacunas** (cfr. elenco dos "25 grandes problemas para o ordenamento do território", págs. 50-51 do Relatório), **mas igualmente as virtualidades capazes de estimular mudanças quantitativas e qualitativas. Esta identificação das potencialidades do território, para além da posição geo-estratégica do país, ficou aquém do desejável, o que afecta a visão do território como um recurso fundamental a gerir de forma sustentável.**
- 4.2. Deve registar-se positivamente a afirmação de princípio de que a elaboração do PNOPT teve como referências fundamentais o *Esquema de Desenvolvimento do Espaço Comunitário (EDEC)* e a *Estratégia Nacional de Desenvolvimento Sustentável (ENDS)*, cujo grande desígnio - "Fazer de Portugal, no horizonte de 2015, um dos países mais competitivos da União Europeia, num quadro de qualidade ambiental e de coesão e responsabilidade social"- é assumido como orientação base. No entanto, a análise do Relatório e Programa de Acção fazem-nos concluir que tal determinação ficou muito aquém do enunciado.

O Programa de Acção do PNPT define como opção estratégica de base que *"as políticas de desenvolvimento territorial deverão visar a integração do território, a diferenciação e a sustentabilidade ambiental, económica e social dos processos de crescimento"*. Para a prossecução destas aspirações fixaram-se seis grandes objectivos estratégicos, entre os quais a *"Estruturação do Território Nacional na perspectiva da estratégia de desenvolvimento económico - social sustentável do País"*. Aparentemente indiciar-se-ia uma convergência com o objectivo da ENDS que visa a *"Organização Equilibrada do Território que valorize Portugal no Espaço Europeu e que proporcione Qualidade de Vida"*.

Porém, no cotejo dos dois documentos, verifica-se que **não foram internalizados no PNPT os fios condutores da ENDS, designadamente os instrumentos estratégicos enquadradores nela incluídos cuja consideração não pode ser ignorada**, como sejam o Plano Nacional de Acção para a Inclusão/PNAI, o Plano de Acção Nacional para Combate à Desertificação/PANCD ou o Programa Operacional de Acessibilidades e Transportes/POAT.

A Estratégia Nacional de Desenvolvimento Sustentável (ENDS) deveria ter constituído o quadro estratégico de referência para o PNPT. Metas como a que aponta para a adopção e implementação em 2010 de uma Estratégia Nacional para as Cidades, ou a integração até 2010 da dimensão da reabilitação urbana em, pelo menos, 80% dos municípios ou, ainda, 2020 como horizonte de controlo do crescimento das duas grandes Áreas Metropolitanas, ou, por outro lado, o vector estratégico que prescreve "uma dinâmica urbana que seja menos lesiva de recursos e de ambiente e mais solidária "



Conselho Nacional do Ambiente e do Desenvolvimento Sustentável
(Órgão independente criado pelo Decreto-Lei n.º 221/97, de 20 de Agosto, DR I-A n.º 151)

deveriam estar consagradas no PNPOT. A existir alguma consagração no PNPOT, ela seria no sentido da antecipação e não da omissão dessas metas.

- 4.3. A apresentação de 273 (propostas de) medidas também enfraquece a visão estratégica e operativa do Programa de Acção do PNPOT. **Um número tão elevado de propostas faz perder a noção das "mensagens fortes" que são de facto prioritárias face à reconhecida insatisfação com os resultados do sistema de planeamento.** Poderá ficar-se com a ideia, perigosa a nosso ver, de uma espécie de "missão impossível" em que tudo está por fazer ou desfeito, cabendo o essencial ao Estado, pelas vias legislativa ou normativa (mais tipos de planos em vez de melhores relações entre planos), sem referência explícita às fontes ou tipos de recursos públicos a mobilizar. Dito de outro modo, parece ter-se optado pela exaustividade em vez da selectividade e da organização em *clusters* de acções em áreas e escalas diferentes mas convergentes nos seus efeitos; por propostas de desdobramentos de instrumentos sectoriais em vez de compromissos intersectoriais. Mesmo que esta avaliação pareça excessiva ou mesmo injusta pode facilmente vir a ser a reacção mais imediata ao processo de participação e portanto negativa relativamente aos efeitos pretendidos de um instrumento que busca o consenso.

O debate público deve, por isso, privilegiar a abordagem das medidas prioritárias em contraponto à exaustividade, o que poderá implicar algum trabalho de reformulação ou, pelo menos, o complemento de um apêndice visando as sínteses adequadas à comunicação generalista.

5. Os projectos estruturantes

- 5.1. O Relatório do PNPOT identifica **dez projectos estruturantes para os próximos 20 anos** (cfr. pág.123). No entanto, nas 273 medidas do Programa de Acção, esses 10 projectos perdem visibilidade e dimensão estratégica.

Em relação aos "dez projectos estruturantes para os próximos 20 anos" enunciados no Relatório do PNPOT, e tendo em conta as palavras-chave aí enunciadas - *integração do território, diferenciação criativa e sustentabilidade ambiental, económica e social* (vd. § 71) -, importa conhecer critérios e fundamentos da sua elegibilidade enquanto "estruturantes", independentemente de se constituírem como mobilizadores de vontades e interesses generalizados. Alguns dos projectos listados não suscitarão grandes objecções quanto aos impactes ambientais e quanto à sua sustentabilidade. Porém, outros existem - v.g. Alta velocidade, Novo Aeroporto, Cidades do Interior e Alqueva - que deverão ser devidamente avaliados e ponderados, dadas as respectivas dimensões, impactes financeiros, ambientais e no espaço territorial, tornando explícitas e claras em que medida poderão ser estruturantes e quais as consequências que a sua promoção individual e cruzada virão a provocar no ordenamento do território.



5.2. Assim, no debate público sobre o PNPT, seria aconselhável, à luz de um quadro claro de critérios e dos efeitos indutores expectáveis, avaliar um elenco de projectos que não se confinasse ao anunciado, permitindo, por exemplo, ponderar sobre outros "projectos estruturantes" de elevado potencial, de efeitos múltiplos no território e na prossecução de políticas de desenvolvimento sustentável e com efeitos na paisagem e na qualidade de vida das populações, como poderia ser a implementação da *Estratégia Nacional de Conservação da Natureza e Biodiversidade*, designadamente da *Rede Fundamental de Conservação da Natureza*, que inclui as Redes de Parques Naturais, Nacional, Áreas Protegidas e Natura 2000 e Zonas Contíguas de Elevado Valor Natural, que dispõem de usos agrícolas ou florestais, no quadro de uma política nacional, que deve ser desenvolvida por Planos Especiais de Ordenamento do Território e estratégias integradas de gestão territorial.

6. Arquitectura estratégica das propostas - articulações e integração

6.1. Um paradoxo existente na abordagem adoptada é o de ter proporcionado uma abertura inicial de várias instituições da Administração Pública a uma perspectiva mais interactiva do sistema de planeamento mas, no detalhe das medidas, ter de certo modo suscitado um movimento de "regresso" às preocupações sectoriais, com perda da noção de interdependência e propósitos comuns. **No debate público deveria, pois, ser ponderada a vantagem de recuperar uma mais explícita visão inter-institucional e inter-sectorial.**

Na programação temporal, aliás bastante vaga, algumas medidas, que podem ser consideradas de importância fundamental no momento actual, ficaram diluídas ou incipientes, como sejam as que se referem à política de cidades ou à articulação entre o sistema científico e tecnológico e as políticas territoriais de desenvolvimento.

6.2. Uma das novidades do PNPT relativamente à Resolução do Conselho de Ministros n.º 76/2002 é a inclusão de um novo objectivo estratégico, o **Objectivo 5**, referente à **sociedade da informação e do conhecimento**, aliás, certamente sob inspiração da Estratégia Nacional de Desenvolvimento Sustentável, que a elege como primeiro objectivo. No entanto, **as medidas incluídas configuram uma visão muito incipiente**, sem referência a instrumentos estratégicos e também operativos, para alcançar aquele objectivo com mais clara incidência territorial.

6.3. Um programa tão ambicioso do ponto de vista do número de medidas pode gerar cepticismo. Muitas medidas com muitas exigências tornam-se difíceis de serem concretizadas, retirando por isso credibilidade a todo o Programa. Acresce que algumas propostas, como a de obrigar a submeter no curto prazo todas as opções sectoriais ao modelo territorial, são elas próprias geradoras de dúvida pela **desproporção entre objectivos e meios mobilizáveis para os alcançar. É este, aliás, um dos pontos mais questionáveis da formulação proposta no PNPT.** Esperar-se-ia que ele identificasse no diagnóstico para a totalidade do território, o conjunto de planos sectoriais e especiais já elaborados ou em fase de preparação e definisse os critérios de integração e articulação



dos mesmos, bem como as metas temporais a alcançar. Esta missão não está completada (cfr. com as medidas, completamente genéricas, previstas nos objectivos operativos 3 e 4 do Objectivo Estratégico 6 do Programa de Acção, que visavam precisamente a articulação entre instrumentos de gestão territorial e a cooperação intermunicipal). **Seria aconselhável que o debate público incida neste ponto, por forma a tornar exequível o objectivo pretendido e, em consequência, contribuir para credibilizar o documento.**

- 6.4. O ordenamento do território tem vindo a merecer uma atenção crescente por parte da União Europeia e, paralelamente, cada vez mais os Estados Membros ponderam a abordagem que os outros Estados Membros e a própria Comissão adoptam em relação ao planeamento do território. Um dos desafios mais importantes para o planeamento do território em Portugal é o de articular eficazmente o que se faz em cada um dos 308 municípios com o fluxo de novas ideias, princípios e propósitos que vão evoluindo. Naturalmente que esta é uma situação dinâmica, cuja interpretação precisa de ser permanentemente reapreciada e renovada. A prática de ordenamento do território prevalente em Portugal não tem valorizado o debate que a nível europeu, por exemplo, tem ocorrido sobre esta temática. O Conselho entende que no debate público seria interessante discutir esta dimensão. Aliás, Portugal tem uma série de compromissos internacionais assumidos, com fortes repercussões no ordenamento do território (v.g. Protocolo de Quioto, Metas de Desenvolvimento do Milénio, Plano de Implementação de Joanesburgo, nomeadamente no respeitante a stocks pesqueiros, manutenção da biodiversidade, protecção do meio marinho e das zonas costeiras, acesso ao saneamento básico, combate à desertificação). O PN POT não pode ignorar estes compromissos e a forma de os salvaguardar e concretizar em termos de ordenamento territorial.**
- 6.5. O ordenamento do território deve ser visto como um todo não homogéneo e não apenas como ordenamento do espaço urbano, com a adequada definição de atribuições e competências nos aparelhos administrativos central e local que permita prosseguir uma política pró-activa de ordenamento do espaço rural. Isto implica definir modelos de gestão apropriados para o ordenamento do espaço rural, que tem sido encarado como residual, à excepção das áreas mais críticas que são objecto de salvaguardas nacionais (REN, RAN, DPH, etc.).**

Neste espaço assistimos a dois grandes riscos: de absorção, quando se trata de terrenos vizinhos de áreas urbanas em expansão; e de abandono, quando tal não sucede. Em ambos os casos, aquíferos e solo orgânico não são suficientemente salvaguardados nem protegidos, com o concomitante risco potencial de fogos florestais, desertificação e seca.

A consciência da gravidade destas tendências, nomeadamente a crescente pressão imobiliária sobre parte dos solos rurais, terá levado a incluir na **Resolução do Conselho de Ministros n.º 76/2002**, entre as orientações a definir pelo PN POT, a "*regulamentação dos critérios de reclassificação do solo rural como solo urbano*".



Conselho Nacional do Ambiente e do Desenvolvimento Sustentável
(Órgão independente criado pelo Decreto-Lei n.º 221/97, de 20 de Agosto, DR I-A n.º 151)

O PNPOT não atendeu a esta prioridade nem a desenvolveu, por exemplo através da proposta de medidas legislativas que clarificassem as diferenças entre direitos e expectativas de construção na regulamentação do direito de propriedade.

Está, aliás, iminente a aprovação da Estratégia Europeia de Protecção do Solo, que implicará um novo quadro legal e instrumental². O PNPOT não considera esta nova ferramenta.

7. O modelo territorial

7.1. O PNPOT parte de pressupostos quanto à evolução espacial, nas próximas décadas, das actividades económicas e da população: as primeiras, tendendo a concentrarem-se na orla litoral e, em especial, nas suas grandes áreas metropolitanas; a segunda a distribuir-se desejavelmente pelo interior do país, modelo que não deixa de suscitar dúvidas quanto à sua consistência.

Haverá fixação de população no interior se existirem actividades económicas sustentáveis que criem perspectivas de emprego em qualidade e quantidade adequadas e que gerem valor acrescentado real.

Serão disso exemplo o turismo, a agro - indústria (há segmentos de actividade que geram valor acrescentado com matérias-primas locais e marcas locais e que podem ser atractivos como polo de actividade industrial mais vasta) e outros sectores mais tecnológicos, desde que haja infraestruturas e recursos humanos adequados.

Afigura-se ilusório pensar que qualquer actividade terciária ou administrativa seja sustentável sem uma matriz económica equilibrada que a suporte; as acções voluntaristas de fixação de populações registam dúbios sucessos após o fim dos programas e dos respectivos financiamentos.

Acresce, ainda, que ao modelo territorial está indissolivelmente ligado o modelo energético, por forma a baixar, designadamente a intensidade energética (que tem aumentado a taxa de 0,9% ao ano). Importa atenuar e reduzir a grande dependência do petróleo, invertendo o ciclo de crescimento da intensidade energética⁴, optando de forma determinada pela gestão racional da energia, pela poupança e pela eficiência. Urge dar especial atenção ao sector dos transportes (dependente em 98% da importação petrolífera), no qual o País consome 42% do petróleo importado, para além do que isso significa de impacte no ordenamento do território.

7.2. As políticas de cidade - ou a evolução da armadura urbana do território - são naturalmente centrais nos objectivos do PNPOT. No modelo territorial que se propõe, as "áreas

² Cfr. COM (2002) 179 Final "Towards a Thematic Strategy for Soil Protection", Abril de 2002

⁴ Indicador que divide o consumo de energia do País pelo PIB que, ao contrário da maioria dos países europeus onde tem diminuído, Portugal tem aumentado à taxa anual de 0,9%. A média dos países da União Europeia consomem 40% de produtos petrolíferos para produção na energia primária, enquanto em Portugal a percentagem é de 58% (2004).



Conselho Nacional do Ambiente e do Desenvolvimento Sustentável

(Órgão independente criado pelo Decreto-Lei n.º 221/97, de 20 de Agosto, DR I-A n.º 151)

metropolitanas", litorais, e as "cidades isoladas", interiores, constituem categorias extremas com terapias dedicadas que não diferem muito das preocupações conhecidas das últimas décadas. Em relação às primeiras (AMs), onde estão cerca de 2/3 da população nacional, admite-se para a da capital a anexação de novos concelhos citadinos, alargando o seu raio e, no caso da metrópole nortenha, designa-se mesmo por "região" ou "arco metropolitano" do litoral nortenho. E aponta-se a via do policentrismo e da densificação como antídoto aos excessos da dispersão, embora esteja por demonstrar a eficácia desta relação de causa-efeito. Como hipótese académica e considerando as alterações das relações espaço-tempo, poderia ter-se ensaiado um cenário de conurbação linear (v.g. Randstadt ou de Rhur) comparando as potencialidades ou viabilidades de ambas as estratégias: as duas áreas ainda chamadas metropolitanas, com a área tampão ao centro, ou assumindo a conurbação de Braga a Setúbal/Sines.

7.3. Mas, em vez de fixar um modelo finalista de longo prazo, talvez fosse mais esclarecedor propor um processo gradual partindo do reforço das proximidades e complementaridades dos municípios para o mapa geral e não o inverso, como parece deduzir-se dos esquemas adoptados. De facto, há vários "arquipélagos" de cidades médias, coincidindo ou não com "distritos produtivos" como são os casos das conurbações do Algarve, do Vale do Ave ou da Estremadura Litoral em que a organização em rede, se estimulada, poderia gerar *clusters* com identidades e estratégias comuns - e o PNPOT teria essa função indutora, como alternativa às amálgamas de absorções metropolitanas para as quais a recomendação de que se tornem "policêntricas", depara com dificuldades de implementação conhecidas. Referimo-nos a estas hipotéticas alternativas - que não parece terem sido valorizadas no PNPOT mas poderão sê-lo ainda -, dado que a discussão da hiper-polarização metropolitana e dos seus altos custos de regeneração (ou reestruturação) está na ordem do dia na Europa e não só.

7.4. Um modelo territorial, na sua essência, será a resultante do processo de convergência das opções estratégicas assumidas para o território. Não deve, por isso, fixar-se numa formalização cartográfica necessariamente esquemática, que constitui apenas simulação de um estado convencionado como "meta", à luz do que se sabe hoje. Sendo o PNPOT um instrumento orientador, de natureza estratégica, para a governança do território nacional/continental, toda a representação de estado final (como radiografia e não tomo ou ecografia) corre riscos de interpretações redutoras porque privilegia certas acções e porque as que representa terão, pelo menos, desiguais graus de certeza.

A representação gráfica de um estado final, único, uma vez amplificado pelos *media*, pode prejudicar a própria discussão pública, porque pode fixá-la na imagem e distraí-la do diagnóstico e das opções que se propõem. Por outras palavras, **o modelo territorial deve ser dinâmico e não estático. O Conselho propõe que o recurso à imagem seja especialmente cuidado, evitando reacções apressadas** (já patentes nos pareceres da Comissão Consultiva do PNPOT) **contraproducentes para os objectivos da participação e do consenso desejados.**



Conselho Nacional do Ambiente e do Desenvolvimento Sustentável
(Órgão independente criado pelo Decreto-Lei n.º 221/97, de 20 de Agosto, DR I-A n.º 151)

7.5. Considerando que, apesar dos riscos apontados, o recurso à imagem sobre base cartográfica é imprescindível para se ter a percepção das transformações materiais mais estruturantes, parece necessário que o *design* da representação possibilite aos vários públicos perceber o processo temporal da estruturação pretendida, e perceber que o Ordenamento do Território é construído por níveis temáticos diferenciados que se devem reforçar positivamente, como podem ser:

- o da infra-estrutura das mobilidades;
- o da estrutura eco-paisagística;
- o das "condensações" de actividades urbanas em polaridades e *clusters*.

8. Impacte legislativo e financeiro

8.1. No conteúdo documental do PNPOT, nos termos do Decreto - Lei n.º 310/2003, devem ficar claros "*os compromissos do Governo em matéria legislativa (e) de investimentos públicos*". A sistematização proposta faz perder de vista este objectivo. **No universo total das 273 medidas propostas, 61 assinalam a necessidade de intervenção do legislador e há mais 38 que a requerem, embora tal não esteja assinalado, como é o caso do tratamento dos Resíduos Industriais Perigosos.** Mas não é evidenciado de uma forma sistemática, com definição clara de prioridades, o conjunto de leis que falta elaborar, regulamentar, ou alterar, por forma a tornar exequíveis as orientações estratégicas do PNPOT. **No debate público, deveriam ser evidenciadas todas as medidas legislativas necessárias para a exequibilidade do PNPOT, tanto mais que este é o único documento enquadrador do ordenamento que tem necessariamente de ser votado pela Assembleia da República.**

8.2. Sendo a identificação dos meios de financiamento das medidas propostas um dos aspectos a considerar no conteúdo documental do PNPOT (cfr. art. 29.º do Decreto-lei n.º 310/2003), seria de esperar que tivesse havido maior articulação quer com Programas Operacionais do actual Quadro Comunitário de Apoio (III.º), quer com o PIDDAC. A recente apresentação pública do PIIP, que traduz uma estratégia prioritária de investimentos públicos e privados, também não pode deixar de ser articulada com o PNPOT.

8.3. O desfazamento entre os elementos que asseguram a sustentabilidade e os elementos que materializam o desenvolvimento económico - empobrecendo e sectorializando o conceito de ordenamento do território - manifesta-se, igualmente, quando se propõe a criação de mais um órgão consultivo especificamente para o ordenamento do território, "*para melhoria da coordenação e da eficácia das políticas*". Também neste ponto devem ser evitadas duplicações de esforços e competências.



9. O Ordenamento do Território e Governança *

- 9.1. A última parte do Programa de Acção aborda o **tema da governança**, definindo esta não apenas como boa governação, no sentido da integração vertical das políticas, mas também como definição de consensos que pressupõem "uma estrutura de diálogo". Na integração vertical de políticas, há que reconhecer os níveis regional e intermunicipal.

Pela sua natureza transversal, deveria ser aprofundada a preocupação de **disseminar e consolidar uma cultura do ordenamento do território** - afluída no item 99 do Programa de Acção - , contemplando acções de natureza pedagógica, a desenvolver não só através do sistema formal de ensino, a todos os níveis, como pelos *media* e os outros actores sociais. Esta acção teria como propósitos fundamentais o conhecimento do território por parte dos cidadãos e a defesa e valorização estética e paisagística do mesmo, a sua defesa e valorização incluindo os aspectos estéticos e paisagísticos com o correspondente respeito por um quadro de procedimentos colectivamente assumido, acentuando, também aqui, a indispensável participação da sociedade civil.

- 9.2. Quanto ao **nível regional**, o Relatório e o Plano de Acção do PNPOT abordam-no de modos diferentes. O primeiro documento avalia o desempenho económico das NUTS III, agregando-as em quatro grupos: espaços fortemente internacionalizados, espaços moderadamente dinâmicos, espaços de fronteira e, finalmente, os espaços correspondentes às Regiões Autónomas. Contudo o Plano de Acção reorienta esta análise, altera a escala de validação das respectivas propostas e passa a dedicar atenção apenas às NUTS II do continente. No quadro das NUTS II, avança com algumas orientações para os respectivos modelos de ordenamento do território, tendo presente as opções estratégicas de desenvolvimento nos domínios do sistema urbano, da base económica, da sociedade do conhecimento e das áreas rurais.

Este nível, esboçado no "Programa para as Regiões" do Plano de Acção, não é desenvolvido nem retomado no capítulo 4., dedicado à *Gestão e Governo do Território*. **Os próprios princípios da boa governança, evocados neste capítulo, obrigariam à reflexão sobre a questão, reconhecendo-se cada vez mais que o êxito das políticas de ordenamento do território e de desenvolvimento regional resulta da adequada combinação de recursos, competências e estratégia com as capacidades de governança.** Não se trata de retomar velhas problemáticas relacionadas com o exercício simbólico do poder, mas sim de reconhecer que a execução eficaz das políticas de base territorial e da utilização de recursos escassos obriga a associar uma capacidade de decisão e uma autonomia de gestão que não deixará de estar associada à valorização do nível regional de administração do território, que se não pode confundir nos seus conteúdos com o das organizações intermunicipais.

O Conselho entende que se devia sublinhar o interesse em valorizar uma identificação diferenciada de políticas territoriais terrestres e marítimas com incidência nos

* Segue-se a terminologia usada no capítulo 4. do Programa de Acção do PNPOT.



Conselho Nacional do Ambiente e do Desenvolvimento Sustentável
(Órgão independente criado pelo Decreto-Lei n.º 221/97, de 20 de Agosto, DR I-A n.º 151)

espaços regionais e sub-regionais, garantindo uma abordagem pertinente que permita conciliar a dimensão e a escala da intervenção/investimento com a proximidade e o serviço às comunidades.

- 9.3. Após os sucessivos Quadros Comunitários de Apoio que transformaram profundamente as infraestruturas, os equipamentos e os serviços municipais, **caberá no novo ciclo que se inicia em 2007 valorizar o nível intermunicipal** capaz de conceder, simultaneamente, estruturação territorial, coerência funcional e resultados eficazes aos principais investimentos de interesse público identificados e programados no PNPOT, bem como a prática da contratualização responsável entre os diversos sectores e níveis da Administração Pública (v.g. QCA, orçamentos plurianuais).

O Conselho entende, por isso, que no âmbito da discussão pública do PNPOT, seria apropriado valorizar estes dois níveis de intervenção territorial (regional e intermunicipal), possibilitando que as diversas orientações em que se desagregam os objectivos operativos possam ter uma inquestionável tradução espacial e um adequado nível de intervenção e de gestão.

- 9.4. O Programa de Acção propõe o reforço do papel das freguesias no desenvolvimento de iniciativas de ordenamento do território. Para tanto, importa clarificar o quadro de atribuições e competências dos vários níveis da Administração.

Em paralelo, **o Conselho recomenda afigurar-se promissor que os municípios, as associações intermunicipais e as regiões adoptem objectivos estratégicos de desenvolvimento articulados com o PNPOT, através da construção de Agendas 21 Locais, as quais poderão evoluir para uma Rede Nacional de Agendas 21 Locais.**

- 9.5. No entender do Conselho, a fase da consulta pública da proposta de PNPOT, deveria abarcar objectivos genéricos de boa governança, visando, nomeadamente, a construção de um amplo consenso nacional, através da informação e participação públicas e do envolvimento dos parceiros económicos e sociais, sem esquecer o papel fundamental da comunicação social, bem como a partilha das responsabilidades, mediante a efectiva ponderação das opiniões expressas na versão do PNPOT que vier a ser aprovada pela Assembleia da República.

Neste sentido, deverá atribuir-se ao processo de consulta pública um carácter exemplar, conferindo credibilidade a um documento que irá condicionar o futuro do país nas próximas décadas, sem esquecer a conjuntura política eleitoral autárquica que se avizinha.

Assim, o formato do processo de consulta pública deveria ter em conta as considerações respeitantes a:

- i) **período de consulta** - época estival e conjuntura eleitoral que se avizinha;
- ii) **duração** - prazo compatível com a necessidade de um amplo esclarecimento público, incluindo a preparação dos respectivos materiais de divulgação;



Conselho Nacional do Ambiente e do Desenvolvimento Sustentável

(Órgão independente criado pelo Decreto-Lei n.º 221/97, de 20 de Agosto, DR I-A n.º 151)

- iii)* proposta de PNPOT, como ainda do próprio processo e principais eventos da consulta pública. Para este efeito, sugere-se a constituição de uma " *task force*", no âmbito do MAOTDR/DGOTDU, com vista ao fornecimento da informação relevante, em linguagem acessível à comunicação social, e à promoção de debates na imprensa, rádio e televisão;
- iv)* **conteúdo** - sessões temáticas regionalizadas, abertas a todos os cidadãos interessados, tendo sobretudo em atenção o indispensável envolvimento dos representantes do poder local, dos parceiros económicos e sociais, das instituições do ensino superior e da comunicação social.

O Conselho sugere que sejam recomendadas, para discussão pública, entre as áreas temáticas que se destacaram, não só pela sua importância intrínseca, como por carecerem de maior aprofundamento, as seguintes:

- Competitividade económica e coesão social;
- Ambiente, recursos naturais e culturais;
- Integração das redes de equipamentos, infra-estruturas, comunicações e informação;
- Sistema urbano e desenvolvimento rural;
- Conceito alargado de território nacional (terrestre e marítimo);
- Modelo territorial e estratégia de desenvolvimento sustentável;
- Governança: articulação inter institucional e participação.

*[Esta Reflexão foi aprovada por unanimidade na Sessão Ordinária do Conselho em
12 de Julho de 2005]*

CNADS, 14 de Julho de 2005

O Presidente

Mário Ruivo