



ORDENAMENTO
DO TERRITÓRIO
E DESENVOLVIMENTO
REGIONAL
EM PORTUGAL

DADOS DE PUBLICAÇÃO

Título:

ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL EM PORTUGAL

© 2022 DGT - Direção-Geral do Território

Todos os direitos reservados.

A versão portuguesa resulta de uma tradução da versão original redigida em língua inglesa e publicada em 2021. Toda a informação, designadamente estatística e legislativa, atualizada a essa data. Tradução da TLS - Translation Specialists, revista pelos autores.

Propriedade, publicado e editado por:

Direção-Geral do Território

Fernanda do Carmo (coordenação geral)

Elisa Vilares (coordenação do projeto), Patrícia Moreira, Marta Magalhães

Rua Artilharia Um, 107, 1099-052 Lisboa

Telefone: (+351) 21 381 96 00

Website: www.dgterritorio.pt

Autores:

PARTE I, com exceção do Capítulo 3

João Pedro Costa (coordenação), Cristina Cavaco

CIAUD, Centro de Investigação em Arquitetura, Urbanismo e Design, Faculdade de
Arquitetura, Universidade de Lisboa

PARTE II

Cristina Cavaco (coordenação), João Pedro Costa

CIAUD, Centro de Investigação em Arquitetura, Urbanismo e Design, Faculdade de
Arquitetura, Universidade de Lisboa

PARTE III

João Mourato (coordenação), André Pereira

Universidade de Lisboa, Instituto de Ciências Sociais (ICS-ULisboa)

Capítulo 3 organizado pela DGT com base no Relatório de Diagnóstico 'Organização,
Tendências e Desempenho do Território' do Programa Nacional da Política de
Ordenamento do Território (PNPOT) de 2018.

Informação geográfica, indicadores estatísticos e mapas para esta publicação com o apoio do
Sistema Nacional de Informação Territorial (SNIT) e do Observatório do Ordenamento do
Território e Urbanismo (OOTU). Agradecimento especial a Cristina Garrett (coordenação),
Isabel Martins, Isabel Pina, Joana Dinis, Francisco Sequeira, Maria da Luz França, Marisa
Silva, Paulo Bianchi da DGT.

Sugestão de citação:

Cavaco, C., Mourato, J., Costa, J.P., Pereira, A., Vilares, E., Moreira, P., Magalhães, M. (2022) Ordenamento do Território e Desenvolvimento Regional em Portugal. Lisboa: Direção-Geral do Território.

Design editorial e capa:

UP - Agência de Publicidade | www.UP.co.pt

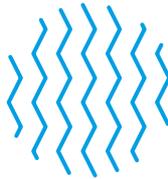
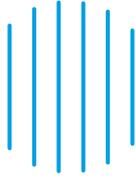
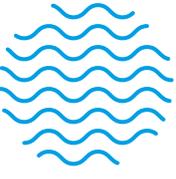
Edição impressa ISBN: 978-989-8785-20-6

Edição digital ISBN: 978-989-8785-19-0

Nota: As Partes I, II e III desta publicação foram desenvolvidas em colaboração com o projeto de investigação SOFTPLAN - Do Planeamento Suave ao Desenho Territorial: Práticas e Prospetivas, financiado pela Fundação para a Ciência e a Tecnologia (FCT) - Ref. N.º PTDC/GES-URB/29170/2017. Na Parte III, uma palavra de apreço pela revisão crítica de António Mendes Baptista, Nuno Vitorino, Mário Vale, Sérgio Barroso e Nuno Romão; a versão final é da exclusiva responsabilidade dos autores desta secção.



ORDENAMENTO
DO TERRITÓRIO
E DESENVOLVIMENTO
REGIONAL
EM PORTUGAL



Índice

Preâmbulo 7

Parte I

Organização Territorial de Portugal e Tendências

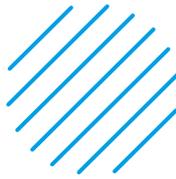
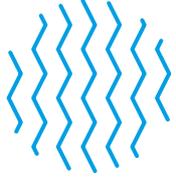
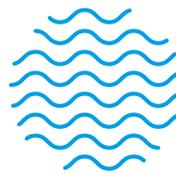
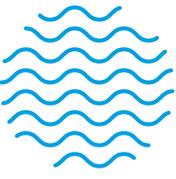
de Desenvolvimento 11

- 1. Contexto geográfico e população 12
 - 1.1. Portugal no mundo 12
 - 1.2. Contexto geográfico 13
 - 1.3. Padrões demográficos e de povoamento 15
 - 1.4. As regiões e a diversidade regional 16
- 2. Organização administrativa e territorial 19
 - 2.1. Organização territorial do Estado Português 19
 - 2.2. As Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira 20
 - 2.3. Autoridades locais 21
 - 2.4. Os níveis intermédios de planeamento e administração 22
- 3. Dinâmicas territoriais e tendências de desenvolvimento 23
 - 3.1. Recursos naturais e sustentabilidade ambiental 23
 - 3.2. Agricultura, silvicultura e atividades rurais 25
 - 3.3. Uso do solo e paisagem 26
 - 3.4. População, habitação e serviços de interesse geral 27
 - 3.5. Atividade económica e inovação 30
 - 3.6. Infraestruturas, transportes e comunicações 31
 - 3.7. Sistema urbano 33

Parte II

Ordenamento do Território em Portugal 35

- 4. Conceitos e princípios de ordenamento do território 36
 - 4.1. Conceitos de ordenamento do território e desenvolvimento 36
 - 4.2. Objetivos e princípios do ordenamento do território 37
- 5. História do ordenamento do território em Portugal 39
 - 5.1. O estabelecimento de uma base legal para o planeamento urbano 40
 - 5.2. A ascensão do planeamento e desenvolvimento regional 43
 - 5.3. O desenvolvimento do ordenamento do território a nível municipal 45
 - 5.4. A criação de um sistema nacional integrado de ordenamento e gestão territorial 47
 - 5.5. A reforma do sistema de ordenamento do território em 2014/2015 49
- 6. Sistema de gestão territorial português 50
 - 6.1. Política de ordenamento do território 50
 - 6.2. Estrutura do sistema de gestão territorial 51
 - 6.3. Poderes e competências de planeamento 55



7. Instrumentos de gestão territorial	57
7.1. Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território (PNPOT)	57
7.2. Os programas sectoriais	60
7.3. Programas especiais para a proteção dos recursos naturais	71
7.4. Os programas regionais	77
7.5. Planos Intermunicipais e Municipais	79
8. Política de solos e planeamento do uso do solo	90
8.1. Política de solos	90
8.2. Regime do uso do solo	90
8.3. Restrições ao uso do solo	92
8.4. Instrumentos de política de solos	96
8.5. Regime económico-financeiro dos planos territoriais	97
8.6. Redistribuição dos encargos e benefícios da urbanização	98
9. Procedimentos de gestão territorial	98
9.1. Dinâmica dos procedimentos de planeamento	98
9.2. Procedimentos de planeamento de âmbito nacional e regional	99
9.3. Procedimentos de planeamento de âmbito municipal e intermunicipal	100
9.4. Participação pública	103
9.5. Monitorização e avaliação em ordenamento do território	104

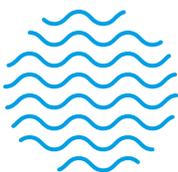
Parte III

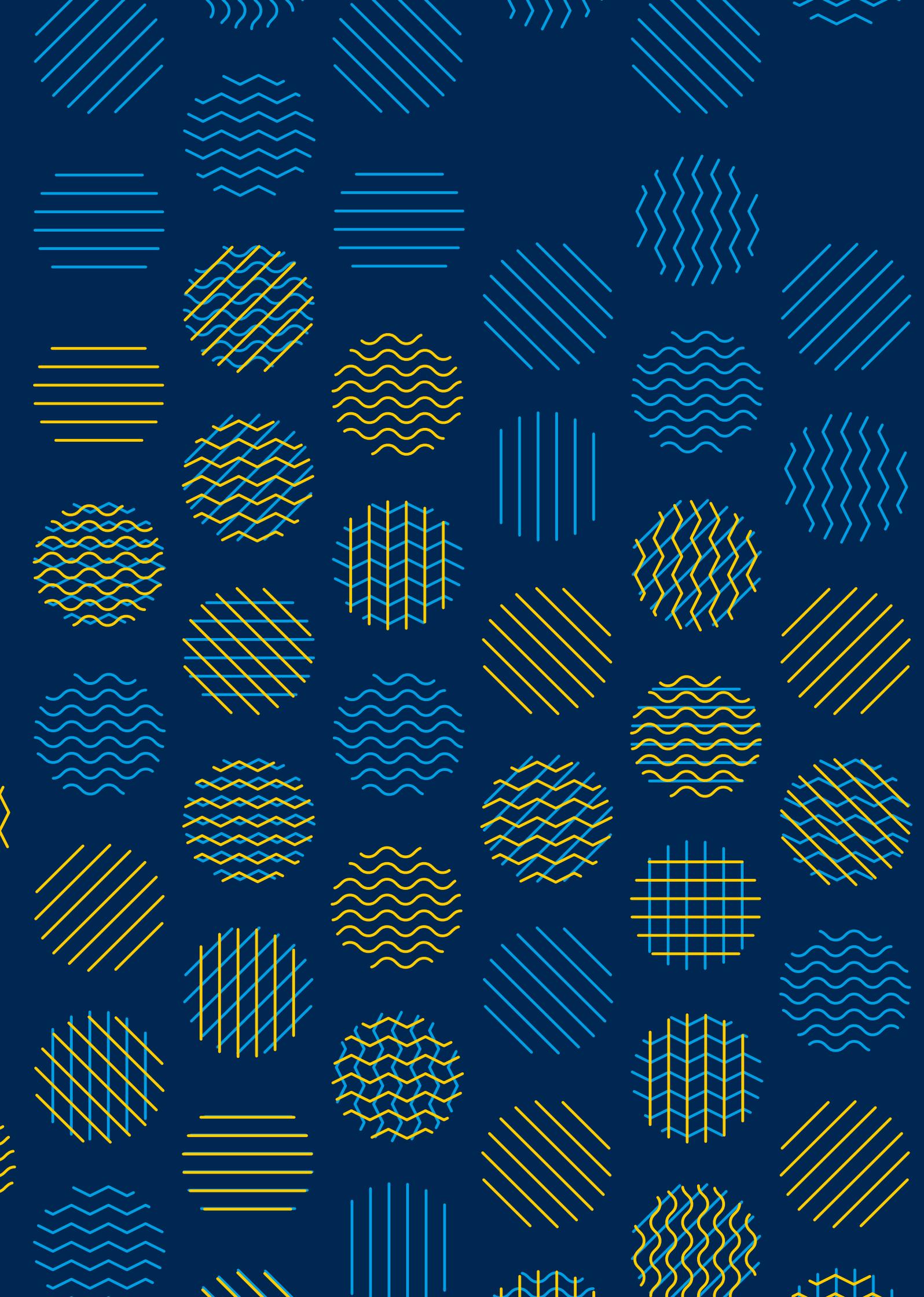
Desenvolvimento Regional em Portugal 107

10. Desenvolvimento Regional em Portugal	108
10.1. Enquadramento Contextual	108
10.2. Pré-1974 Mudança de Regime: Moldando Perspetivas de Desenvolvimento Regional	109
10.3. Mudança de regime após 1974: Portugal numa encruzilhada	110
10.4. Desafios da adesão à CEE e Adaptação Institucional (1989-1993)	113
10.5. Abordagens Inovadoras ao Desenvolvimento Integrado (1994-1999)	115
10.6. Maior Integração e Coerência de Políticas (2000-2006)	116
10.7. Experimentação de Políticas de Base Local (2007-2013)	118
10.8. Reforço das abordagens integradas de base local (2014-2020)	120
10.9. Observações finais	124

Conclusão 127

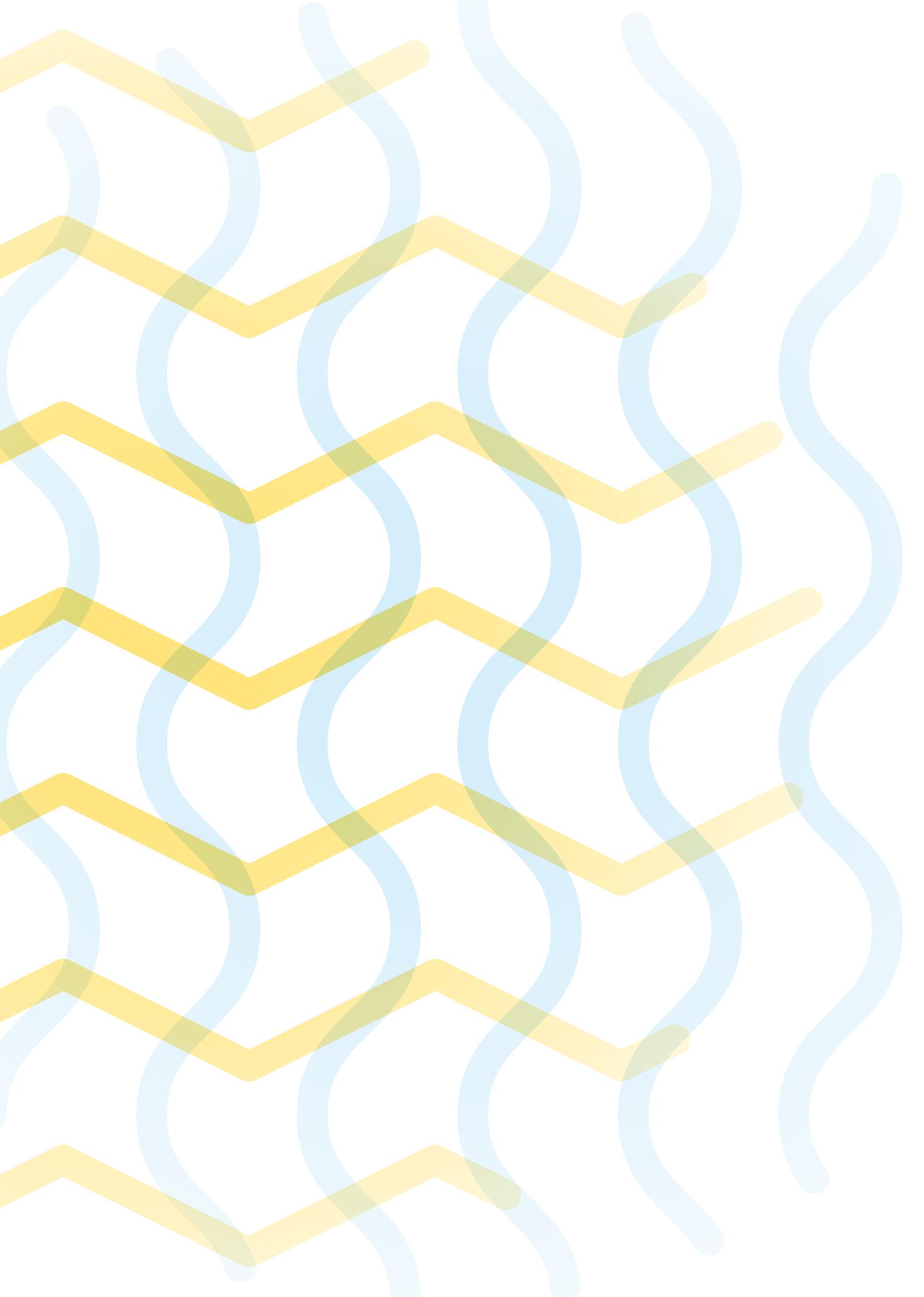
Bibliografia 131







I Preâmbulo



A publicação “Spatial Planning and Regional Development in Portugal” / “Ordenamento do Território e Desenvolvimento Regional em Portugal” apresenta uma visão sistemática e abrangente do sistema de ordenamento do território português e uma visão complementar sobre o seu desenvolvimento regional. Esta é talvez a primeira vez que os nossos compêndios de desenvolvimento territorial reúnem estes dois domínios e os abordam num documento único e sistematizado, procurando facilitar a sua leitura e compreensão como um todo.

Tendo em mente os agentes territoriais europeus e nacionais, o meio académico, decisores políticos e profissionais, a Direção-Geral do Território (DGT) recolheu informação relevante sobre os principais instrumentos e processos, muitas vezes considerados um pouco herméticos para “não-iniciados”, de uma forma aberta e acessível ao leitor.

Em Portugal, tal como em outros Estados-Membros da União Europeia (UE), um processo de europeização promovido por quadros estratégicos, como o Esquema de Desenvolvimento do Espaço Comunitário (EDEC), a Agenda Territorial e as políticas estruturais e de coesão, desencadeou a necessidade de os instrumentos tradicionais de planeamento operarem a par de múltiplas práticas de planeamento suave para acomodar as dinâmicas e as exigências de desenvolvimento territorial, coexistindo na transformação do território.

A apresentação do sistema de ordenamento do território português e das políticas de desenvolvimento regional numa publicação conjunta reúne estas vias de desenvolvimento territorial, nem sempre convergentes, para melhor ilustrar o potencial ainda pouco explorado de uma articulação mais sistemática. Do ponto de vista institucional, os instrumentos e procedimentos de ordenamento do território têm a ganhar com uma melhor coordenação e integração entre diferentes sectores políticos a diferentes níveis, mas também com instrumentos flexíveis orientados para soluções e uma abordagem estratégica de planeamento suave.

Desde a primeira lei de bases publicada em 1998 até à reforma iniciada em 2014/2015, o ordenamento do território em Portugal fez um longo caminho desde um ramo autónomo da política em prol de um sistema integrado de ordenamento do território, no qual o Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território (PNPOT) se constitui como instrumento de topo do sistema de gestão territorial, estabelecendo as principais opções políticas relativas à organização do território nacional e fornecendo diretrizes para o desenvolvimento territorial regional, bem como para as políticas e instrumentos sectoriais.

Mais recentemente, destaca-se um novo conjunto de instrumentos de planeamento, como o Programa de Transformação da Paisagem (PTP) e as suas medidas de intervenção programática, com ênfase para os Programas de Reordenamento e Gestão da Paisagem (PRGP), que vinculam múltiplas fontes de financiamento, tais como o Fundo Ambiental e outras fontes de financiamentos comunitárias e nacionais, bem como a governança multinível e o investimento público e privado, incorporando muitos dos pontos fortes e das oportunidades das iniciativas de planeamento suave que adotam abordagens territoriais integradas.

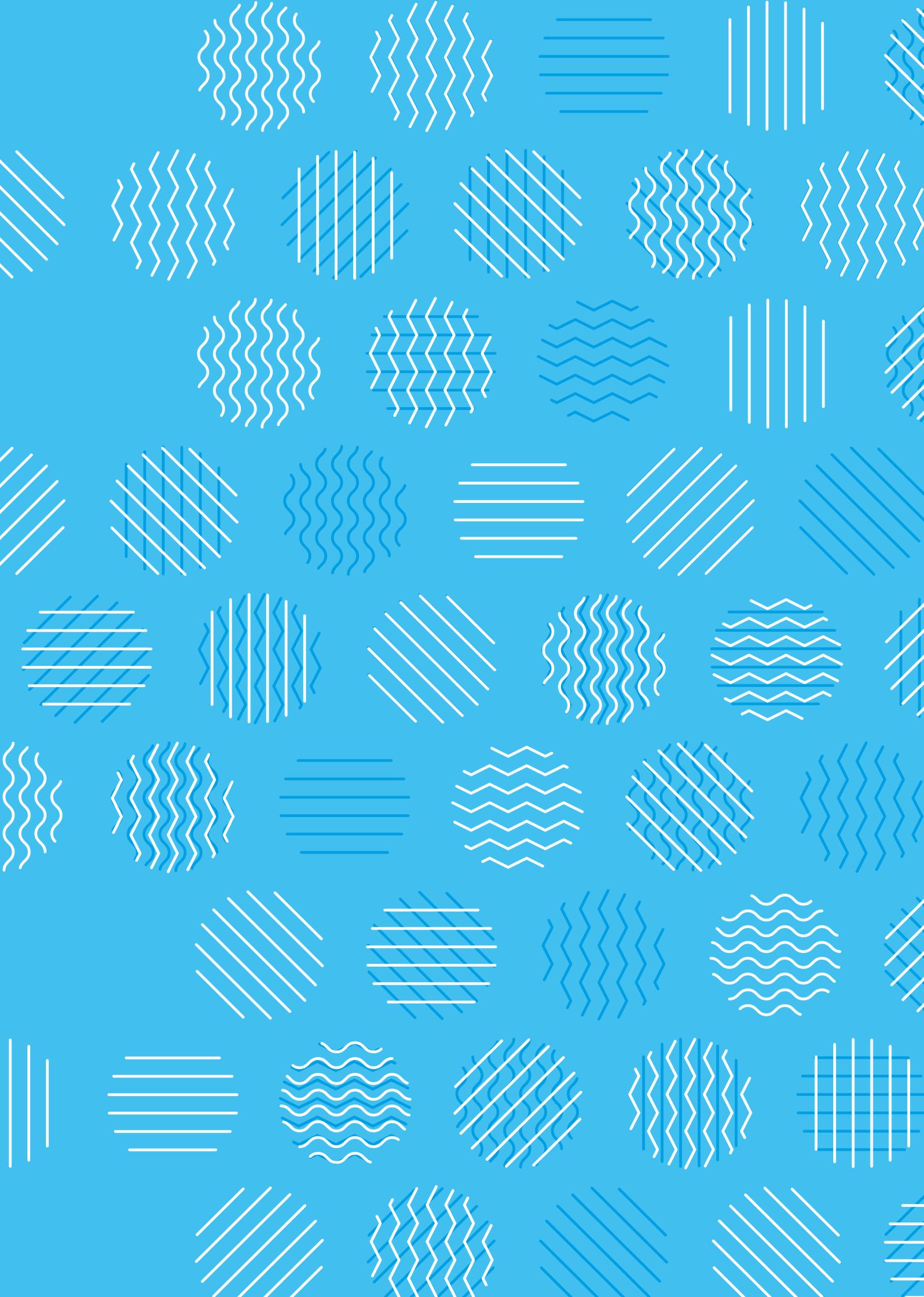
Esta publicação inovadora foi possível graças à dedicação, conhecimento e experiência de uma vasta equipa, incluindo a DGT e peritos da Faculdade de Arquitetura e do Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa, num trabalho conjunto que enriqueceu o documento, permitindo-lhe constituir-se como mais do que um manual institucional, com uma narrativa explicativa e o mais possível esclarecedora de questões específicas e muitas vezes complexas, buscando o seu sentido útil enquanto instrumento de partilha de conhecimento sobre o ordenamento do território e o desenvolvimento regional.

A DGT é responsável pelo terceiro capítulo da Parte I, que resulta diretamente do Relatório de Diagnóstico do PNPOT, sendo também responsável pela informação geográfica, indicadores estatísticos, mapas e figuras provenientes do Sistema Nacional de Informação Territorial (SNIT) e do Observatório do Ordenamento do Território e Urbanismo (OOTU).

A DGT gostaria de agradecer os contributos da Agência Portuguesa do Ambiente (APA), do Instituto da Conservação da Natureza e das Florestas (ICNF) e da Estrutura de Missão para a Extensão da Plataforma Continental (EMEPC), que prontamente forneceram informações e imagens essenciais ao desenvolvimento do trabalho. Internamente na DGT, esta publicação representa um esforço de articulação entre diferentes departamentos, reunindo desenvolvimento territorial, política de cidades, ordenamento do território, cartografia, informação geográfica e comunicação, com o propósito de apresentar uma imagem fiável e atualizada do sistema de gestão territorial.

Que este espírito de cooperação guie o desenvolvimento do território nos tempos vindouros, à luz da melhor tradição europeia.

Fernanda do Carmo
Diretora-Geral do Território





Parte I
Organização
Territorial
de Portugal
e Tendências de
Desenvolvimento

1. Contexto geográfico e população

“Portugal é ‘Mediterrâneo por natureza, Atlântico por posição’.

Uma rápida resenha dos seus elementos geográficos fundamentais mostrar-nos-á como eles assentam, em geral, numa forte base mediterrânea. Os aspetos que provêm da posição marítima são menos fáceis de definir, porque não há um domínio atlântico com a homogeneidade de caracteres que distingue o Mediterrâneo: é atlântico o que mais diretamente depende da ação do Oceano, grande regulador do clima, através do qual se repercutem, até longe da costa, múltiplos sinais da sua presença próxima(...)

Outra influência vem ainda inscrever-se no nosso solo. (...) numa faixa ainda extensa do seu território (...).

Dizendo, de maneira simples e clara, interior, quer-se significar que, nessa área, às influências oceânicas ou à contextura mediterrânea se junta outro elemento próprio da posição, afastada do litoral (...).”

Ribeiro, Orlando. (1945). Portugal, o Mediterrâneo e o Atlântico. Coimbra Editora. Coimbra. pp.58/59.

1. 1. Portugal no mundo

Portugal é o **país mais ocidental da Europa** e localiza-se no extremo ocidental da Península Ibérica, banhado pelo Oceano Atlântico. O país abrange **Portugal Continental** (com uma superfície total de 89.102km², forma retangular e orientação norte-sul) e os **arquipélagos dos Açores** (nove ilhas principais com uma superfície total de 2.322 km²) e da **Madeira** (duas ilhas principais e vários ilhéus, cobrindo uma superfície total de 801km²).

Dotado de uma Zona Económica Exclusiva de 1,7 milhões de km², Portugal detém uma posição relevante sobre as águas marítimas do Oceano Atlântico. O território marítimo português abrange uma área de cerca de 3,9 milhões de km² quando considerada a extensão da plataforma continental. Isto significa que **97% de todo o território nacional é espaço marítimo**.

Esta posição atlântica é fundamental para definir o papel estratégico de Portugal num mundo global ligado pelo espaço marítimo. Por um lado, Portugal está agora no coração de uma extensa infraestrutura submarina de comunicações de fibra ótica a nível global. Por outro, Lisboa foi selecionada para acolher a sede da Agência Europeia da Segurança Marítima, o que coloca Portugal no centro dos assuntos marítimos.

Como Estado-Membro da União Europeia, Portugal é, desde 1986, a fachada atlântica do velho continente. Mantém também fortes relações com as 248 milhões de pessoas que estão espalhadas pelos países de língua oficial portuguesa. O país é hoje um eixo importante entre a Europa, a África e as Américas, mantendo viva a ligação cultural com países e territórios asiáticos, como Timor-Leste, Macau e Goa.

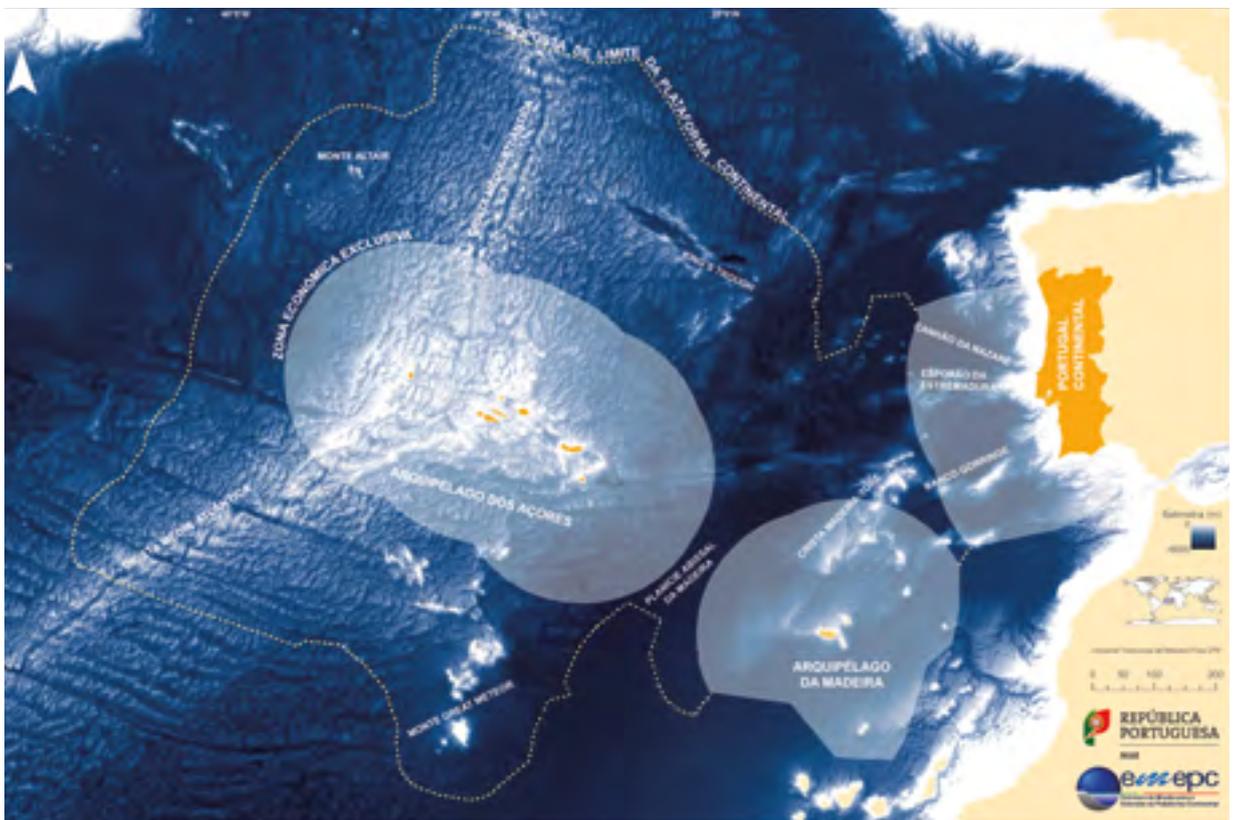
A **língua portuguesa** é a expressão máxima da presença da cultura portuguesa em todo o mundo. A geografia do mundo lusófono sinaliza a extensão da diáspora portuguesa. Não só é a língua oficial de sete outros países (do Brasil a Angola, Moçambique, Cabo Verde, S. Tomé e Príncipe e Timor-Leste); é também uma língua viva em todo o mundo, em particular entre as comunidades de emigrantes e seus descendentes.

FIGURA 1 - PORTUGAL, TERRITÓRIO TERRESTRE E MARÍTIMO

	Território terrestre		Zona Económica Exclusiva		Extensão da plataforma continental para além das 200 milhas náuticas da costa		Território Marítimo (com a extensão da plataforma continental)
	Área (mil km ²) (1)	%	Área (mil km ²) (2)	%	Área (mil km ²) (2)	%	Área (mil km ²) (2)
Portugal	92.2	100.0	1,661	100.0	2,109	100.0	3,770
Continente	88.1	95.6	288	17.3	-	-	-
Açores	2.3	2.5	931	56.1	-	-	-
Madeira	0.8	0.9	442	26.6	-	-	-

(1) DGT (2020): Carta Administrativa Oficial de Portugal 2020.

(2) Pacheco, M. (2013). Medidas da Terra e do Mar. Lisboa: Instituto Hidrográfico.



Um número diminuto de **indicadores globais** mostra a posição relativa do país a nível global. Portugal ocupa o 40º lugar no Índice de Desenvolvimento Humano das Nações Unidas (IDH, 2018), entre 189 países - isto representa um aumento relativo de 19,5% desde 1990. Atualmente, a esperança de vida à nascença é de 80,9 anos (83,5 para as mulheres e 78,0 para os homens), 7,1 anos a mais do que há 30 anos atrás, enquanto a taxa de mortalidade infantil à nascença diminuiu para 0,33% (INE, Pordata, 2018). No que diz respeito à educação, os indicadores também sugerem a verificação de melhorias. O número médio de anos de escolaridade é de 16,3, um aumento de 4,5 anos em relação a 1990; no entanto, a média efetiva mantém-se em 9,2 anos devido ao hiato intergeracional no acesso à educação. O produto interno bruto (PIB) *per capita* estimado a nível nacional representava 20.639 euros em 2019, três vezes e meio mais elevado do que em 1990 (INE, Pordata, estimativas a 31 de dezembro de 2019). Portugal é também conhecido pela sua hospitalidade e segurança. De acordo com os índices da *Global Finance*, Portugal ocupa a primeira posição entre 128 países no seu Índice de Segurança 2019, e a terceira posição no Índice Global da Paz 2020 do Instituto para a Economia e Paz.

1. 2. Contexto geográfico

Portugal é um **país de relativa baixa altitude**, com 71% do seu território continental a menos de 400 metros acima do nível do mar e cerca de 43% a menos de 200 metros; por outro lado, apenas 12% está acima dos 700 metros. No entanto, as montanhas e planícies estão repartidas de forma desigual pelo país com o rio Tejo a estabelecer uma linha de separação entre elas.

As terras baixas situam-se principalmente a sul do Tejo - “é a região das planuras e dos planaltos médios, de extensas bacias fluviais deprimidas e terrenos molemente dobrados, com raros retalhos montanhosos” (Ribeiro, 1945). A Serra de São Mamede é a exceção, atingindo mais de 1.000 metros de altitude. Outras cadeias montanhosas compreendem a Serra de Monchique e a Serra do Caldeirão na parte sul do Maciço Ibérico, no Algarve; a Serra da Arrábida nos depósitos cenozóicos das bacias hidrográficas do baixo Tejo e do Sado; e a Serra de Sintra e a Serra de Montejuento situadas ao longo da costa, em direção à margem norte do Tejo.

Em contraste com o sul, 95% dos territórios que registam uma elevação superior a 400 metros acima do nível do mar estão localizados no norte de Portugal. **As altas montanhas e áreas montanhosas** que fazem parte do Maciço Ibérico incluem: Serras da Peneda e Gerês no Minho, perto da fronteira com a Galiza; Serras de Montesinho, Alvão e Marão em Trás-os-Montes; e Serras de Montemuro, Estrela e Lousã no corredor central interior a sul do rio Douro. A Serra da Estrela é a que apresenta maior altitude com o cume a 1.993 metros.

Figura 2 - Limites exteriores da plataforma continental - apresentado em 2017
Fonte: EMEPC, 2021 em <https://www.emepc.pt/>.
Acesso: 06 de maio de 2021



Figura 3 - Sistema de principal rio nacional
Fonte: DGT, 2020

Este sistema orográfico é atravessado por quatro dos principais **rios internacionais portugueses** que também fazem fronteira natural com Espanha. Tanto o rio Tejo como o Guadiana têm as suas nascentes no centro da Meseta Ibérica. Eles definem parcialmente a fronteira respetivamente no centro e sul do país, ao longo do Alentejo e Algarve. No norte, o rio Douro nasce na Meseta Ibérica norte e marca a fronteira nordeste; o rio Minho define a fronteira noroeste ao longo do distrito de Viana do Castelo. Para além destes, outros rios importantes desempenham um papel significativo na repartição da paisagem e dos assentamentos humanos, como os rios Ave e Vouga a norte, o Mondego no centro do país e o Sado a sul.

Em termos de clima, Portugal tem um **clima temperado** com um Inverno ameno. Apesar da sua pequena dimensão, existe uma significativa diversidade territorial. A costa a norte do Tejo tem uma influência atlântica mais forte, enquanto as zonas interiores meridionais estão mais próximas do Mediterrâneo. Têm por isso períodos secos mais longos. Os níveis de insolação e luz solar são geralmente elevados em todo o país, embora sejam mais elevados no sul. O vento é regular e geralmente sopra entre as zonas interiores e a fachada atlântica.

Os **arquipélagos dos Açores e da Madeira** são ilhas vulcânicas no meio do Oceano Atlântico. As suas montanhas mais altas atingem cerca de 2.352 metros de altitude, no Pico, Açores, e 1.862 metros de altitude, no pico Ruivo, Madeira. Ambos os arquipélagos têm um clima temperado (mais quente na Madeira), marcado pela presença do Oceano Atlântico.

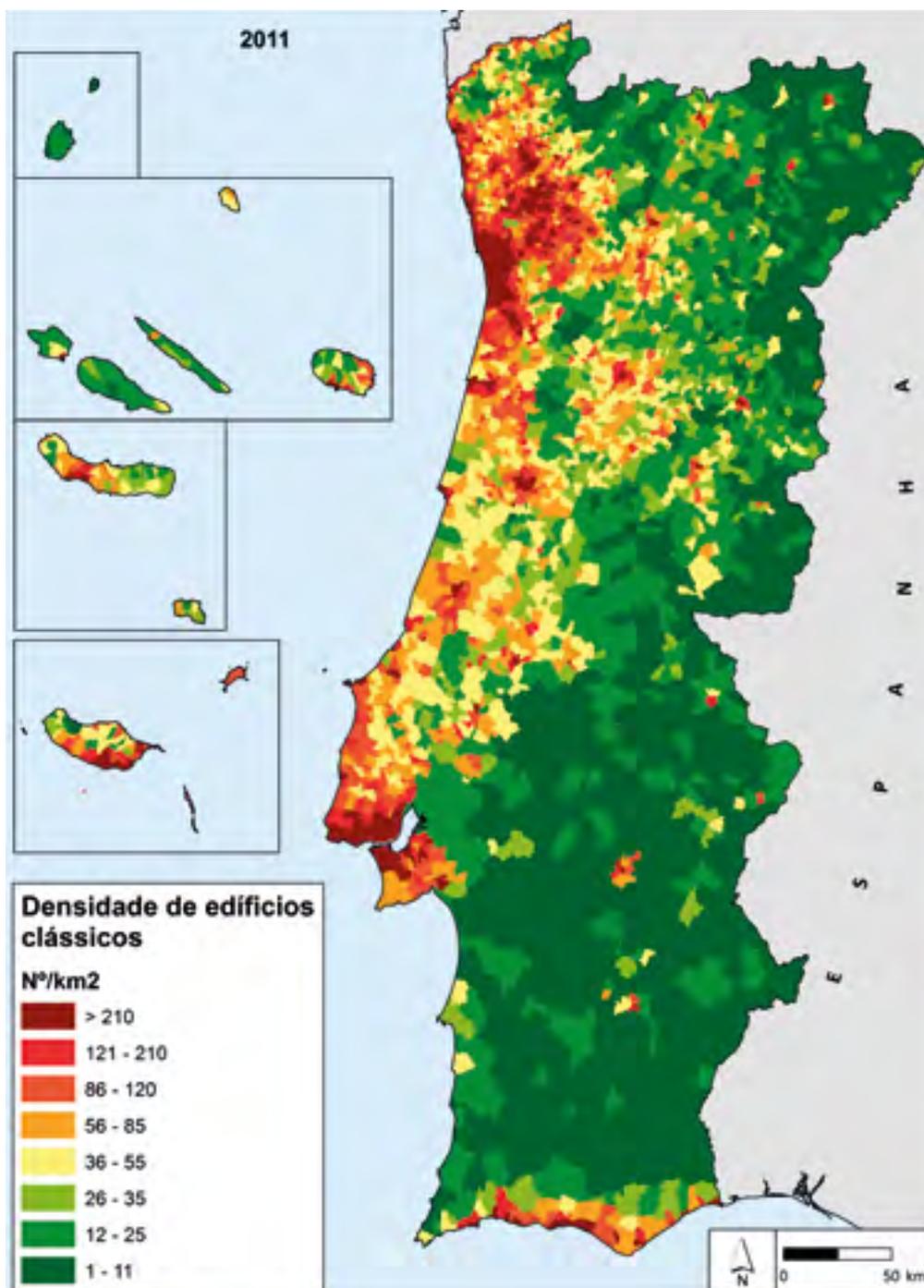


Figura 4 - Densidade de edifícios clássicos, por freguesia (2011)
 Fonte: CEGOT.UP;
 Fonte de dados: INE (2011)
 em PNPOT, jul 2018, p. 120

Em geral, Portugal caracteriza-se por uma grande diversidade de paisagens e patrimónios culturais que contribuem para a sua singularidade e identidade.

1. 3. Padrões demográficos e de povoamento

Portugal tem uma **população de cerca de 10.295.909 habitantes** (INE, Pordata, estimativas a 31 de dezembro de 2019) e uma **densidade populacional média de 111,8 pessoas/km²**. A população total tem-se mantido relativamente estável desde o início da década de 1980, com pequenas oscilações. Desde 1985, após a entrada de Portugal na Comunidade Económica Europeia (CEE), a taxa de crescimento não foi superior a 2,6%, o que corresponde a um aumento absoluto de 265 mil habitantes.

Tendo em conta a **baixa taxa de natalidade**, o crescimento resulta de um **aumento da esperança de vida**. Os números absolutos refletem um **envelhecimento da população**. Enquanto o grupo etário 0-19 representa uma percentagem de 18,9% da população total, o grupo etário 40-59 representa mais de 29,7% da percentagem total. Em 2019, o número de crianças na faixa etária 0-4 (436,2 mil) era semelhante ao dos idosos entre 75-79 anos de idade (432,0 mil). Os nascimentos também diminuiram consideravelmente, passando de 130,5 mil nados-vivos em 1985, para pouco mais de 101,4 mil em 2010, pouco antes do programa de ajustamento à crise económica ter sido implementado. Em 2019, os nados-vivos caíram para 86,6 mil.

O **envelhecimento demográfico** reflete-se, assim, em várias políticas públicas, através da oferta de equipamentos públicos nomeadamente em termos de segurança social e serviços de saúde, e da procura de soluções contra o despovoamento e o abandono das zonas rurais.

Ainda assim, uma visão geral da população portuguesa não deve descurar a **diáspora portuguesa** nos cinco continentes. Isto desempenha um papel fundamental na afirmação económica, cultural e política do país a nível mundial. De facto, cerca de 2 milhões de pessoas nascidas em Portugal vivem no estrangeiro; um número que atinge cinco milhões de pessoas quando se incluem as que têm nacionalidade portuguesa, independentemente de terem nascido em Portugal (PNPOT, 2018).

No que diz respeito à **estrutura de povoamento**, a maioria da população portuguesa vive em **cidades ou áreas urbanas ao longo do litoral**. O **principal continuum urbano está localizado entre Lisboa e a fronteira norte com Espanha**. Caracterizado por uma sequência de nós polinucleares e territórios urbanos que incluem as áreas metropolitanas de Lisboa e Porto, esta aglomeração difusa é suportada por uma rede de ligações que compreende um sistema de autoestradas de via dupla, a linha ferroviária e dois grandes aeroportos internacionais (Lisboa e Porto). Apesar das suas especificidades e dinâmicas regionais inerentes, o Arco Metropolitano de Lisboa, o Sistema Metropolitano do Centro Litoral e o Arco Metropolitano do Porto criam um *continuum* funcional de regiões e cidades que constitui a espinha dorsal do desenvolvimento e da economia nacional.

A sul, ao longo da **faixa costeira do Algarve**, o *continuum* urbano linear desenvolveu-se principalmente através do turismo. Outrora chamado de “pequeno Portugal deitado” devido às suas semelhanças com o sistema urbano nacional, a estrutura de povoamento do Algarve está ancorada num terceiro aeroporto internacional (Faro) e num corredor rodoviário linear duplo ao longo da costa; as cadeias montanhosas baixas de Monchique e Caldeirão estão posicionadas mais para o interior.

O padrão de povoamento nacional também integra **territórios de baixa densidade** (áreas rurais do interior do norte a sul do Alentejo) estruturados numa **rede de cidades de pequena e média dimensão** que dão lugar a um conjunto de sistemas urbanos complementares regionais e subregionais. Embora mantendo relações com as grandes aglomerações costeiras através de algumas estradas principais transversais, o país é apoiado por um sistema rodoviário vertical ao longo do interior de Portugal, ligando alguns centros urbanos regionais, apoiando o desenvolvimento de áreas interiores que se encontram em risco de despovoamento.

Devido ao contexto insular, os **sistemas urbanos dos arquipélagos dos Açores e da Madeira** são caracterizados pela ocupação urbana ao longo da costa, em que as cidades de Ponta Delgada e Funchal se destacam pela sua dinâmica. As encostas com maior exposição solar são também as de ocupação mais intensiva.

1. 4. As regiões e a diversidade regional

Portugal apresenta uma notável diversidade territorial. Podem ser identificados sete mosaicos regionais, correspondentes às regiões de planeamento do país: o Norte, Centro, Lisboa e Vale do Tejo, Alentejo e Algarve no continente; e as regiões insulares dos Açores e da Madeira.

O **Norte** tem uma população estimada de 3,6 milhões de habitantes (INE, Pordata, estimativas a 31 de dezembro de 2019). Embora represente aproximadamente 1/3 do total nacional, a população caiu 3,1% desde 2001. Em 2018, a região apresentava o PIB *per capita* mais baixo do país (16.196 euros). No entanto, tem estado numa trajetória de convergência com a média nacional, registando um crescimento de 58,6% desde 2001.

Apesar da diversidade territorial que integra várias áreas protegidas para a conservação da natureza e biodiversidade, existe um forte contraste entre um litoral bastante urbano e industrializado e as zonas rurais interiores altamente despovoadas.

A Área Metropolitana do Porto é a maior aglomeração urbana, oferecendo serviços e infraestruturas de grande envergadura a nível nacional e regional. Desenvolvido num *continuum* urbano policêntrico, o sistema urbano do Porto inclui um anel urbano mais denso que compreende os municípios de Matosinhos, Maia, Valongo, Gondomar e Vila Nova de Gaia, a par de outros centros urbanos (como Paredes, Santa Maria da Feira, Vila do Conde e Santo Tirso) que estruturam os territórios circundantes, mantendo ao mesmo tempo laços estreitos com o Porto.

Outros centros urbanos regionais desempenham um importante papel estruturante ao longo do litoral. Com uma dinâmica económica significativa (áreas comerciais, universidades e centros de investigação), a cidade de Braga faz parte de um sistema urbano que, juntamente com Guimarães, Vila Nova de Famalicão e Barcelos, integra padrões de povoamento bastante difusos ao longo das bacias hidrográficas do Cávado e do Ave, e nas zonas interiores do Alto Minho. Este sistema urbano litoral estende-se para norte até à Galiza, Espanha, num *continuum* urbano que é polarizado pela cidade costeira de Viana do Castelo. O interior norte contempla: a zona do Alto Tâmega e Sousa que mantém fortes laços com a cidade do Porto; a cidade de Vila Real, localizada no cruzamento dos principais eixos rodoviários, e que constitui um nó de ligação para chegar a Trás-os-Montes; e a cidade de Bragança, que ancora os territórios de baixa densidade circundantes, apresentando fortes ligações com a fronteira.

Com uma notável diversidade territorial, podem ser identificados sete mosaicos regionais, correspondentes às regiões de planeamento do país, incluindo continente e regiões insulares dos Açores e da Madeira.

O **Centro** tem uma população estimada de 1,6 milhões de habitantes (INE, Pordata, estimativas a 31 de dezembro de 2019), que tem vindo a diminuir 7,3% desde 2001, e representa 17% do total da população nacional. Em 2018, a Região Centro (NUTS II, incluindo as sub-regiões Oeste e Médio Tejo) apresentava o segundo PIB nacional *per capita* mais baixo (17.853 euros), não obstante o aumento de 55,1% desde 2001.

Tal como no Norte, há um contraste entre as extensas zonas litorais urbanizadas e os territórios interiores de baixa densidade, onde a silvicultura ocupa uma parte significativa da terra. Ao longo do litoral, as infraestruturas portuárias de Aveiro e da Figueira da Foz dotam a região de importantes equipamentos de apoio à internacionalização. Apoiada por um corredor litoral principal de infraestruturas, a região compreende uma rede polinucleada linear que liga as duas áreas metropolitanas de Lisboa e do Porto, estruturada sobre um conjunto de cidades de média dimensão: Leiria, Coimbra, Figueira da Foz e Aveiro no litoral, e Viseu, Guarda, Covilhã e Castelo Branco no interior. Em conjunto, desempenham um papel supramunicipal na gestão das ligações urbano-rurais e nos padrões de povoamento difusos. A Serra da Estrela apresenta o ponto de maior altitude (1.993 metros), sendo o único destino turístico nacional de montanha com neve regular e onde se praticam desportos de Inverno.

Lisboa e Vale do Tejo tem uma população estimada de 3,7 milhões de habitantes (INE, Pordata, estimativas a 31 de dezembro de 2019), tendo aumentado 5,2% desde 2001. A Área Metropolitana de Lisboa é o núcleo principal - área urbana densamente povoada com 2,9 milhões de habitantes e uma densidade média de 947 pessoas/km². É também a região com o PIB *per capita* mais elevado a nível nacional; em 2018 era de 25.821 euros, tendo aumentado 37,6% em relação a 2001.

O sistema urbano policêntrico regional difere das regiões norte e sul. A sul do Tejo, o Arco Ribeirinho Sul suporta um primeiro anel urbano ao longo da margem sul do rio. Localizado num terreno plano na base do qual se ergue a Serra da Arrábida, beneficia de acessos fluviais e de um sistema rodoviário de apoio que liga cidades como Almada, Seixal, Barreiro e Montijo. Na base da Serra da Arrábida, deslocando-se para sul, uma segunda rede urbana integra municípios como Setúbal, Palmela, Azeitão e Sesimbra. Estes beneficiam de ligações rodoviárias transversais a Lisboa, incluindo uma linha ferroviária para o centro da cidade de Setúbal.

A norte do Tejo, o padrão de povoamento está estruturado a partir dos principais acessos rodoviários e ferroviários. Implantada num terreno mais acidentado e tendo Lisboa como principal centro urbano, a rede urbana cresceu como um sistema metropolitano clássico de quatro eixos: Oeiras-Cascais, a orla marítima; Amadora-Sintra, o corredor interior; o eixo Odivelas-Loures, servido ainda parcialmente pelo metro; e o corredor junto à margem norte do Tejo, que inclui Sacavém e Vila Franca de Xira.

Para além da área metropolitana, o Vale do Tejo inclui também outras sub-regiões: a zona Oeste - rodeada pelo mar e pelas cadeias montanhosas de Montejunto, Aires e Candeeiros. A região conta com uma população de 357 mil habitantes e beneficia da ferrovia e

das infraestruturas rodoviárias de Torres Vedras, Caldas da Rainha e Alcobaça; com 237 mil habitantes, a planície da Lezíria do Tejo estende-se pelo corredor de Vila Franca de Xira em direção ao Cartaxo e Santarém; finalmente, o Médio Tejo tem uma população total de 232 mil habitantes.

O **Alentejo** tem uma população estimada de 467 mil habitantes (INE, Pordata, estimativas a 31 de dezembro de 2019), o que representa uma diminuição de 12,6% desde 2001. Em 2018, o Alentejo (NUT II, incluindo a sub-região da Lezíria do Tejo) apresentava um PIB *per capita* de 18.486 euros, 53,9% superior ao de 2001.

Cobrindo quase um terço de Portugal Continental, o Alentejo representa apenas 4,5% da população total e tem a densidade populacional média mais baixa do país. A beleza das suas paisagens costeiras e interiores contrasta com o facto de ser uma das regiões europeias mais envelhecidas, com enormes perdas populacionais.

O litoral de 170 km é uma das zonas costeiras mais bem preservadas da Europa, apesar da sua relevância económica, principalmente devido ao porto atlântico de Sines, um dos mais importantes portos de comércio da Europa.

O sistema urbano regional está estruturado em algumas cidades de média dimensão e eixos urbanos que incluem: Portalegre a norte, na base da Serra de São Mamede, perto da fronteira com Espanha; Évora no interior alentejano, como ponto nodal no corredor transversal internacional que liga Lisboa a Badajoz, Espanha; Sines-Santiago do Cacém-Santo André como parte do corredor que liga Alcácer do Sal, Grândola e Odemira; e Beja no sul do Alentejo.

Nas zonas do interior, a paisagem do Alentejo sofreu uma grande transformação após a construção da Barragem do Alqueva. Sendo uma iniciativa de desenvolvimento polivalente, não só tem contribuído para o aumento da capacidade de armazenamento de água, como tem tido também um impacto económico significativo, promovendo a criação de novos empregos e atividades, nomeadamente as associadas ao turismo e à agricultura intensiva.

FIGURA 5 - PORTUGAL E SUAS REGIÕES, POPULAÇÃO EM 2001 E 2019

	2001		2019		2001/2019
	habitantes	% relativo	habitantes	% relativo	habitantes
Portugal	10.362.722	100.0%	10.286.263	100.0%	- 76,459
1. Continente	9.874.675	95.3%	9.789.343	95.2%	- 85,332
Região Norte	3.688.037	35.6%	3.573.961	34.7%	- 114,076
Região Centro	1.753.923	16.9%	1.626.462	15.8%	- 127,461
Região de Lisboa	3.500.625	33.8%	3.682.860	35.8%	+ 182,235
Região do Alentejo	535.051	5.2%	467.425	4.5%	- 67,626
Região do Algarve	397.040	3.8%	438.635	4.3%	+ 41,595
2. Açores	241.966	2.3%	242.821	2.4%	+ 855
3. Madeira	246.081	2.4%	254.100	2.5%	+ 8,019

Fonte: INE, Pordata, 2020-06-15.

O **Algarve** tem uma população estimada de 439 mil habitantes (INE, Pordata, estimativas a 31 de dezembro de 2019), um aumento de 10,5% desde 2001. O Algarve tinha o segundo maior PIB nacional *per capita*, 22.019 euros em 2018 - um aumento de 59,8% em relação a 2001.

Desenvolvidas através do sector do turismo, as zonas costeiras altamente urbanizadas contrastam com uma paisagem predominantemente natural e rural no interior, dominada pelo conjunto montanhoso de Monchique e Caldeirão.

No que respeita às infraestruturas de transporte, a região é apoiada pelo aeroporto internacional de Faro e por um sistema rodoviário paralelo à orla costeira. O desenvolvimento das zonas costeiras compreende três secções diferentes: a costa atlântica, como extensão do Parque Nacional do Sudeste Alentejano e a Costa Vicentina; o Barlavento, uma frente marítima rochosa de falésias fósseis entrecortadas por algumas linhas de água como o rio Arade, a Ria de Alvor ou

a marina e salinas de Lagos; e o Sotavento, uma paisagem fortemente dominada pelo sistema lagunar da Ria Formosa com longas praias de areia ao longo das ilhas barreira, e aglomerações costeiras como Faro, Olhão, Tavira e Vila Real de Santo António na foz do rio Guadiana.

A **Região Autónoma dos Açores** tem uma população estimada de 243 mil habitantes (INE, Pordata, estimativas a 31 de dezembro de 2019), um ligeiro aumento de 0,4% desde 2001. Em 2018, o PIB *per capita* registado foi de 17.513 euros, o que representa um aumento de 60,4% desde 2001.

A região encontra-se numa localização geoestratégica chave no meio do Oceano Atlântico. As nove ilhas estão agrupadas em três grupos: o Grupo Ocidental, integrando as ilhas do Corvo e Flores; o Grupo Central, com as ilhas do Faial, Graciosa, Pico, São Jorge e Terceira; e o Grupo Oriental, com as ilhas de Santa Maria e São Miguel.

A formação vulcânica e as características geológicas e morfológicas ditam um sistema urbano costeiro, tendo em vista as localizações mais vantajosas. O desenvolvimento urbano está concentrado ao longo da orla marítima e nas encostas sul, ligadas também por infraestrutura circular de acesso ao longo da costa. As grandes aglomerações urbanas estão localizadas em três ilhas: Ponta Delgada, Ribeira Grande e Lagoa na ilha de São Miguel; Angra do Heroísmo e Praia da Vitória na ilha Terceira; e Horta na ilha do Faial.

A **Região Autónoma da Madeira** tem uma população estimada de 254 mil habitantes (INE, Pordata, estimativas a 31 de dezembro de 2019), registando um aumento de 3,3% desde 2001. Em 2018, o PIB *per capita* era de 19.243 euros, mais 67,6% do que em 2001 - o maior aumento entre as regiões portuguesas.

O arquipélago está localizado na região subtropical do Atlântico Norte, na região da Macaronésia. Para além das ilhas habitadas da Madeira e do Porto Santo, o arquipélago compreende ainda três ilhas chamadas de Desertas e dezasseis designadas Selvagens.

Tal como nos Açores, as áreas urbanas estão concentradas nas planícies ao longo da costa. Na Madeira, o Funchal é a maior cidade, com 41% da população total. Outras áreas urbanas de baixa densidade são apoiadas por uma infraestrutura rodoviária costeira.

2. Organização administrativa e territorial

2. 1. Organização territorial do Estado Português

Portugal abrange o “**território historicamente definido** no continente europeu e os **arquipélagos dos Açores e da Madeira**”. O território português consagra-se e está sujeito a uma administração nos termos da Constituição, sendo tarefas fundamentais do Estado:

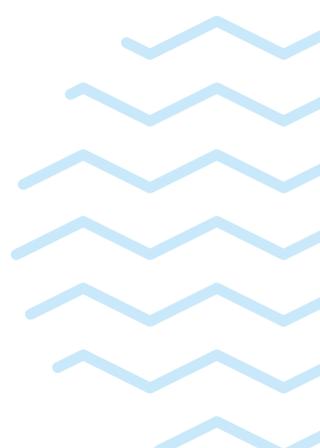
- “e) Proteger e valorizar o património cultural do povo português, defender a natureza e o ambiente, preservar os recursos naturais e assegurar um correto ordenamento do território; (...)
- g) Promover o desenvolvimento harmonioso de todo o território nacional, tendo em conta, designadamente, o carácter ultraperiférico dos arquipélagos dos Açores e da Madeira”.

A Constituição Portuguesa estabelece um **Estado unitário**, reconhecendo a autonomia insular e os princípios da subsidiariedade, autonomia das autarquias locais e descentralização da administração pública. A Constituição estabelece também o direito à habitação e urbanismo, bem como o direito a uma qualidade de vida digna e a um ambiente saudável. O planeamento democrático do desenvolvimento económico e social é também um princípio constitucional fundamental.

Para isso, a complexa organização do território português tem sofrido algumas mudanças nos últimos anos.

Com uma **longa tradição municipal**, a última definição dos limites municipais data de 1964. Em 2012, houve uma reorganização administrativa que levou a uma agregação de freguesias. Atualmente, o país tem **308 municípios**, dos quais 278 estão localizados no Continente, 19 nos Açores e 11 na Madeira; e **3091 freguesias**, 2881 no Continente e 210 nas Regiões Autónomas.

Os distritos foram criados em 1865 como unidades administrativas que agrupam vários municípios. Durante mais de um século e meio, eles foram dotados de um papel intermédio entre o nível central e os níveis municipais de governo. No entanto, ao longo das últimas décadas, os distritos perderam, de alguma forma, uma grande parte das suas funções administrativas, nomeadamente devido a um duplo processo de transição: a chamada europeização das políticas



públicas; e o ainda incompleto processo de institucionalização das regiões administrativas, como previsto na Constituição, assim como a emergência das comunidades intermunicipais.

O **processo de europeização** teve início em 1986, com a criação da **Nomenclatura das Unidades Territoriais para fins Estatísticos** (NUTS). Estas foram estabelecidas para facilitar a comparação entre os dados estatísticos e permitir a avaliação da política de coesão da União Europeia. A este nível, Portugal tem três NUTS I - Portugal Continental e as duas regiões autónomas; sete NUTS II, cinco das quais localizadas no Continente; e 25 NUTS III, 23 das quais no Continente.

Portugal Continental está ainda dividido em **cinco regiões de planeamento** que correspondem a áreas de jurisdição de alguns serviços descentralizados da Administração Central. Estas incluem as Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional (CCDR) responsáveis pela implementação de políticas de ordenamento do território e de desenvolvimento regional. Após o **fracasso da regionalização**, quando as regiões administrativas foram rejeitadas por referendo em 1998, o **intermunicipalismo surgiu** como uma solução. O desenvolvimento de novos órgãos intermunicipais cresceu desde então, com a criação de entidades intermunicipais. Estas compreendem: as duas **áreas metropolitanas** de Lisboa e Porto; e **21 Comunidades Intermunicipais** (CIM). Contudo, nenhum dos órgãos intermunicipais está sujeito a eleições e ao escrutínio público.

Só mais recentemente (2015) teve lugar uma coordenação entre CIM e NUTS III, que agora passaram a ter limites administrativos coincidentes. No entanto, alguns sectores continuam a operar com base nos distritos administrativos do século XIX.

Nas últimas duas décadas, a política de ordenamento do território de Portugal foi colocada **sob a tutela do Ministério do Ambiente**. Duas importantes instituições lideram a implementação desta política: A Direção-Geral do Território (DGT) - serviço da Administração Central responsável pelo ordenamento do território, política pública de solos e urbanismo; e as Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional (CCDR) - responsáveis pela implementação a nível regional das políticas de desenvolvimento regional e de ordenamento do território.

A promoção do **desenvolvimento urbano** e a implementação de políticas urbanas locais, nomeadamente através do planeamento municipal, é uma **competência efetiva dos municípios**, embora recentemente as entidades intermunicipais tenham ganho protagonismo à medida que as suas responsabilidades foram aumentando, nomeadamente em termos de desenvolvimento económico, social e ambiental, bem como em termos de transporte público, mobilidade e serviços de interesse geral.

2. 2. As Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira

De acordo com a Constituição, os arquipélagos dos Açores e da Madeira são regiões autónomas com um **estatuto político-administrativo especial e órgãos autónomos**. Dão o seu contributo para a integridade da soberania do Estado, nomeadamente através do princípio da cooperação. Como referido, “a autonomia das regiões autónomas visa a participação democrática dos cidadãos, o desenvolvimento económico-social e a promoção e defesa dos interesses regionais”, no respeito pela especificidade das suas características geográficas, económicas, sociais e culturais e pelas **“históricas aspirações autonomistas das populações insulares”**. Entre outras razões, a autonomia é justificada pelas particularidades concedidas pela localização ultraperiférica de ambos os arquipélagos, devido à sua insularidade e isolamento.

Atribuída em 1976, quando foi instituída a democracia e a primeira Constituição portuguesa, a **autonomia regional é a espinha dorsal** do estatuto político-administrativo das regiões autónomas.

As regiões autónomas têm **poderes legislativos** em matérias de interesse específico, tais como as definidas no seu estatuto político-administrativo.

As regiões autónomas têm **poderes legislativos** em matérias de interesse específico, tais como as definidas no seu estatuto político-administrativo.

São também dotados de órgãos autónomos regionais (assembleias legislativas regionais e governos regionais) que superintendem os serviços regionais, os institutos públicos e as empresas públicas, e exercem a supervisão das autoridades locais.

No que respeita às competências territoriais, os regimes jurídicos de ordenamento do território estão sujeitos a **adaptação e adoção regional**, ainda que no âmbito da Lei de Bases Gerais da Política Pública de Solos, de Ordenamento do Território e de Urbanismo (Lei 31/2014, de 30 de maio). Na Madeira, o Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial (Decreto-Lei n.º

As regiões autónomas têm poderes legislativos em matérias de interesse específico, definidos no seu estatuto político-administrativo.

80/2015, de 14 de maio) foi adotado em 2017 (Decreto-Lei Regional n.º 18/2017/M). Nos Açores, a última adaptação a este instrumento data de 2012 (Decreto-Lei Regional 35/2012/A).

As regiões autónomas são dotadas de um domínio público regional que abrange vários setores, de que se excluem bens afetos ao domínio público militar, marítimo e aéreo. Ainda assim, detêm direitos de participação sobre as zonas marítimas adjacentes aos respetivos arquipélagos, nomeadamente no que diz respeito à gestão e definição de políticas públicas dirigidas as águas interiores e mar territorial integrados no respetivo território regional.

Nos **Açores**, a Secretaria Regional da Energia, Ambiente e Turismo é a entidade responsável pela supervisão territorial. São atribuídas competências em matéria de ordenamento do território à Direção Regional do Ambiente, em particular à Divisão do Ordenamento do Território. O preâmbulo do estatuto político-administrativo dos Açores (Lei n.º 2/2009 de 12 de janeiro) faz referência às aspirações autonomistas para honrar a memória dos pioneiros e o legado “daqueles que historicamente resistiram ao isolamento e ao abandono, às intempéries e a outros cataclismos da natureza, aos ciclos de escassez e às mais variadas contrariedades”.

Entre outros, a lei abrange os **direitos fundamentais dos Açores**, incluindo os princípios da subsidiariedade, cooperação com a República, solidariedade nacional, continuidade territorial e ultraperiférica; autonomia financeira e patrimonial; órgãos governamentais; poderes legislativo e executivo, nomeadamente em matéria de ambiente e ordenamento do território; e os princípios de organização da administração pública.

Em matéria de ordenamento do território, a Região dos Açores dispõe de um Plano Regional aprovado em 2010, que abrange todo o arquipélago e considera quatro sistemas estruturais (produtivo, de valorização e proteção ambiental, urbano e rural, acessibilidades e instalações).

Na **Madeira**, o território está sob a tutela da Secretaria Regional de Ambiente, Recursos Naturais e Alterações Climáticas, enquanto a Direção Regional do Ordenamento do Território é a entidade que tem por missão executar a política regional de ordenamento do território. O seu estatuto político-administrativo data de 1991 e foi revisto em 1999 (Lei n.º 130/1999 de 21 de agosto). Em termos de território, a lei refere-se aos princípios de continuidade territorial, subsidiariedade e regionalização dos serviços, bem como dos organismos governamentais e princípios da administração pública, incluindo questões de interesse específico. Em termos de ordenamento do território, a Madeira tem um Plano Regional aprovado em 1997.

2. 3. Autoridades locais

Portugal é um país com uma **longa tradição municipal**. Por um lado, sob argumentos históricos, destacam-se normalmente as raízes medievais do municipalismo. Por outro lado, a referência ao Código Civil de Napoleão, do início do século XIX, é comumente reconhecida na literatura: “*La commune paraît sortir directement des mains de Dieu*” (o município parece ser criado pelas mãos de Deus) é uma expressão usada por Alexandre Herculano, citando Tocqueville, na sua História de Portugal de meados do século XIX. Pretendia assim demonstrar como o município e a freguesia seguiam a ordem natural das coisas, de alguma forma como uma extensão da família e a principal ligação administrativa entre as comunidades e o território.

Em Portugal, os **limites administrativos municipais** não têm sido estáticos e mudaram ao longo do tempo. Em 1836, uma reforma administrativa reduziu o número de municípios para metade - de 796 para 351. Em 1964, uma outra reorganização administrativa veio estabelecer as fronteiras municipais que ainda hoje se mantêm.

As autoridades locais, como os municípios e as freguesias, têm vindo a desempenhar um papel cada vez mais importante em Portugal. De acordo com o Regime Jurídico das Autarquias Locais (Lei n.º 75/2013 de 12 de setembro), o leque de **atribuições e tarefas municipais é vasto**: equipamento rural e urbano; energia; transportes e comunicações; educação; património, cultura e ciência; tempos livres e desporto; saúde; ação social; habitação; proteção civil; ambiente e saneamento básico; defesa do consumidor; promoção do desenvolvimento; ordenamento do território e urbanismo; polícia municipal; e cooperação externa.

Estas responsabilidades são complementadas por outras tarefas específicas delegadas pela Administração Central, como parte do **processo de descentralização** levado a cabo nos últimos anos. Após a rejeição das regiões administrativas no referendo de 1998, os poderes locais têm sido reforçados desde 2002 como alternativa à regionalização proposta. Isto tem sido efetuado através de um duplo processo: o **empoderamento direto dos municípios e das**

freguesias; e a **criação de entidades intermunicipais**, como as áreas metropolitanas e as comunidades intermunicipais (CIM).

A **organização municipal** é apoiada por dois órgãos eleitos: a assembleia municipal, com poderes de apreciação e fiscalização; e a câmara municipal, que inclui o presidente da câmara e os vereadores de todos os partidos eleitos, com poderes executivos.

A **freguesia** é o nível da administração pública que está mais próximo das pessoas. Tal como os municípios, as tarefas das freguesias são consagradas por lei ou atribuídas através de contratos específicos de delegação com os municípios. Após a reorganização administrativa de 2012, o número de freguesias foi reduzido de 4259 para 3091 - 2881 das quais no Continente e 210 nas Regiões Autónomas. É de salientar que a natureza, dimensão e orçamento das freguesias variam sobretudo consoante se tratem de freguesias em zonas urbanas ou rurais. A **organização das freguesias** compreende: uma assembleia de freguesia, órgão único eleito diretamente a este nível, com poderes de apreciação e fiscalização; e a junta de freguesia, eleita pelos membros da assembleia de freguesia, incluindo o presidente e os membros com poderes executivos.

2. 4. Os níveis intermédios de planeamento e administração

Como anteriormente referido, os **níveis intermédios de planeamento e administração** em Portugal continuam a necessitar de um maior desenvolvimento quando comparados com a consolidada administração central e municipal. No entanto, para além do estatuto específico das regiões au-

Figura 6 - Níveis intermédios de planeamento e administração
Fonte: DGT, 2020



tónomas dos Açores e da Madeira, Portugal Continental tem três subdivisões administrativas que têm seguido processos independentes que só mais recentemente convergiram: as regiões de planeamento, as entidades intermunicipais e as unidades territoriais para fins estatísticos (NUTs). As **regiões de planeamento** em Portugal Continental foram criadas em 1969, tendo as Comissões de Planeamento Regional como órgãos de aconselhamento e acompanhamento, no âmbito dos *Planos de Fomento*. Em 1979, a transição para a democracia trouxe a estas agências uma nova missão técnica: apoiar os municípios através da criação dos *Gabinetes de Apoio Técnico* (GAT). Esta decisão veio satisfazer as necessidades imediatas dos municípios, dando assim início a uma tradição de colaboração a nível intermédio entre a administração central e as autoridades locais.

Em 1986, na sequência da integração europeia, estas entidades regionais foram reforçadas na sua missão de promoção do desenvolvimento regional, nomeadamente através da gestão dos fundos estruturais e de investimento nacionais e europeus. Em 2003, o seu campo de ação foi alargado a questões de política ambiental e de ordenamento do território, o que deu lugar a uma nova designação - **Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional** (CCDR).

Em 2003, foi estabelecido um novo regime jurídico para as **Áreas Metropolitanas** (AM) e as **Comunidades Intermunicipais** (CIM), definindo as suas competências, tarefas e entidades operacionais. Existem dois tipos de associações de municípios: as CIM, para fins gerais; e as associações de municípios, para fins específicos. Estas últimas vieram regular uma prática já existente em sectores como o saneamento básico ou os sistemas de abastecimento de água. Naquela época, a lei permitia que os municípios contíguos se unissem voluntariamente, declinando uma organização *top-down*. Nestes termos, não havia uma relação territorial direta com os limites estabelecidos para as NUTs III. A correspondência entre a delimitação das CIM e a das NUTs III ficou finalizada em 2015, na sequência de uma decisão do Governo Central realizada no âmbito do processo de descentralização em curso.

Em relação às **NUTs III**, o país tem 25 NUTs III, das quais 23 no continente. A delimitação das cinco **NUTs II** no continente está também ajustada às áreas de jurisdição dos serviços descentralizados da Administração Central, nomeadamente a CCDR. No entanto, devido ao processo de convergência europeu, alguns ajustes foram introduzidos levando a desalinhamentos nas regiões Centro, Lisboa e Alentejo, nomeadamente em relação às seguintes NUTs III: Oeste, Médio Tejo e Lezíria do Tejo.

3. Dinâmicas territoriais e tendências de desenvolvimento

Este capítulo apresenta brevemente a caracterização e diagnóstico, designadamente tendências e desafios, do Relatório de Diagnóstico do Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território (PNPOT) “Organização, Tendências e Desempenho do Território”.

3. 1. Recursos naturais e sustentabilidade ambiental

Conservação da natureza e biodiversidade

A **Rede Nacional de Áreas Protegidas** (RNAP) é constituída por 32 áreas nacionais, 14 áreas regionais ou locais e 1 área privada, cobrindo cerca de 793 mil hectares. No âmbito da sua Rede Natura 2000, Portugal tem 42 Áreas de Proteção Especial e 62 Sítios de Interesse Comunitário (SIC) em Portugal Continental; os quais correspondem a uma área terrestre total de aproximadamente 1,9 milhões de hectares (cerca de 21% do território continental), a que se devem acrescentar cerca de 2,9 milhões de hectares de área marinha.

É importante para Portugal posicionar-se na vanguarda da valorização económica da geodiversidade, biodiversidade e serviços ecossistémicos como fator de promoção do desenvolvimento sustentável, contribuindo ao mesmo tempo para travar a perda de biodiversidade.

Conservação do solo e combate à desertificação

O solo é um recurso natural não renovável e é um componente essencial dos ecossistemas e processos naturais, sendo o suporte físico de todos os usos no território. As decisões de uso do solo e as práticas de gestão da terra são cruciais para a **conservação do solo** e para o combate **à desertificação**. As áreas com características áridas, semi-áridas e sub-húmidas secas (Figura 7) estão localizadas numa parte significativa do interior norte e centro de Portugal Continental. O sul do Continente, como um todo, e parte da Região Autónoma da Madeira (orla

Figura 7 - Susceptibilidade à desertificação (1989-2010)
 Fonte: ICNF (2017) em PNPOT, jul 2018, p. 29



costeira e leste e sudeste da Ilha da Madeira e das Ilhas do Porto Santo, Desertas e Selvagens) também partilham estas características.

Contaminação, selagem, uso intensivo do solo, fragmentação e uso insustentável do solo degradam solos férteis com repercussões na segurança alimentar global e na conservação da biodiversidade. Nesta medida, é importante assegurar uma visão territorial integrada do processo de conservação do solo.

Recursos hídricos, Proteção e valorização da zona costeira

No que diz respeito aos **recursos hídricos**, as áreas com maior intensidade agrícola/animal ou densidade populacional, e as mais industrializadas, têm massas de água de superfície com a pior classificação de qualidade da água.

O uso sustentável da água é um verdadeiro desafio para a gestão dos recursos hídricos superficiais e subterrâneos quando se leva em conta os usos atuais e futuros, e quando nomeadamente quando combinados com as projeções do cenário de alterações climáticas.

Um dos pontos fortes do território português é a extensão da sua **orla costeira**, assim como os múltiplos usos e oportunidades que oferece. No continente, o litoral estende-se por cerca de 950 km; cerca de 75% da população nacional está concentrada nesta faixa do território e é responsável pela geração de 85% do produto interno bruto.

Estudos sobre os impactos das **alterações climáticas** em Portugal têm notado que estas afetam diretamente os sistemas biofísicos, e as tendências mostram que estas irão aumentar ou acelerar alguns dos riscos existentes, particularmente onde fatores naturais e antropogêni-

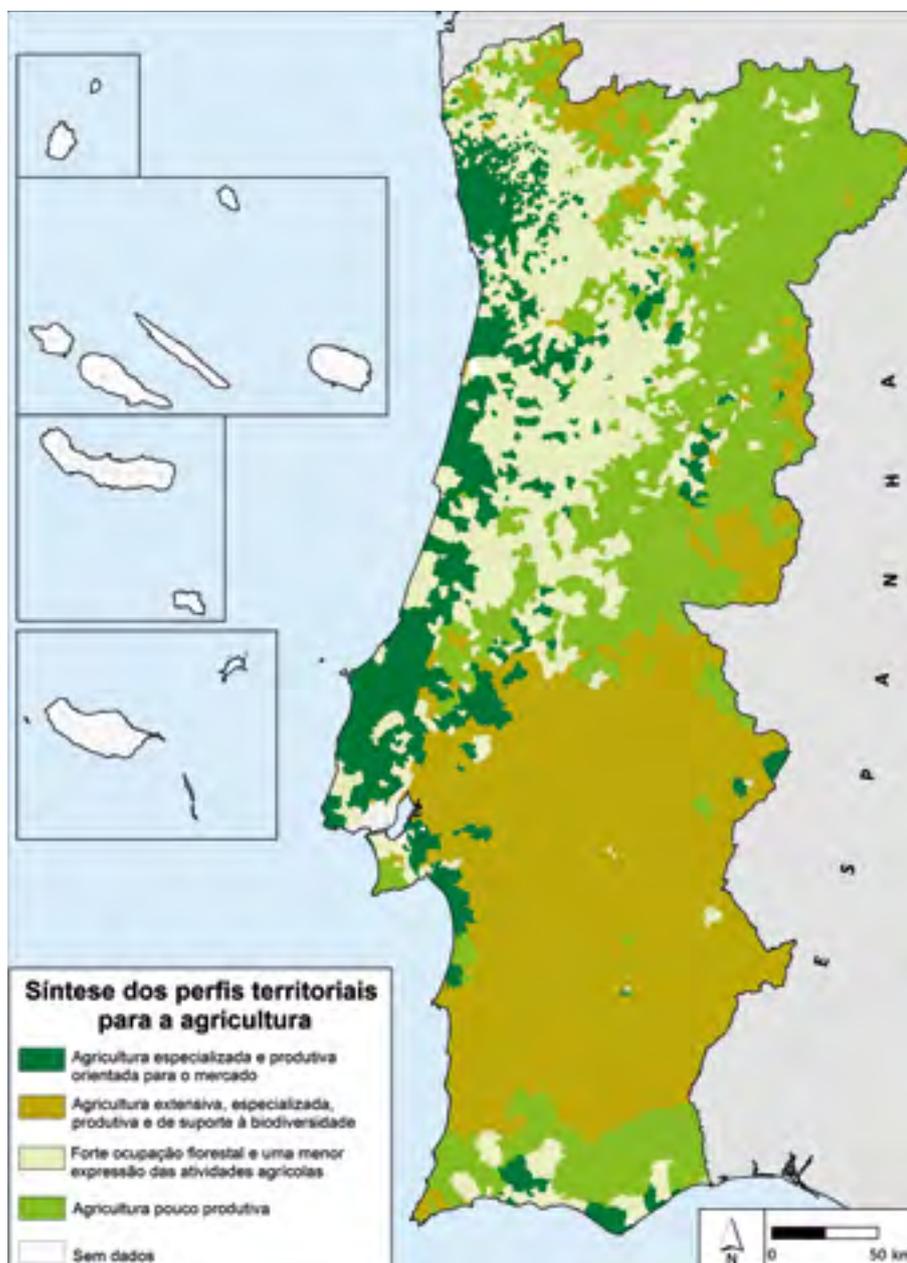


Figura 8 - Perfis territoriais agrícolas
 Fonte: GPP/CEGOT.UP, 2018 em PNPOT, jul 2018, p. 43

cos como a erosão costeira, as inundações ou os incêndios rurais se cruzam.

O diagnóstico dos **recursos naturais e da sustentabilidade ambiental** mostra que a consideração integrada do triângulo água, solo e biodiversidade é hoje ainda mais crucial para a sustentabilidade e o desenvolvimento territorial, devido ao valor intrínseco de cada um destes recursos, mas, sobretudo, devido à sua elevada interdependência.

3. 2. Agricultura, silvicultura e atividades rurais

As áreas rurais possuem um enorme potencial para o desenvolvimento do país, por um lado na perspetiva da produção especializada nos sectores agrícola, florestal, energético, geológico, turismo e outros serviços prestados pelos ecossistemas; por outro lado, numa perspetiva de multifuncionalidade.

A **diversidade estrutural dos territórios rurais** e as mudanças sociais ocorridas nas últimas décadas estão associadas à diversidade estrutural e cultural da agricultura.

De acordo com as características estruturais, económicas e sociais do sector agrícola, Portugal tem quatro perfis territoriais:

- Agricultura especializada e produtiva orientada para o mercado
- Agricultura extensiva, especializada, produtiva e de apoio à biodiversidade
- Forte cobertura florestal e pequenas explorações agrícolas
- Agricultura de baixa produtividade

A falta de dimensão económica continua a ser um dos principais problemas económicos da

maioria das explorações agrícolas no continente, ou porque isso não lhes permite reduzir custos através de economias de escala, ou porque as deixa com um fraco poder negocial na cadeia de valor.

Portugal tem uma **área florestal** significativa, onde predominam espécies autóctones. No total, os espaços silvestres cobrem cerca de 70% do país (35% floresta, 32% matos e 2% improdutivos), com 92% desta área em propriedade privada.

Recentemente, tem havido um aumento da área florestal sem gestão ativa dado o processo em curso de “transição florestal” (despovoamento e a litoralização da população, com o consequente abandono das áreas agrícolas e florestais). Os riscos bióticos (pragas e doenças) e os riscos abióticos (incêndios) são as principais ameaças que afetam os sistemas florestais, tal como discutido na Estratégia Florestal Nacional.

Da **perspetiva da multifuncionalidade das áreas rurais**, existem atualmente várias atividades de enorme relevância para o desenvolvimento dos territórios rurais, nomeadamente: turismo, caça, pesca interior, produção de energias renováveis, produção de biomassa e exploração de recursos geológicos.

A existência de áreas rurais no continente, ameaçadas pelo despovoamento e abandono da atividade agrícola, e cada vez mais ocupadas por florestas às quais falta uma gestão ativa da valorização económica e/ou ambiental dessas áreas, é, por si só, um fator que fomenta os incêndios rurais. O desafio da adaptação às alterações climáticas é especialmente relevante para a agricultura e a silvicultura. A disponibilidade e regulação da água, a maior eficiência na sua utilização e a crescente adaptação às condições climáticas revestem-se de importância decisiva para reduzir a vulnerabilidade dos sistemas de produção, em particular da atividade agrícola, onde apenas 15% da Superfície Agrícola Utilizada (SAU) é irrigada. As áreas rurais também desempenham um papel fundamental na mitigação das alterações climáticas, como um sumidouro líquido para as emissões de gases de efeito estufa.

3. 3. Uso do solo e paisagem

A expressão e a dinâmica social, ambiental, económica e cultural do país refletem-se no **uso do solo e da paisagem**.

Os territórios artificializados representam uma pequena percentagem em relação ao conjunto nacional, tendo em conta que cerca de 73% do território continental é destinado a usos florestais, agrícolas e agroflorestais. Se a isto se acrescentarem as áreas de mato e pastagens, o número sobe para 92% do território continental. Estes números elevados demonstram o elevado potencial do país para a produção florestal e agrícola, e para a valorização do seu capital natural e da sua paisagem. O padrão de transformação do uso do solo nos últimos dez anos mostra um aumento dos territórios artificiais, embora a um ritmo comparativamente mais lento do que nas décadas anteriores. Esta transformação resultou principalmente do uso do solo e de mudanças no uso do solo em terrenos agrícolas perto de áreas urbanas, onde os terrenos são muito férteis são fundamentais para a segurança alimentar e o abastecimento local.

Num contexto de regressão demográfica e de contenção de infraestruturas, a necessidade de limitar a artificialização e reforçar a lógica da economia da terra que aumenta a reutilização e regeneração de territórios artificializados ganhou relevância, ao mesmo tempo que se destaca a importância da complementaridade morfológica e funcional dos tecidos urbanos.

Tendo em conta as mudanças ocorridas nas últimas décadas, e a procura de maior coesão territorial, a diversidade dos territórios rurais e o desenvolvimento de recursos endógenos é vista como um potencial que beneficia o mundo rural, ligando os processos de desenvolvimento rural à capacidade de inovação das regiões.

O território nacional apresenta uma notável **diversidade paisagística**, com diferentes mosaicos e padrões, o que se traduz numa grande variedade de características e tendências. Portugal tem mais de uma centena de unidades paisagísticas, associadas a cerca de duas dúzias de grupos paisagísticos. Entre as paisagens mais valiosas (e não obstante outras classificações decorrentes de diretivas europeias e outras restrições ao uso do solo) encontra-se a Rede Nacional de Áreas Protegidas, caracterizada no capítulo 3.1. Nos Açores, existem 50 áreas classificadas e na Madeira existem 7 áreas protegidas. Nos arquipélagos, as categorias diferem de acordo com os casos (Figura 9).

Relativamente ao sistema nacional do património cultural, em 2017 Portugal tinha 16 locais inscritos na Lista do Património Mundial da UNESCO; 12 estavam localizados no continente, 2

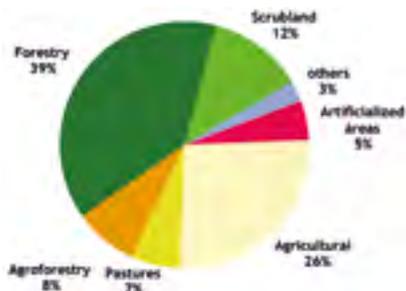


Figura 9 - Uso do Solo, 2018
Fonte: DGT, 2020

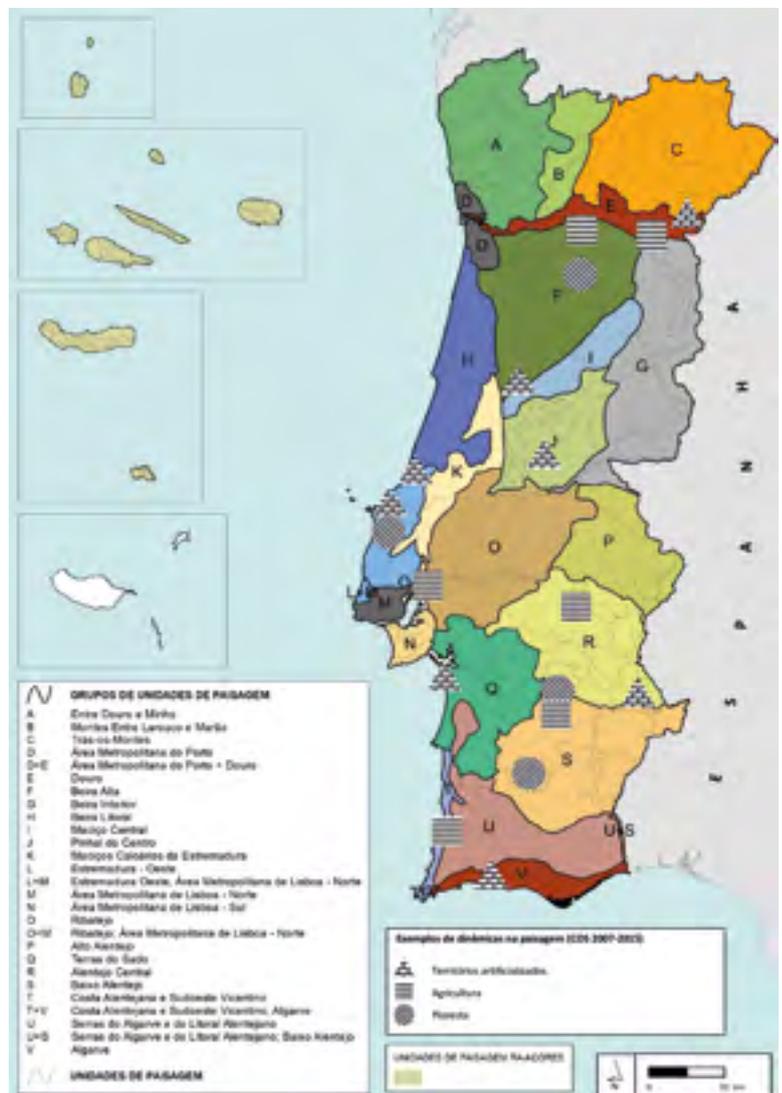


Figura 10 - Unidades de Paisagem
Fonte: Universidade de Évora/DGOTDU (2004); Universidade de Évora/Secretaria Regional do Ambiente dos Açores (2005)

nos Açores e 1 na Madeira. Existem ainda cerca de 4000 imóveis classificados, 22% dos quais foram classificados depois de 2001, a maioria dos quais referindo-se a arquitetura civil e religiosa, ou a monumentos arqueológicos.

Os **principais motores da transformação das paisagens portuguesas** são o despovoamento, o abandono de pequenas explorações agrícolas e áreas florestais, arborização com povoamentos monoespecíficos, nomeadamente com eucalipto, incêndios rurais, bem como o uso inadequado do solo para urbanização, construção, irrigação e grandes infraestruturas.

A A simplificação e homogeneização da paisagem causada pelo despovoamento, abandono de certas atividades, por um lado, e intensificação agrícola, por outro, afetam a oferta de bens e serviços prestados pelos ecossistemas.

3. 4. População, habitação e serviços de interesse geral

Após um ritmo de crescimento quase contínuo, que só parou nos anos sessenta devido aos grandes movimentos de emigração, Portugal estabilizou a sua **população residente** em 10 milhões de habitantes. As projeções do INE para as próximas décadas apontam para uma alteração desta tendência, com uma ligeira diminuição da população residente (com um cenário estimado em 9,5 milhões de habitantes em 2040). O crescimento natural negativo está associado ao saldo migratório negativo desde 2011, onde 86,8% da população que deixou Portugal tinha menos de 44 anos de idade (de acordo com dados do Eurostat). De facto, após a crise financeira e a consequente precarização crescente das condições de vida, assistiu-se a um aumento dos números da emigração, em particular de jovens qualificados que se deslo-

cam para Inglaterra, Alemanha e Brasil.

Na primeira década do século XXI, alargaram-se os territórios em perda populacional (Figura 11 e Figura 12), e apenas a Região de Lisboa, o Algarve, alguns municípios do Arco Metropolitano do Porto, alguns municípios da Madeira e os municípios de Vila Real, Viseu e Leiria, tiveram taxas de crescimento positivas no período compreendido entre os censos de 2001-2011.

Com um aumento significativo da esperança de vida, as pessoas mais idosas representam uma maior percentagem de vida familiar e social (20,7% da população residente tem mais de 65 anos de idade), e é estimado que representem 32,7% do total da população até 2040 (INE). O envelhecimento em si não simboliza um problema, mas quando combinado com certos problemas sociais ou económicos, torna-se um dos fatores que torna os indivíduos mais propensos à vulnerabilidade e à exclusão social.

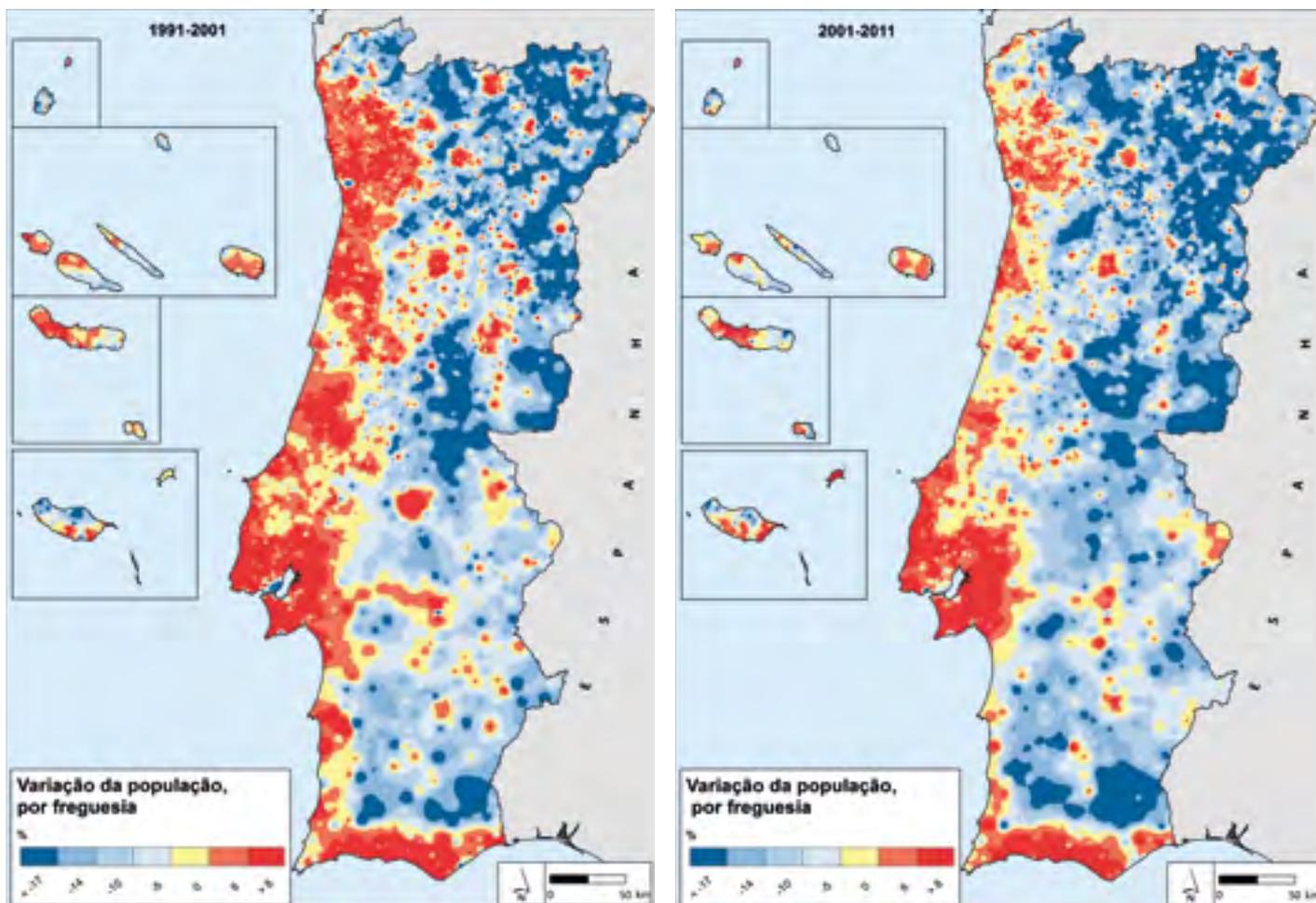
A **dinâmica demográfica** das últimas décadas não será facilmente revertida, especialmente porque as tendências mostram um contínuo declínio ao longo de décadas sucessivas em áreas com capacidade limitada para atrair novas pessoas ou mesmo para reter a população local. Para abordar o atual contexto demográfico, é importante considerar todos os instrumentos, desde as políticas tradicionais e inovadoras de incentivo à natalidade, à promoção do regresso dos jovens emigrantes e, acima de tudo, considerar os contributos potenciais das comunidades imigrantes.

Ao longo dos últimos 20 anos, Portugal fez progressos muito significativos em termos de **níveis de educação da sua população residente**. Em 2001, apenas 6,5% dos habitantes possuíam educação superior, e estes situavam-se na sua maioria em áreas metropolitanas e cidades de média dimensão. Em 2011, as melhorias nacionais foram evidentes em todo o país. No entanto, apesar das melhorias significativas registadas nas últimas décadas, Portugal continua a apresentar níveis de educação e qualificações globalmente baixos, quando comparados com outros países europeus.

Com a crise económica dos últimos anos, o **desemprego** é possivelmente a maior preocupação social da última década e que é transversal a grande parte da população, na maioria das faixas etárias e grupos sociais. A recuperação da economia no período pós-crise tem-se refletido na diminuição do desemprego, graças à importante contribuição dos serviços (como o turismo, os serviços empresariais ou as TIC), mas também da indústria (têxtil, vestuário e

Figura 11 - Taxa de variação demográfica (1991-2001), por freguesia
Fonte: CEGOT.UP
Fonte de dados: INE, Censos da População (1991, 2001 e 2011) em PNPOT, jul 2018, p. 59

Figura 12 - Taxa de variação demográfica (2001-2011), por freguesia
Fonte: CEGOT.UP
Fonte de dados: INE, Censos da População (1991, 2001 e 2011) em PNPOT, jul 2018, p. 59



calçado, madeira, cortiça e mobiliário) ou mesmo do sector agrícola e agroalimentar.

O **retrato dos perfis territoriais de vulnerabilidade social** em Portugal mostra a pluralidade de situações existentes e as geografias distintas associadas a diferentes problemas sociais (envelhecimento, desemprego e emprego precário, baixos rendimentos, grupos de risco e marginais). É, pois, necessário perspetivar políticas de ordenamento do território de cariz demográfico e social para responder às dinâmicas em curso e para resolver ou mitigar situações de vulnerabilidade social e injustiça territorial (Figura 13 e Figura 14).

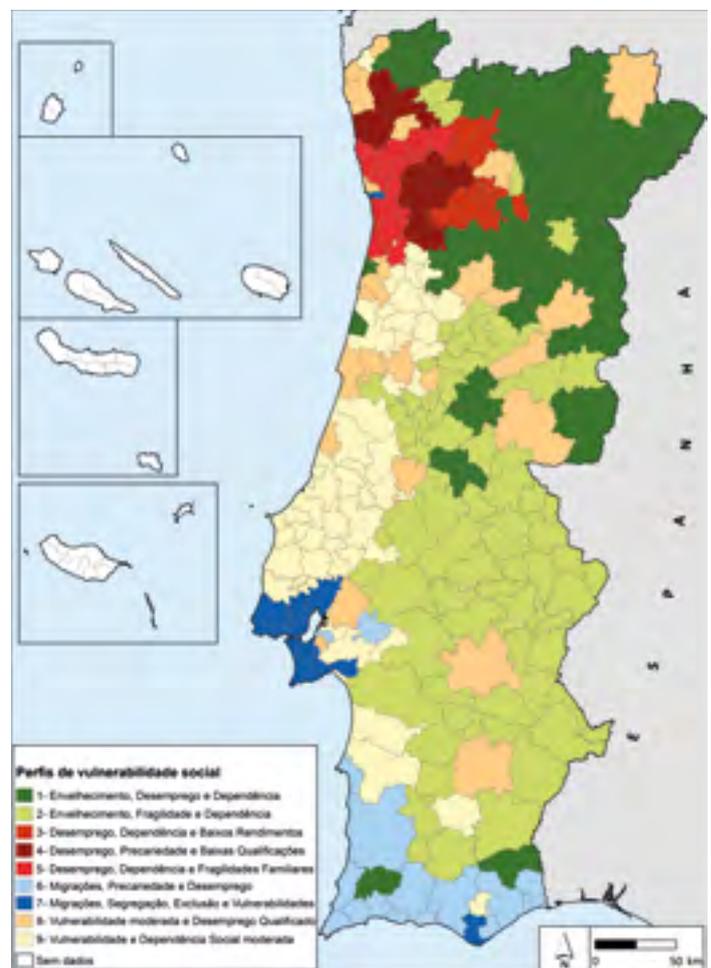
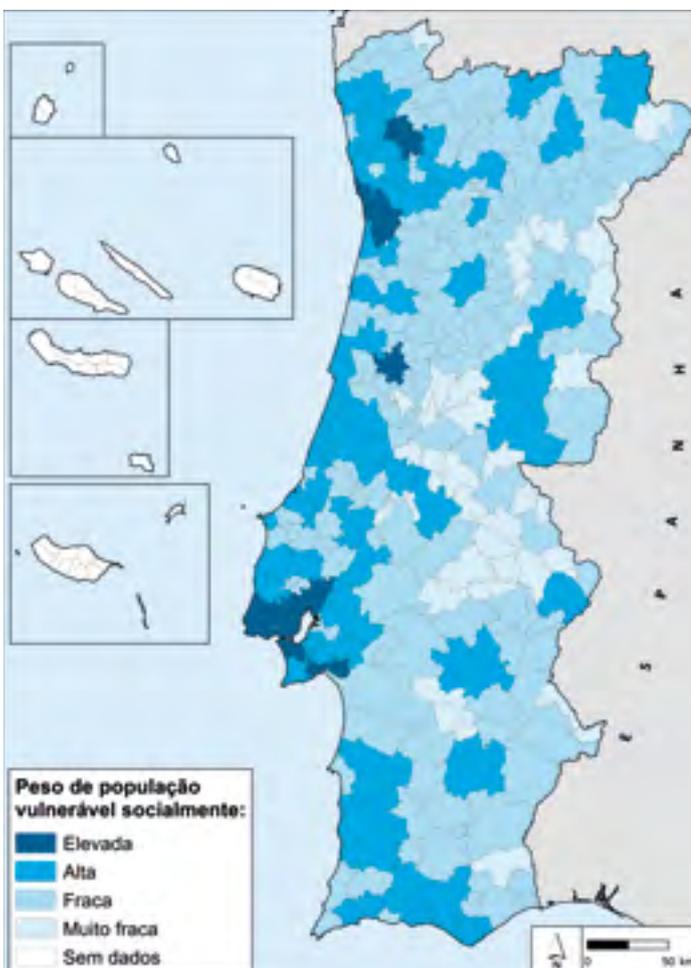
A habitação é essencial para o crescimento económico dos países e para a qualidade de vida dos cidadãos, e é também um direito fundamental consagrado na Constituição.

A evolução da habitação e das famílias aponta para uma discrepância crescente entre o número de unidades habitacionais e o número de famílias clássicas em Portugal. Essa tendência sugere a existência de um mercado de habitação muito vocacionado para a construção de habitação nova, para um crescimento do número de habitações vagas e para a existência de habitações que não se destinam a residência habitual. As famílias desempenham um papel importante na produção de habitação e há uma clara predominância de habitações ocupadas pelos proprietários, justificada pela canalização das poupanças das famílias para a aquisição de primeira e segunda habitação, e pela facilidade de acesso ao crédito que desencadeou uma trajetória do endividamento das famílias portuguesas. De acordo com os dados do INE, o valor médio dos preços das unidades habitacionais vendidas (novas e usadas) no país em 2017, foi de 932 euros/m², um aumento de 7,6% em relação a 2016. Este aumento de valor diverge fortemente da evolução do rendimento disponível das famílias portuguesas, situação que foi acentuada pela recente crise económica. O aumento dos preços está associado à recente recuperação do mercado, muito à custa do investimento estrangeiro.

Para proprietários e investidores, o congelamento prolongado das rendas criou uma perceção de baixa rentabilidade neste mercado e contribuiu para um aumento do valor das rendas e uma queda da oferta no mercado de arrendamento. Além disso, tem havido um desinvestimento progressivo na manutenção dos edifícios e habitações, levando à degradação do parque habitacional para arrendamento. Em termos do mercado de arrendamento, é também importante referir o impacto do recente crescimento da procura turística de alojamento de

Figura 13 - Grau de população socialmente vulnerável
Fonte: CEGOT.UP
Fonte de dados: INE, ISS, MTSSS, IEFP, INSA (2017), PNPOT, jul 2018, p. 62

Figura 14 - Perfis de vulnerabilidade social
Fonte: CEGOT.UP; Fonte de dados: INE, ISS, ISS, MTSSS, IEFP, INSA (2017), PNPOT, jul 2018, p. 62



curta duração, especialmente em Lisboa, no Porto e no Algarve.

Adicionalmente, a procura de jovens de rendimentos mais baixos e, com algum tipo de deficiência, não foi totalmente acompanhada devido à redução de habitação de rendas acessíveis ou à oferta insuficiente de habitação pública.

Os **desafios enfrentados pela habitação** são, portanto, o resultado da dinâmica demográfica, em particular os resultantes das mudanças no tamanho e no tipo de agregados familiares e do crescimento da população idosa com menor mobilidade; do conforto térmico dos lares no contexto das alterações climáticas; da oferta de habitação acessível para a população mais vulnerável; e da pressão do investimento imobiliário estrangeiro sobre os preços do mercado imobiliário.

A política de habitação pública deve ter como principal objetivo a resolução dos problemas das pessoas, num amplo contexto de Política de Ordenamento do Território e Cidades, no qual as intervenções físicas são um instrumento ao serviço da construção de espaços urbanos de coesão social, mas também de qualidade ambiental.

Em Portugal, a **rede de equipamentos públicos** conheceu um desenvolvimento notável nas últimas décadas, como resultado do aumento das preocupações sociais, dos investimentos realizados pela administração central e local e do significativo apoio financeiro disponibilizado pelos últimos Quadros Comunitários de Apoio. Isto significa que, de um modo geral, foram feitos muitos progressos na coesão social e na equidade territorial nas áreas da saúde, educação, apoio social, cultura, desporto e serviços administrativos.

No entanto, ainda subsistem deficiências, desajustes nas redes ou na qualidade dos serviços, dadas as estruturas demográficas, sociais e económicas e a população do território. Os serviços de saúde e de apoio social tendem a estar sob forte pressão por parte de uma população cada vez mais idosa. No futuro, as áreas urbanas periféricas exigirão uma oferta de serviços mais densa, tendo em conta os atuais modelos de povoamento.

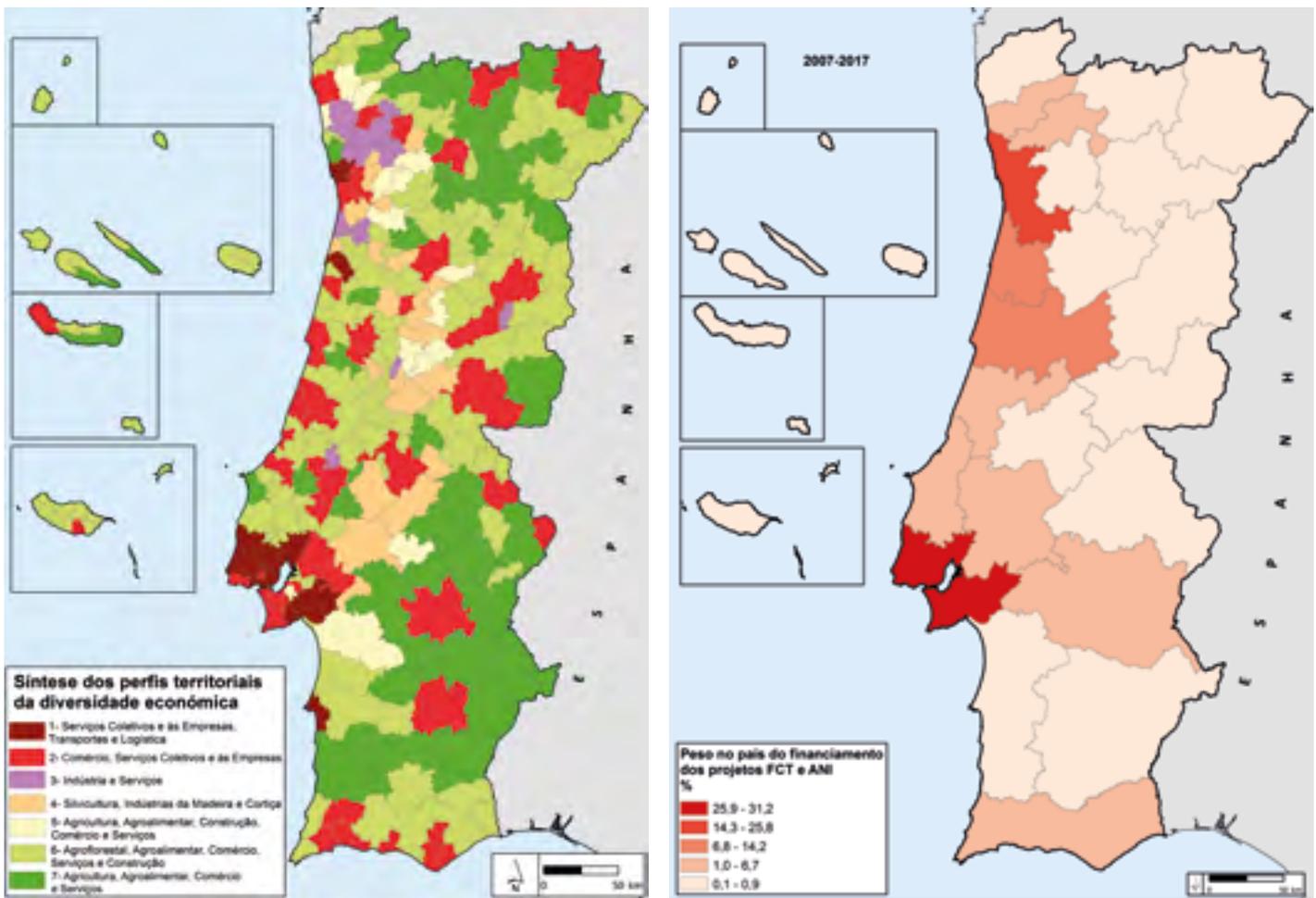
As grandes mudanças sociodemográficas trazem novos desafios territoriais a que a oferta de instalações e serviços procura responder. Caminhamos para modelos de serviços apoiados pela acessibilidade digital, como tele saúde, e-learning, segurança cibernética e governança inteligente, entre outros. Os serviços domiciliários também estão a aumentar em algumas áreas, nomeadamente a saúde, dada a fragilidade física das populações mais velhas e os baixos níveis de densidade em alguns territórios. De um modo geral, existem ainda fragilidades nas ligações intersectoriais, especialmente nos serviços sociais e nos cuidados de saúde para os idosos, com vista a uma maior equidade social no acesso aos serviços de interesse geral.

3. 5. Atividade económica e inovação

No período pós-crise (a partir de 2014), Portugal teve um desempenho positivo em vários **indicadores económicos**. Entre 2013 e 2015, o PIB inverteu a tendência de queda de 3% entre 2007 e 2013, aumentando 5,4%, mostrando que o país começava a dar sinais de recuperação na sua capacidade de gerar riqueza antes da crise resultante da COVID-19. Em termos regionais, entre 2007 e 2015, foi a região Norte que registou o crescimento mais elevado, tendo gerado 29,5% do PIB nacional em 2015. As sub-regiões do Ave, Alto Minho, Cávado, Douro e Tâmega e Sousa foram os que mais cresceram a nível nacional. No período mais recente (pós-2013), verificou-se uma recuperação do número de pessoas ativas, principalmente nos serviços empresariais, turismo, têxteis, vestuário e calçado, indústrias da madeira, cortiça e mobiliário, serviços coletivos e comércio e restauração, agricultura e sectores agroalimentares e TIC (indústria e serviços). Estes sectores continuaram a gerar emprego, sendo o turismo um sector crucial para a redução da taxa de desemprego em Portugal nos últimos anos.

Territorialmente, há uma forte **segmentação espacial**, com cerca de 30% dos municípios (principalmente em áreas de alta densidade) concentrando mais de 80% da população ativa, destacando a importância das cidades de médio dimensão na ancoragem do emprego em áreas de baixa densidade.

De acordo com o INE (2014), a proporção de trabalhadores em profissões não qualificadas, com o ensino secundário ou superior, é de 21%. Isto demonstra a fraca capacidade da estrutura empresarial do país para absorver os recursos humanos existentes. Neste contexto, a educação e a formação devem ser entendidas como um importante ativo para a promoção da convergência económica e social e para o desenvolvimento de processos de inovação (competências académicas, formação profissional e aprendizagem ao longo da vida). Por outro lado, é necessário



umentar a capacidade organizacional, sobretudo das empresas, através da incorporação de capital humano altamente qualificado, encarando-a como um dos principais trunfos organizacionais para superar os desafios da inovação e da revolução industrial 4.0.

Tendo em conta uma vasta gama de indicadores económicos, oito **perfis territoriais** podem ser identificados na Figura 15 e na Figura 17.

O **sistema nacional de inovação** possui redes colaborativas envolvendo principalmente organizações da esfera institucional, de empresas e universidades/institutos de pesquisa científica. Os sectores da saúde, energia, indústria agroalimentar e maquinaria industrial atraem cerca de um terço do financiamento total. A geografia dos processos de inovação está essencialmente estruturada em torno de três ecossistemas regionais de inovação em Lisboa, Porto e Coimbra.

A economia circular tem sido apresentada como um caminho para uma mudança de paradigma, no pressuposto que quanto mais circular a economia, menos recursos naturais serão utilizados e, conseqüentemente, menor a pressão sobre o meio ambiente. Apesar de um claro compromisso com as fontes renováveis, Portugal ainda produz e, na sua maioria, funciona com combustíveis fósseis, com uma elevada dependência de fontes de energia externa (superior a 70%) e, ao mesmo tempo, com um enorme potencial de produção de energia limpa a partir de recursos renováveis.

A capacidade do **turismo** para transformar a economia, a sociedade, a cultura, o território ou o ambiente em diferentes escalas temporais e horizontes, é geralmente reconhecida. O aumento da atividade turística em Portugal tem desempenhado um papel muito significativo na recuperação económica do país e na revitalização dos bairros históricos das áreas urbanas. Este tem sido o caso, particularmente em Lisboa e no Porto, através do recente aumento significativo das habitações de arrendamento de curta duração disponíveis, destinadas sobretudo a turistas.

3. 6. Infraestruturas, transportes e comunicações

Nos últimos anos, os fundos da UE têm promovido investimentos significativos nas **infraestruturas do país**, o que contribui para melhorar a qualidade do abastecimento público de água, saneamento de águas residuais e serviços de gestão de resíduos urbanos. Em 2015, a taxa de serviço de abastecimento de água foi de 96% e a drenagem de águas residuais de 87,2%.

Figura 15 - Perfis territoriais da diversidade económica
Fonte: CEGOT.UP; INE, Sistema de Contas Integradas das Empresas (2017) em PNPOT, jul 2018, p. 69

Figura 16 - Nível de financiamento de projetos de pesquisa
Fonte: CEGOT.UP; INE, Sistema de Contas Integradas das Empresas (2017) em PNPOT, jul 2018, p. 69

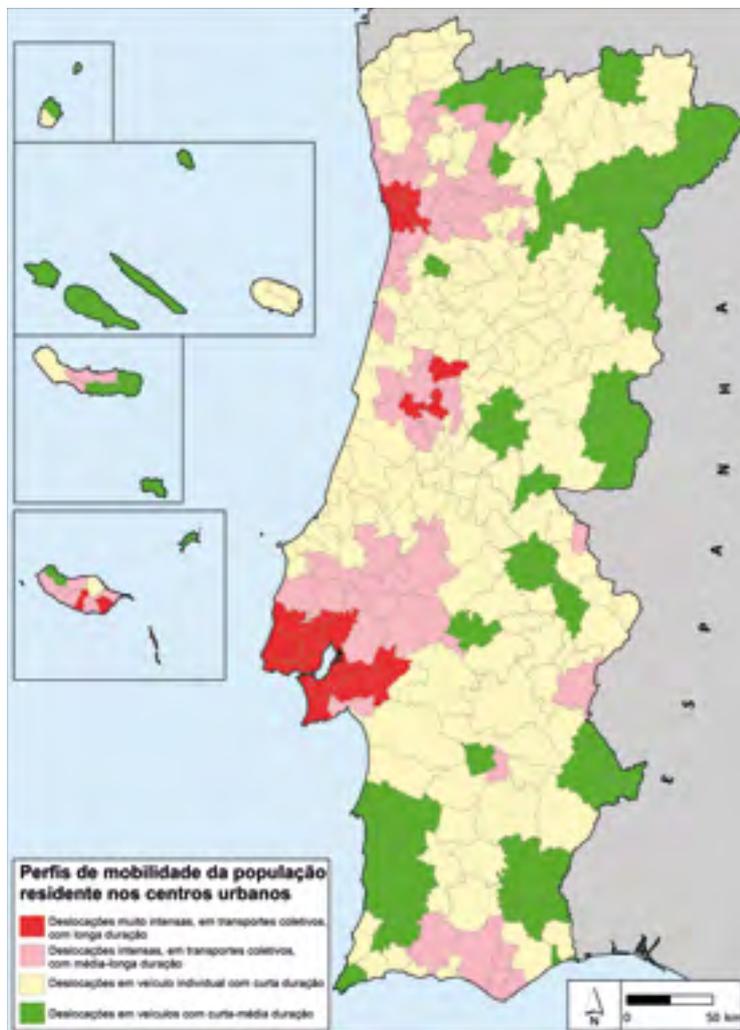


Figura 17 - Perfis de mobilidade da população que vive nos centros urbanos
 Fonte: CEGOT.UP; Fonte de dados: INE, Censos da população (2011) em PNPOT, jul 2018, p. 126

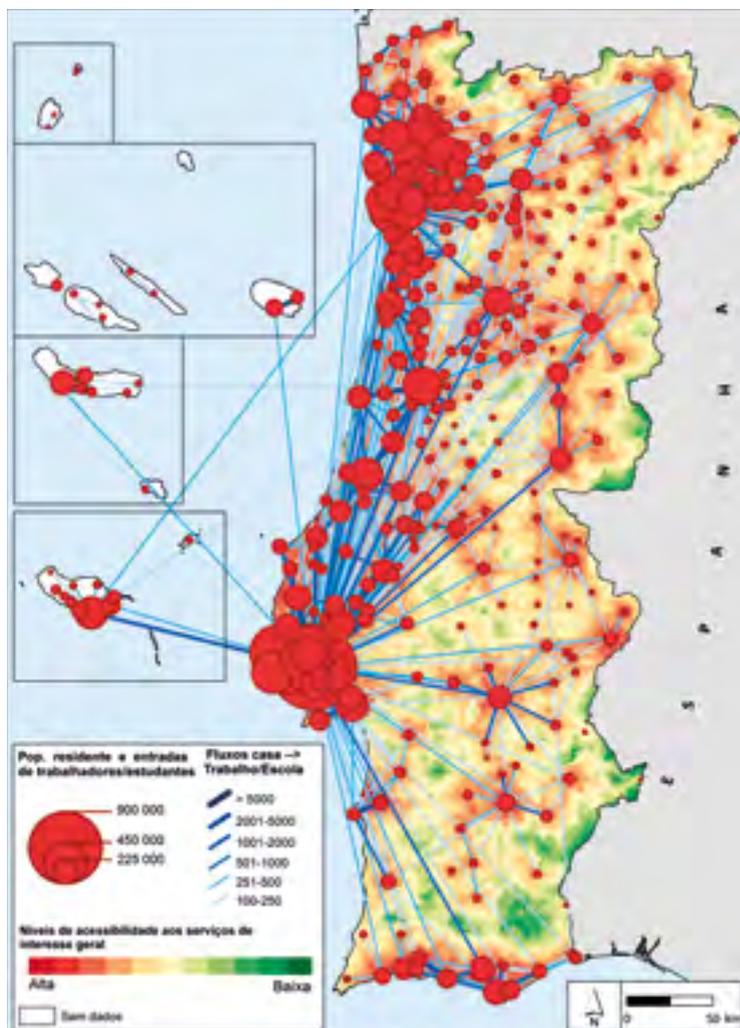


Figura 18 - Atratividade municipal, deslocações e acessibilidade
 Fonte: CEGOT.UP; Fonte de dados: INE, Censos da população (2011) em PNPOT, jul 2018, p. 126

No domínio dos transportes, Portugal tem assistido a um investimento significativo no sistema de acessibilidade terrestre, especialmente na rede rodoviária. No que respeita às viagens, o forte desenvolvimento das infraestruturas rodoviárias, associado às dificuldades de desenvolvimento do transporte rodoviário coletivo e ao menor investimento no sistema ferroviário, contribuiu para uma “cultura do automóvel” e para uma menor utilização dos transportes públicos. Ainda assim, o transporte ferroviário estabeleceu-se como uma alternativa competitiva, especialmente à escala urbana e suburbana em Lisboa e no Porto.

Na área logística, os portos nacionais têm assumido um papel importante na conectividade marítima internacional, com o objetivo de posicionar Portugal nas cadeias logísticas internacionais, através do desenvolvimento do conceito de “Porto Inteligente”. No entanto, há ainda a necessidade de melhorar a organização das cadeias logísticas.

Com a intensificação dos fluxos turísticos e das relações socioeconómicas a nível europeu e mundial, os aeroportos nacionais registaram um crescimento notável da procura, o que levou à sua maior afirmação dentro da Península Ibérica e a nível internacional.

Em termos do **sector das comunicações e das infraestruturas digitais**, a crescente oferta de redes de comunicações eletrónicas de alta velocidade (tendendo a ser mais elevadas do que a média da UE28) são dignas de nota. Nos últimos anos, registou-se também um aumento significativo do número de acessos suportados por redes de fibra ótica e do acesso móvel à Internet. Em contrapartida, verificou-se uma diminuição acentuada do volume anual de correio postal e, conseqüentemente, uma diminuição da densidade desta rede.

3. 7. Sistema urbano

No que respeita ao **sistema urbano**, Portugal caracteriza-se por uma estrutura urbana predominantemente fragmentada, dispersa ou linear, construída sobretudo nas últimas décadas e composta por novos edifícios e espaços urbanos muitas vezes de fraca qualidade arquitetónica, urbanística e ambiental. Os processos de expansão urbana e os modelos de urbanização nem sempre têm contribuído para garantir um acesso equitativo aos equipamentos, às atividades económicas e aos serviços (Figura 17 e Figura 18).

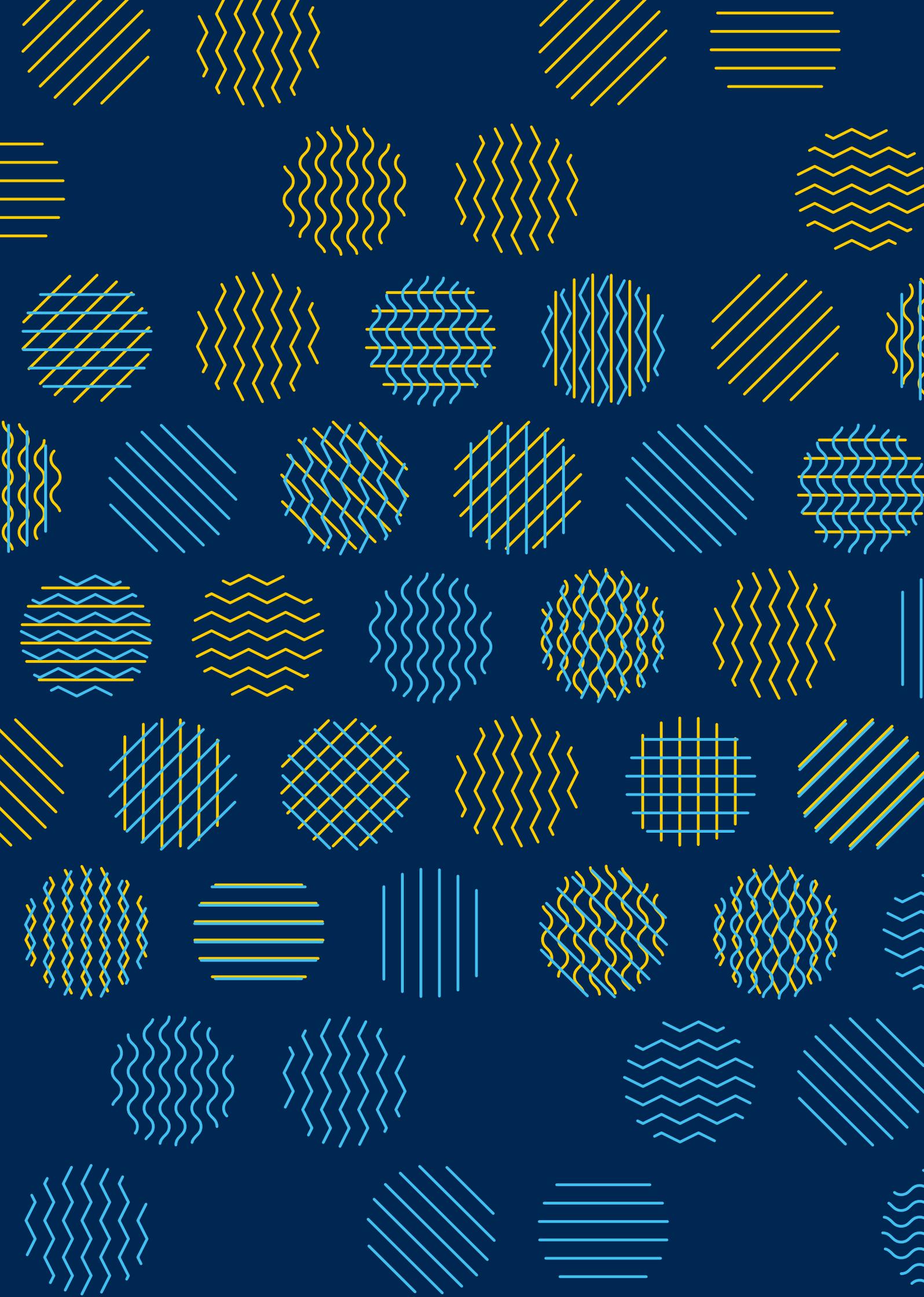
Em termos gerais, o sistema urbano manteve a sua configuração na última década. As áreas metropolitanas de Lisboa e do Porto mostraram um forte dinamismo, intensificando a dimensão (populacional, económica e funcional) e aumentando o contraste com as áreas menos densas e mais despovoadas. A sua grande importância nacional contrasta com a insuficiente projeção internacional. O sistema de polaridades do Centro e a estrutura urbana linear do Algarve mantiveram-se. Entretanto, os territórios menos densos perderam população e as cidades de média dimensão reforçaram a sua centralidade funcional.

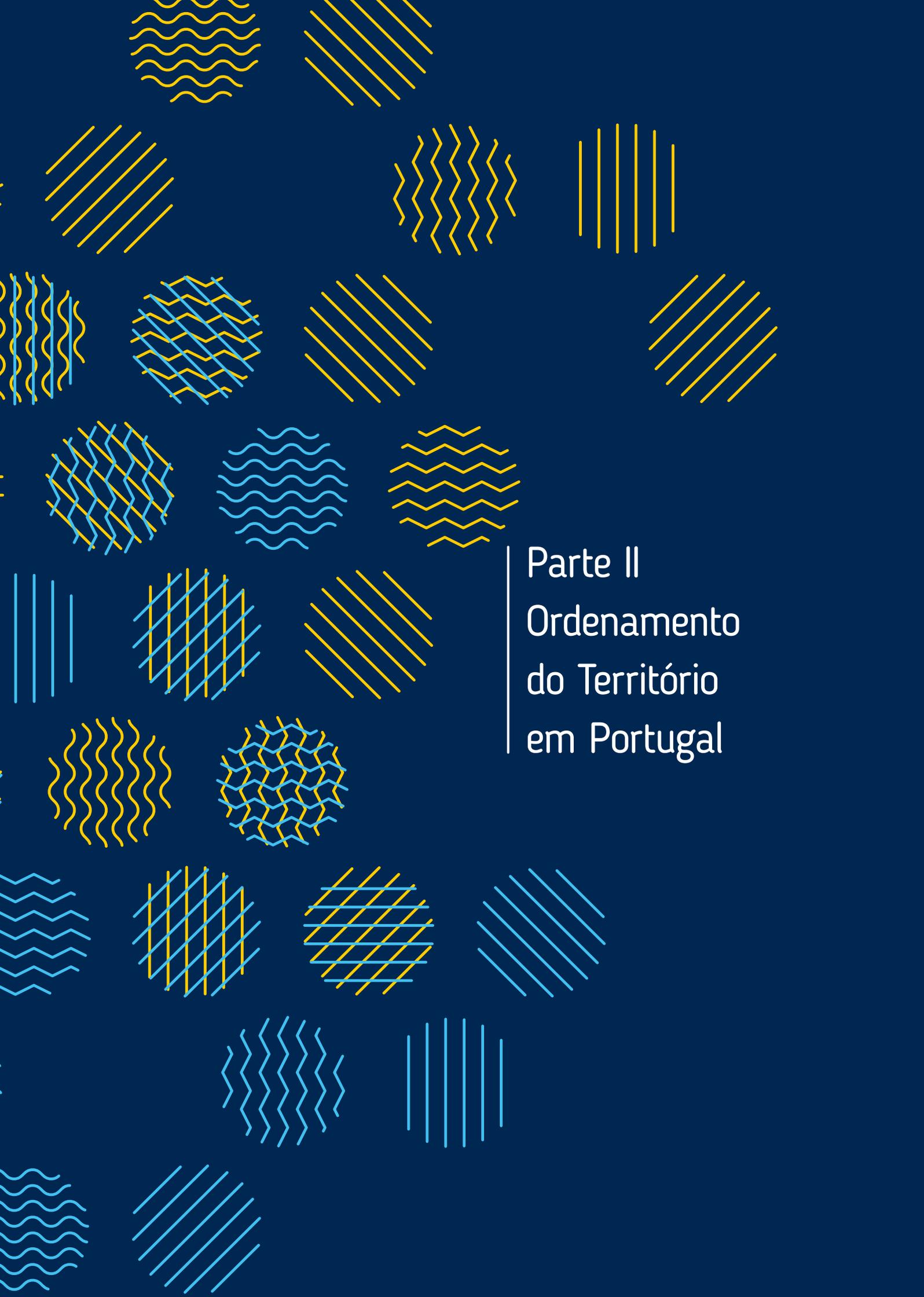
Dada a dimensão territorial de Portugal e as distâncias que separam os centros urbanos, os relacionamentos de proximidade construíram relações funcionais muito fortes (interurbanas e/ou urbano-rurais). Assim, o sistema urbano português organizou-se mais em subsistemas (áreas ou regiões funcionais) polarizados por várias polaridades urbanas, que organizam uma oferta diversificada, potenciando complementaridades e interações interurbanas e urbano-rurais e contribuindo para uma maior equidade territorial.

É necessário promover a nucleação e estruturação urbana e o preenchimento de lacunas na urbanização, tornando a conectividade dos sistemas ecológicos e dos sistemas urbanos compatível, estabilizando alguns espaços rústicos intersticiais e procurando integrar as atividades agroambientais nas economias urbanas. Isso significa aprofundar as complementaridades funcionais, ao mesmo tempo que se aborda e valoriza os valores diferenciados do solo.

A estruturação dos contextos urbanos passa também pela melhoria das condições de mobilidade sustentável e pelo desenvolvimento e reforço das centralidades urbanas, tendo em conta os perfis funcionais e garantindo a acessibilidade aos serviços de interesse geral.

Em última análise, os territórios são perspectivados de acordo com as condições de vida e oportunidades de subsistência oferecidas aos seus residentes, o que significa que o país oferece condições diferenciadas em termos de habitabilidade, acesso a equipamentos e serviços públicos, acessibilidade, emprego, saúde e segurança ambiental. Estas diferenças devem refletir-se nas políticas públicas nas diferentes escalas de intervenção.





Parte II
Ordenamento
do Território
em Portugal

4. Conceitos e princípios de ordenamento do território

4. 1. Conceitos de ordenamento do território e desenvolvimento

Ao longo das últimas décadas, conceitos como **ordenamento do território**, **desenvolvimento territorial** e **coesão territorial** passaram a fazer parte do léxico do planeamento português. A entrada de Portugal na União Europeia (Comunidade Económica Europeia) em 1986, bem como o lançamento de um conjunto de documentos europeus (p. ex.: o Esquema de Desenvolvimento do Espaço Comunitário - EDEC; as Agendas Territoriais) contribuíram para a elaboração de uma agenda política nacional de ordenamento do território e para a consolidação de um quadro conceptual de ordenamento do território entre profissionais, académicos e decisores.

No entanto, não existe uma correspondência exata entre os termos em português e inglês e várias nuances podem perder-se na tradução. O conceito inglês que foi acordado como equivalente a **ordenamento do território** é *spatial planning*. De acordo com os registos oficiais nacionais, *ordenamento do território* significa a ciência, o campo político e a técnica administrativa que, com base numa abordagem integrada e intersectorial, aborda a organização espacial e o desenvolvimento das cidades, regiões e territórios em geral. Refere-se à ação coordenada das políticas económicas, sociais, ambientais e culturais, com o objetivo de promover um desenvolvimento territorial equilibrado.

Foram também acordadas definições comuns na 14.ª Conferência Europeia de Ministros responsáveis pelo Ordenamento do Território/Regional (CEMAT), realizada em Lisboa, em 2006. Ordenamento do Território foi definido como o “conjunto de instrumentos utilizados pelo sector público para influenciar a distribuição de pessoas e atividades nos territórios a várias escalas, assim como a localização de várias infraestruturas, áreas naturais e de lazer”.

Em Portugal, tal como estabelecido pela Constituição e pelo quadro legislativo, é dever do Estado, incluindo as Regiões Autónomas e as Autarquias Locais, promover uma política de ordenamento do território e garantir um desenvolvimento territorial equilibrado, respeitando os princípios da igualdade, sustentabilidade e responsabilidade das entidades públicas. O planeamento e a programação do uso do solo e das atividades, bem como a programação adequada das infraestruturas, serviços, equipamentos coletivos e zonas verdes são, por isso, da responsabilidade do sector público. Como objetivo final, a qualidade de vida num ambiente

sustentável e saudável é considerada um direito constitucional de todos os cidadãos.

Neste quadro, o termo *ordenamento do território* compreende duas dimensões diferentes que fazem parte do sistema de ordenamento do território nacional. A primeira refere-se ao **desenvolvimento territorial** do território nacional e das suas várias regiões. Com base numa abordagem abrangente e orientada para a estratégia a diferentes escalas, desde o nível nacional ao municipal, prevê o estabelecimento de visões ou modelos territoriais com vista à proteção dos recursos e bens naturais, à estruturação dos sistemas urbanos e padrões de povoamento do território e à definição das grandes opções estratégicas e de investimento com impacto no território. Considerando o desenvolvimento sustentável, o ordenamento do território promove a integração das políticas, reunindo as questões económicas, sociais, ambientais e culturais.

Ligado ao desenvolvimento territorial, o conceito de **coesão territorial** tornou-se parte integrante da agenda política de ordenamento do território nacional após a sua adoção a nível europeu como terceira dimensão da política de coesão da UE, bem como um princípio e um objetivo essencial para o desenvolvimento territorial da UE. Independentemente das diferenças e especificidades territoriais de cada região, que devem ser efetivamente promovidas e valorizadas, as pessoas não devem ser limitadas no seu direito de acesso equitativo aos bens e serviços comuns de interesse geral, onde se incluem o emprego e a habitação, bem como os serviços de interesse geral e os equipamentos coletivos.

A segunda dimensão do *ordenamento do território* português é a regulação e gestão da ocupação e transformação do uso do solo. Dirigida ao **ordenamento físico do território**, ela aborda a organização espacial e a gestão territorial dos recursos, usos e atividades humanas por meio de zonamento e implementação de um sistema regulamentar vinculado a normas que, embora não concedam direitos de urbanização e edificação, regulam o seu desenvolvimento.

Ordenamento do território significa a ciência, campo político e técnica de administração que aborda a organização espacial e o desenvolvimento das cidades, regiões e territórios em geral

Apesar de os conceitos de desenvolvimento territorial e coesão territorial terem sido adicionados à política nacional política nacional como uma dimensão importante do ordenamento do território no âmbito do processo de europeização, o planeamento associado ao uso do solo está particularmente ancorado na tradição de ordenamento nacional. Baseia-se nas raízes legais e administrativas napoleónicas, caracterizadas por uma natureza jurídico-normativa rígida e por um forte vínculo entre os poderes central e local. Tem sido geralmente associado à família dos estilos de planeamento que se referem ao urbanismo/ regulação do uso do solo.

Tal como outros países do sul da Europa, o termo **urbanismo** é outro conceito importante que tem feito parte do léxico do planeamento em Portugal desde as suas raízes. Muitas vezes considerado como uma tradução direta do termo inglês **urban planning**, aborda especificamente o planeamento e a conceção de cidades, vilas e bairros. Se, no início, o termo estava associado ao desenho urbano e à morfologia das áreas urbanas, onde a arquitetura e o controlo da edificação tinham um papel importante, o seu âmbito de aplicação alargou-se para abranger as matérias de desenvolvimento económico, social e ambiental das áreas urbanas, incluindo os municípios e as áreas metropolitanas.

4. 2. Objetivos e princípios do ordenamento do território

Abrangendo as dimensões do ordenamento e desenvolvimento territorial, política de solos e urbanismo, a Lei de Bases do Ordenamento do Território (cuja última versão foi aprovada pela Assembleia da República em 2014) estabelece os **objetivos e princípios gerais do ordenamento do território em Portugal**. Independentemente do nível de governo, seja ele central, regional ou local, ou da escala de planeamento em questão, os objetivos e princípios gerais são comuns e devem ser tidos em conta por todas as autoridades ou entidades públicas com funções e responsabilidades no ordenamento do território.

A lei estabelece que as políticas de ordenamento do território devem, portanto, obedecer aos seguintes **princípios**:

- **Solidariedade intergeracional:** O ordenamento do território é uma abordagem a longo prazo. Considera as circunstâncias de hoje para planear um futuro melhor. As opções e ações de planeamento atuais devem garantir condições para uma qualidade de vida digna e um desenvolvimento socioeconómico equilibrado, tanto para as atuais gerações, como para as gerações futuras.
- **Responsabilidade:** A responsabilidade pública é um dos princípios de referência que as autoridades com competências em ordenamento do território têm de ter em conta. Nesse sentido, qualquer ação com impacto territorial significativo deve ser objeto de avaliação prévia, do mesmo modo que qualquer eventual dano no ambiente, património cultural ou paisagem deve ser corrigido ou compensado.
- **Eficiência:** Os recursos naturais e culturais, embora finitos, representam ativos territoriais essenciais. Assim, estes devem ser utilizados de forma racional e criteriosa. O ordenamento do território deve, portanto, prever opções sustentáveis de utilização e desenvolvimento do território, tendo em conta tanto o ambiente como a sustentabilidade financeira das medidas de ordenamento.
- **Coordenação:** O ordenamento do território lida com uma série de interesses divergentes, públicos e privados, bem como com objetivos concorrentes que devem ser compatibilizados em prol de um bem comum. Para isso, é necessário promover a articulação, a coordenação e a compatibilidade entre várias políticas públicas, nomeadamente as políticas com impactos territoriais, bem como as políticas orientadas para o desenvolvimento socioeconómico.
- **Subsidiariedade:** A tomada de decisões deve ser exercida o mais próximo possível do cidadão. Para isso, é necessária uma coordenação adequada entre os diferentes níveis de governo e de planeamento para garantir que as decisões de planeamento sejam tomadas na escala mais adequada e que seja garantida a independência necessária dos poderes locais.
- **Equidade:** As opções de desenvolvimento e ordenamento do território sempre foram discricionárias e fonte de assimetrias territoriais. Nesta perspetiva, deve ser assegurada uma distribuição justa e equitativa dos encargos e benefícios, nomeadamente no âmbito da aplicação dos instrumentos de ordenamento do território e de política de solos.
- **Participação:** O envolvimento dos cidadãos, bem como de outras pessoas jurídicas e organizações não governamentais, nos procedimentos e decisões de planeamento é um direito fundamental estabelecido por lei. Para esse efeito, as autoridades de planeamento devem

garantir amplo acesso aos meios de informação e participação adequados, permitindo assim um processo participativo aberto ao longo das diferentes etapas do ciclo de planeamento.

- **Concertação e contratualização:** Tanto os interesses públicos como privados estão presentes sempre que estão em jogo decisões de planeamento. Embora o ordenamento do território seja uma prerrogativa da administração pública, a articulação com o sector privado é uma questão da maior importância para a obtenção de um bom compromisso entre ambos. A parceria e os mecanismos contratuais de vinculação e compromisso mútuos são, portanto, necessários para o êxito na implementação dos instrumentos e objetivos de ordenamento do território.
- **Segurança jurídica:** Como em qualquer regime jurídico, mas com ênfase especial nos regulamentos vinculativos do uso do solo e nos direitos de desenvolvimento associados, a estabilidade jurídica é uma questão fundamental para proteger os direitos legais das pessoas e para promover a confiança. Assim, a política de ordenamento do território deve estar comprometida com um quadro jurídico estável, com a capacidade de proporcionar certezas e garantias aos cidadãos e instituições.

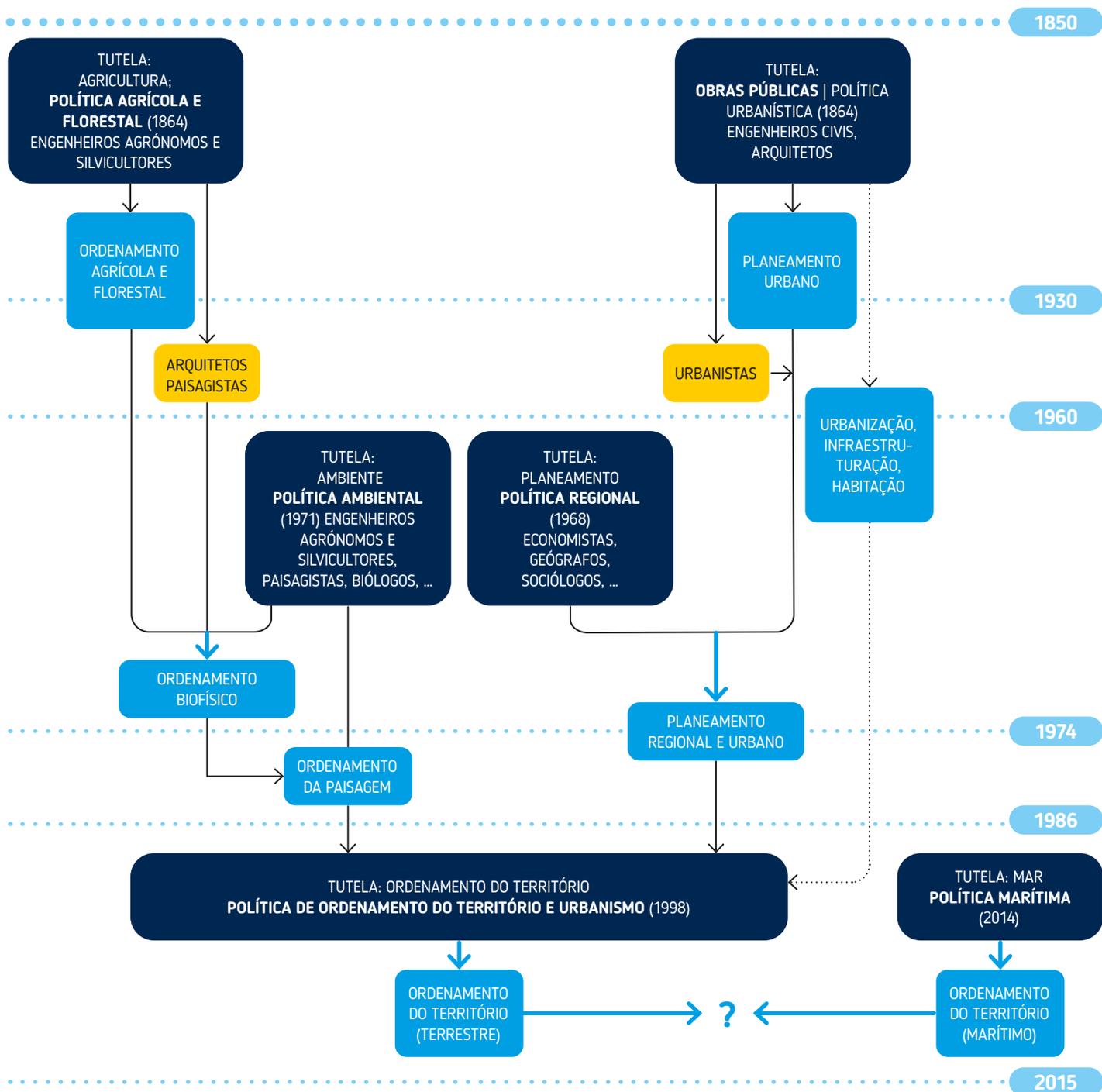
Além disso, são estabelecidos princípios adicionais, tais como o princípio do utilizador pagador, visando a realização de um desenvolvimento sustentável baseado na conservação dos recursos naturais, na salvaguarda da biodiversidade e no equilíbrio geral entre a vida humana e o meio ambiente.

Sob tais princípios gerais, os **fins** da política de ordenamento do território são os seguintes:

- **Valorizar o potencial do solo:** O solo é considerado um recurso chave e suporte físico para as atividades humanas, proporcionando uma ampla gama de funções ambientais, económicas, sociais e culturais. As políticas de ordenamento do território devem contribuir, não só para a preservação da qualidade do solo e dos seus recursos, mas também para a valorização do seu potencial e valor inerente, nomeadamente através de uma exploração eficiente e racional dos recursos da terra.
- **Garantir o desenvolvimento sustentável e a competitividade económica territorial:** A definição clássica de desenvolvimento sustentável é a de satisfazer as necessidades atuais sem comprometer a capacidade das gerações futuras de satisfazer as suas próprias necessidades. As políticas de ordenamento do território devem garantir as condições para um desenvolvimento sustentável, nomeadamente evitando a especulação imobiliária e gerindo o mercado imobiliário de uma forma eficiente e benéfica, tendo em vista a competitividade económica e um desenvolvimento territorial equilibrado.
- **Reforçar a coesão territorial nacional:** O acesso a infraestruturas, equipamentos e serviços coletivos deve ser o mais equitativo possível, independentemente de as pessoas viverem numa zona urbana ou numa região rural de baixa densidade. As políticas de ordenamento do território devem dar uma contribuição significativa para superar as disparidades regionais e assimetrias de desenvolvimento, e garantir a igualdade de oportunidades para todos os cidadãos, em particular famílias e idosos.
- **Prevenir riscos e aumentar a resiliência do território:** As políticas de ordenamento do território devem ajudar a mitigar as vulnerabilidades territoriais e reduzir a exposição de pessoas e bens a riscos, em particular os causados por eventos climáticos extremos e pelas alterações climáticas. O aumento da eficiência energética e a redução das emissões de gases com efeito de estufa são também objetivos importantes da política de ordenamento do território.
- **Salvaguardar o património e valorizar as identidades territoriais nacionais:** O património natural, cultural e paisagístico deve ser protegido e valorizado, enquanto as diversidades territoriais devem ser preservadas e reforçadas.
- **Impulsionar o desenvolvimento e a regeneração das áreas urbanas e rurais:** Deve ser dada especial atenção ao desenvolvimento racional e à regeneração das áreas urbanas, designadamente no que respeita à revitalização das comunidades desfavorecidas e áreas de génese ilegal, atendendo de igual modo ao desenvolvimento e valorização das áreas agrícolas e florestais, tendo em conta os sistemas urbanos em que se inserem.

Para além destes princípios e objetivos gerais, os programas e planos de ordenamento do território definem os seus próprios princípios e objetivos estratégicos em termos mais precisos. Estes são estabelecidos de acordo com o âmbito e a escala de cada instrumento de planeamento, tendo em consideração os ativos naturais e territoriais específicos das áreas abrangidas, bem como a coordenação e harmonização dos diferentes interesses em jogo.

FIGURA 19 - A EVOLUÇÃO DA POLÍTICA DE ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO EM PORTUGAL (CAMPOS & FERRÃO, 2015)



5. História do ordenamento do território em Portugal

Desde as primeiras iniciativas legais para regular a organização espacial do território nacional no século XIX, a política de ordenamento do território em Portugal tem passado por uma série de atualizações e **períodos de mudança**. Tais transformações são simultaneamente um **sinal dos tempos** e uma **expressão de valores e práticas culturais profundamente enraizados** . Embora as grandes tendências vindas de fora do país tenham contribuído para a transferência de conhecimentos e para a modernização das iniciativas de política, os valores enraizados têm desempenhado um papel crucial na configuração e implementação das políticas de planeamento nacional, como é o caso da relação com a propriedade privada do solo, uma tradição que remete a uma origem medieval.

Dois campos de política têm sido reconhecidos como os alicerces da política de ordenamento do território no final do século XIX e início do século XX: a **tradição da política agrícola e florestal**, que deu origem a uma série de planos de irrigação e florestação, bem como de reestruturação do espaço rural, com um impacto crucial nos princípios que orientaram a propriedade

e o uso do solo; e a **tradição da política de planeamento urbano**, que começou com um conjunto de códigos administrativos, que permitiram aos municípios regular os alinhamentos e licenças de construção, e o lançamento de um primeiro quadro legal (Lei dos Melhoramentos Urbanos, 1865) para o planeamento e modernização das cidades, nomeadamente em termos de infraestruturas, parcelamento e construção.

As diferentes fases e tradições da política de ordenamento do território em Portugal ajudam a compreender a razão pela qual o sistema nacional tem estado associado, em vários estudos comparativos europeus, a **diferentes famílias de planeamento**, tais como o urbanismo, o planeamento do uso do solo e a abordagem económica regional. Além disso, permitem compreender melhor as tendências em curso e as disposições de política atualmente em vigor.

5. 1. O estabelecimento de uma base legal para o planeamento urbano

Apesar das tentativas anteriores de regular e controlar o desenvolvimento urbano, o **nascimento efetivo da política de planeamento urbano** em Portugal remonta aos **anos 30**. Devido à instabilidade política e à limitada capacidade das autoridades públicas, as anteriores iniciativas de planeamento tiveram pouca expressão no país. Não só foram necessárias várias décadas para se chegar a uma efetiva implementação, como acabaram por ficar circunscritas às cidades de Lisboa e Porto. Em 1933, já no contexto do regime autoritário do Estado Novo, foi criada uma nova base doutrinária moderna para o planeamento urbano, encabeçada por Duarte Pacheco como Ministro das Obras Públicas (1932-36 e 1938-43). Em 1934, a elaboração de **planos de urbanização** (*Planos Gerais de Urbanização*) para cada cidade ou vila com mais de 2.500 habitantes foi tornada obrigatória por lei, seguindo o exemplo de outros países europeus (por exemplo, Holanda, Inglaterra, França, Áustria) que já haviam adotado novos códigos de habitação, urbanismo e construção. O principal objetivo desses planos era regular a organização espacial e a expansão dos aglomerados urbanos num período em que o crescimento urbano começava a

Figura 20 - Plano Diretor da Cidade do Porto, 1962, de Robert Auzelle
Fonte: DGT, Arquivo Histórico



intensificar-se e a escassez de habitação se fazia sentir nas cidades.

Os novos planos de urbanização adotaram um **planeamento físico**. Com base em esquemas de zonamento e regulamentos detalhados, os planos estabeleciam o desenho urbano para futuros desenvolvimentos, nomeadamente em termos de parcelamento do solo, disposição das ruas e espaços públicos, e localização dos principais edifícios públicos e áreas verdes. Eram também estabelecidas regras de alinhamento e dimensionamento para os edifícios, bem como limites máximos de cércea, a par de padrões estéticos para os projetos arquitetónicos. A saúde, o conforto e a segurança eram considerados princípios estruturantes para orientar o desenvolvimento urbano, em linha com o espírito moderno do tempo.

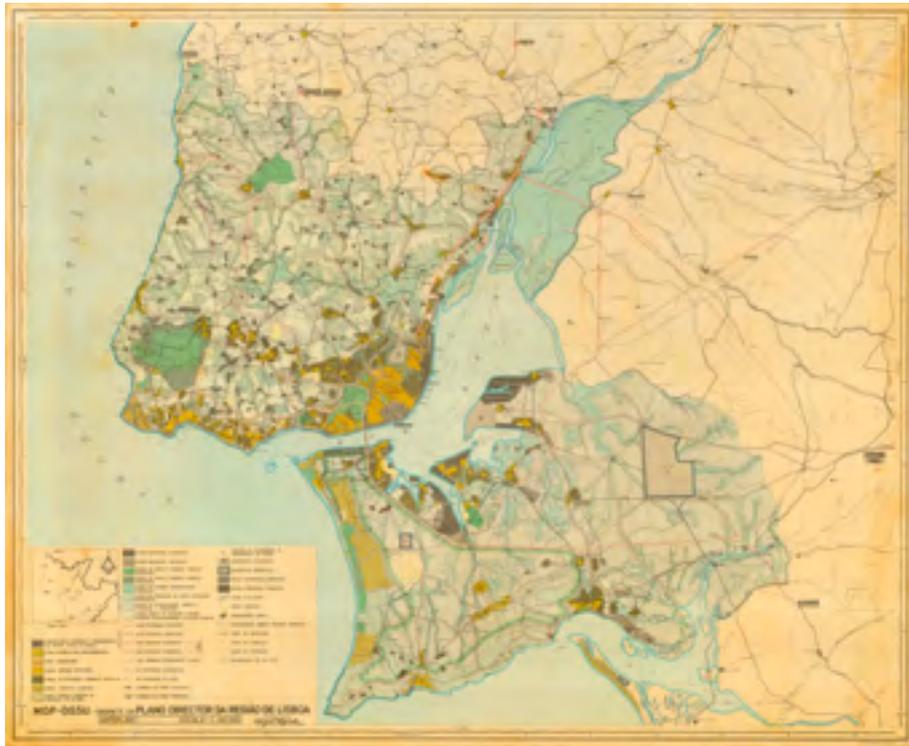
Para além destes planos, foram tomadas outras medidas importantes para apoiar a reforma do planeamento urbano. Por um lado, os recursos do fundo de desemprego foram utilizados para financiar obras de desenvolvimento local, com vista a aumentar o emprego e revitalizar a economia através do investimento em obras públicas, ajudando ao mesmo tempo os municípios a realizar obra. Por outro lado, um novo instituto público - a Direção Geral dos Serviços de Urbanização - antecessora da atual Direção-Geral do Território - foi criada para orientar e supervisionar o desenvolvimento urbano sob o olhar atento da administração central. Os municípios tiveram um papel limitado no processo. Não tinham autonomia política e as políticas de planeamento, bem como os processos de tomada de decisão, estavam centralizados a nível do governo central.

O intercâmbio de conhecimentos com outros países europeus (por exemplo, França, Itália e Inglaterra) foi também promovido para ultrapassar a falta de experiência na matéria, nomeadamente com a vinda de peritos estrangeiros para orientar a elaboração dos planos e a ida para o estrangeiro de urbanistas portugueses, para receberem formação.

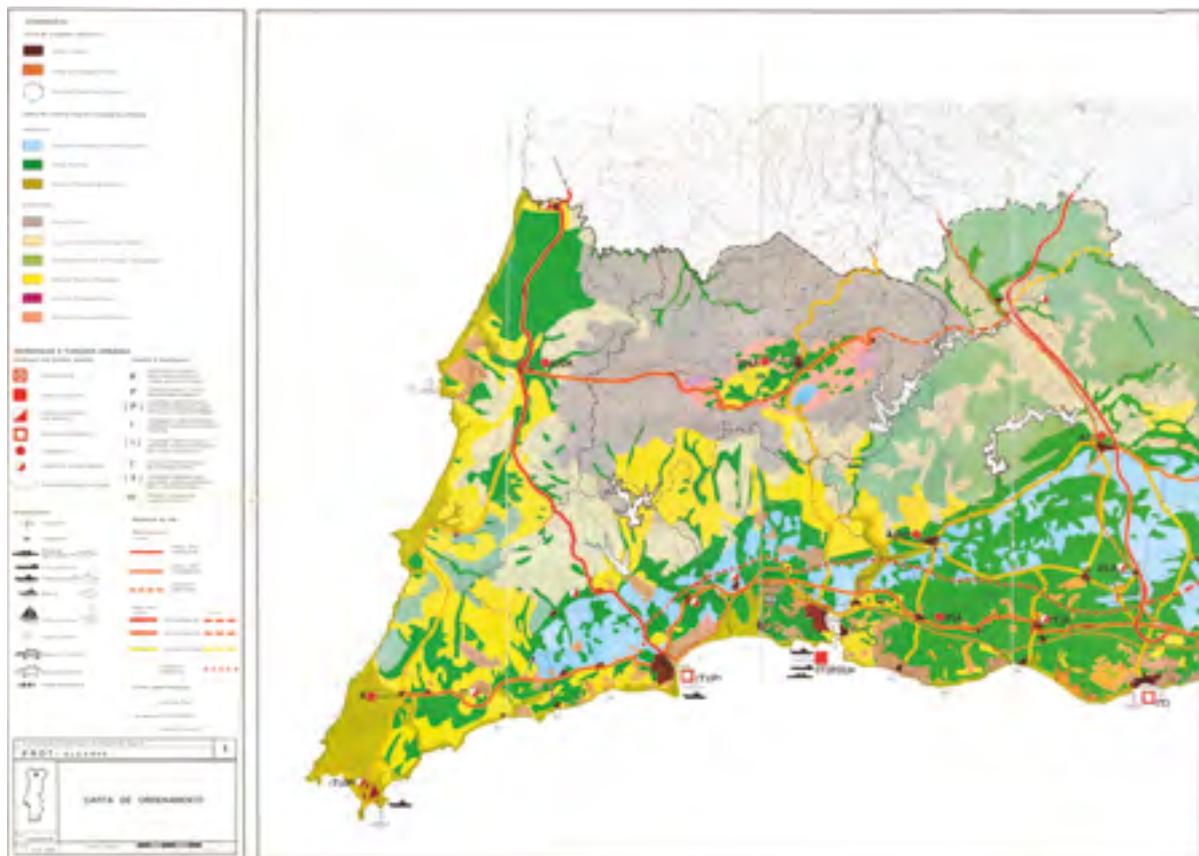
No que diz respeito à **política fundiária**, as expropriações por utilidade pública foram o principal mecanismo que deu ao Estado a capacidade de implementar opções de planeamento. Isto teve um especial impacto em Lisboa, onde mais de um quarto dos terrenos da cidade passou para a propriedade do município de modo a permitir novos empreendimentos e melhorias a nível urbano.



Figura 21 - Plano Diretor para a Região de Lisboa, 1964, de Miguel Resende
 Fonte: DGT, Arquivo Histórico



Nesta época, o planeamento urbano era uma prerrogativa dos poderes públicos que se ocupavam da definição das políticas públicas e da execução de obras de urbanização. No entanto, o sector privado foi fortemente encorajado a participar, nomeadamente no processo de construção e no desenvolvimento do mercado imobiliário. Isto tornou-se particularmente evidente a partir de 1944, após a morte de Duarte Pacheco e o fim da Segunda Guerra Mundial. Num período de recuperação económica, as políticas de planeamento urbano mudaram de rumo, em parte devido à pressão dos proprietários dos terrenos e da indústria da construção. Uma nova fase começou então com uma nova relação com o sector privado. As expropriações tornaram-se mais favoráveis para os proprietários, enquanto os privados ganharam um controle dissimulado sobre o processo de urbanização. Face ao crescimento urbano e à escassez habitacional, aliada à baixa capacidade técnica e financeira dos municípios, a participação do sector privado



tornou-se um expediente vital para suprir a crescente procura de habitação.

A flexibilização gradual das políticas autoritárias de planeamento urbano lideradas pelo Estado ficou clara nas **alterações e revisões ao quadro legal que se seguiram**. Primeiro, em 1946, um novo decreto-lei permitiu a substituição dos planos gerais de urbanização por esquemas preliminares não vinculativos (*Anteplano de Urbanização*). Estes tornaram-se a regra em quase todas as cidades e vilas do país. Dois anos mais tarde, em 1948, uma nova lei que reunia instrumentos de política de solos e habitação veio abrir as portas a uma participação muito mais livre dos privados nos processos de urbanização. Finalmente, em 1965, o desenvolvimento urbano foi definitivamente aberto à iniciativa privada. Para tal, foi criado um novo mecanismo de política urbana - o *loteamento urbano*, um instrumento de parcelamento baseado na divisão de parcelas em lotes para construção, infraestruturização e fins imobiliários - que veio superar a falta de planos formais eficazes e reagir ao aumento de áreas ilegais. Nos anos e décadas seguintes, os loteamentos liderados por promotores privados tornaram-se a abordagem padrão para o desenvolvimento urbano, enquanto o planeamento entrou numa fase regressiva e pouco eficaz.

5. 2. A ascensão do planeamento e desenvolvimento regional

Não obstante a escalada da iniciativa privada, o advento da industrialização e o desenvolvimento infraestrutural do país exigiram ao ordenamento do território um papel mais decisivo de modo a orientar e regular os efeitos territoriais do progresso e urbanização crescentes.. Dadas as assimetrias regionais e a necessidade de formular abordagens mais abrangentes e sistémicas, integrando áreas rurais e naturais, a **escala regional** começou a emergir como uma dimensão importante da atividade de planeamento, em particular em Lisboa, Porto e Algarve, as regiões mais afetadas pela urbanização e pelo turismo.

Em 1964, a Direção Geral dos Serviços de Urbanização elaborou um **plano diretor para a região de Lisboa** (Figura 21), abrangendo uma área que corresponde, em termos gerais, à atual Área Metropolitana. Previa a promoção da industrialização, regulando o crescimento urbano e a criação de condições para uma organização global da metrópole. O Plano Diretor de Lisboa foi o primeiro instrumento de ordenamento do território que ultrapassou as fronteiras administrativas dos municípios e apresentou uma visão supramunicipal. Um ano mais tarde, em 1965, foi elaborado um **plano regional de ordenamento do território para o Algarve**, bem como um **estudo preliminar para a gestão da paisagem** da região, com o objetivo de fazer face ao crescimento de novos empreendimentos turísticos. No entanto, nenhum deles

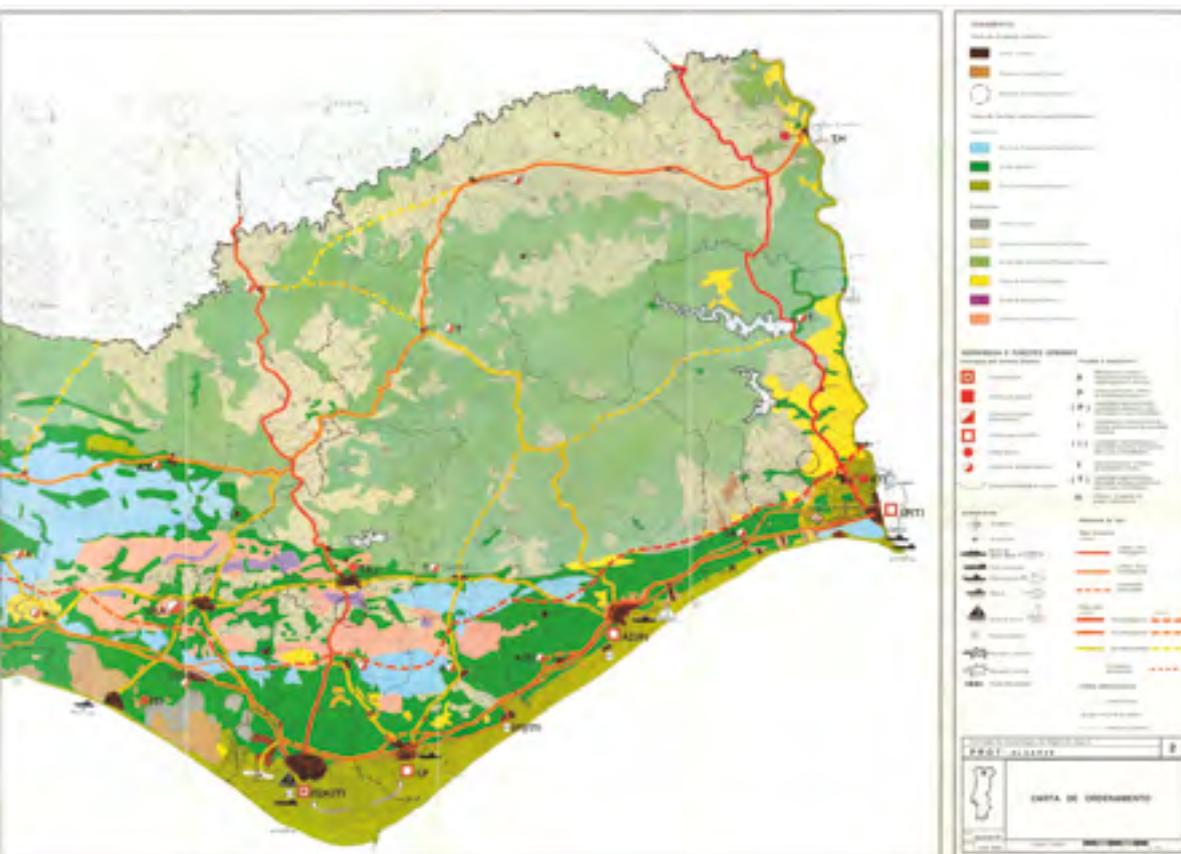


Figura 22 - Primeiro Plano Regional de Ordenamento do Território para o Algarve (PROTAL, 1988-91)
Fonte: DGT, Arquivo Histórico

foi formalmente aprovado e as propostas tiveram pouco impacto no território.

Estes foram tempos de recuperação económica e de maior abertura à Europa e ao resto do mundo.

A partir dos anos 50, assistiu-se a uma crescente industrialização e o **planeamento económico** tornou-se uma exigência após a adesão de Portugal ao Plano Marshall (1948) e à Associação Europeia de Comércio Livre (1960). Vários Planos de Fomento foram levados a cabo com o objetivo de modernizar a indústria e a agricultura, bem como promover a reorganização dos espaços rurais. Também foi dada maior ênfase ao território como um ativo essencial para o desenvolvimento social e económico. A substituição, em 1968, de António Oliveira Salazar por Marcelo Caetano como chefe do governo foi uma viragem decisiva no regime autoritário do Estado Novo que levou a uma nova fase orientada para o desenvolvimento.

Em 1969, foram criadas seis **novas regiões de planeamento** (quatro em Portugal Continental e duas nos Açores e na Madeira) e as respetivas comissões consultivas regionais com o objetivo de preparar planos de desenvolvimento regional e contribuir para mitigar as assimetrias regionais e as disparidades entre o litoral e as regiões do interior. Sob a influência do *aménagement du territoire* em França, o III Plano de Fomento (1968-73) colocou a tónica no **desenvolvimento regional**. As regiões de planeamento foram uma base instrumental, apesar de não terem autonomia administrativa e funcionarem como um serviço desconcentrado da administração central.

A partir daí, a **política regional** passou a ser dirigida pelo Estado e orientada para a gestão dos recursos e a programação do investimento público em escalas territoriais mais abrangentes, embora sem ligação explícita com o ordenamento do território. No IV Plano de Fomento (1974-79), o ordenamento do território foi considerado pela primeira vez um meio para lidar com as disparidades regionais e o desenvolvimento. Contudo, foi posto de lado na sequência da Revolução de 25 de Abril de 1974 que pôs fim à ditadura. Independentemente da perspetiva regional, durante muito tempo o ordenamento do território permaneceu focado numa abordagem urbana e de zonamento.

Apesar do âmbito ainda limitado do ordenamento do território, o período entre 1968 e 1974 trouxe uma evolução significativa em termos de políticas territoriais. Por um lado, foi prestada particular atenção às **políticas de habitação**. Após a criação, em 1969, da Secretaria de Estado da Habitação e Urbanismo, bem como do Fundo de Fomento da Habitação, foram desenvolvidos vários planos integrados de promoção de habitação social. Por outro lado, em 1970, entrou em vigor um **novo regime da política de solos** que introduziu mecanismos políticos inovadores (por exemplo, expropriações sistemáticas; medidas preventivas) com o objetivo de criar condições para a execução dos planos e a promoção de habitação pública. O objetivo não era dificultar a iniciativa privada, mas sim diminuir os efeitos da especulação imobiliária e evitar que a urbanização por privados compromettesse, no futuro, as opções públicas de ordenamento. No entanto, a tributação das mais-valias não ficou regulamentada e o regime acabou por ser rapidamente substituído por uma nova **lei de solos** (1976).

Complementarmente, surgiram pela primeira vez **políticas do foro ambiental**. Em 1970, foi apresentada uma primeira lei para a conservação da natureza que instaurou o conceito de parque nacional. Um ano depois, foi criada a Comissão Nacional do Ambiente, articulando ordenamento do território e ambiente, ao mesmo tempo que enquadrava as preocupações emergentes das Nações Unidas com o Ambiente Humano. Com a ascensão do regime democrático, as políticas ambientais assumiram progressivamente um papel e autonomia maior no âmbito da agenda política nacional. Em 1987, a primeira Lei de Bases do Ambiente foi aprovada pela Assembleia da República.

Como resposta, o **ordenamento do território ressurgiu nos anos 80**, trazendo uma nova perspetiva de desenvolvimento e gestão territorial que ia para além da mera infraestruturização e urbanização. Tanto o ambiente, como a proteção dos recursos naturais e do património cultural ganharam novo fôlego. Várias medidas de política foram propostas, revelando um avanço significativo em prol do ordenamento do território, tanto em termos de escala como de âmbito.

Primeiro, foram criados dois **novos instrumentos legais** - a Reserva Agrícola Nacional e a Reserva Ecológica Nacional - para garantir a salvaguarda de áreas estratégicas para o desenvolvimento da agricultura nos solos mais produtivos, ou para a preservação de ecossistemas naturais e *habitats*, tendo em vista uma utilização racional dos recursos naturais. Estes instrumentos de regulação do uso do solo (que ainda hoje estão em vigor) introduziram restrições nomeadamente ao desenvolvimento urbano, em particular à expansão urbana, com um impacto direto na iniciativa privada.

Em segundo lugar, no final de 1979, as antigas comissões consultivas regionais foram substituí-

das por novas Comissões de Coordenação Regional (CCR). Além de manterem um papel na implementação das políticas de desenvolvimento regional, as CCR foram dotadas da tarefa de coordenar o apoio técnico, financeiro e administrativo dirigido às autoridades locais, nomeadamente através dos Gabinetes de Apoio Técnico aos Municípios (GAT). Nos anos seguintes, as responsabilidades das CCR foram progressivamente alargadas, nomeadamente em matéria de ambiente, conservação da natureza e ordenamento do território. As atuais Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional (CCDR) foram finalmente criadas em 2003, fundindo as CCR com as Direções Regionais de Ambiente.

Em terceiro lugar, em 1983, os **planos regionais** (Figura 22) foram institucionalizados como instrumentos de ordenamento do território; nesse mesmo ano, foi criada uma nova Direção-Geral de Ordenamento do Território. Visando um desenvolvimento equilibrado e integrado, em articulação com a conservação da paisagem em áreas não necessariamente coincidentes com os limites administrativos das regiões de planeamento, os planos regionais estabeleciam critérios e regras gerais para o uso do solo e a exploração dos recursos naturais. Contudo, apenas alguns foram elaborados. Além disso, o enfoque colocado na regulação do uso do solo tornou-se uma questão conflituante entre os órgãos regionais da administração central e os municípios, que, à época, tinham ganho poderes adicionais e gozavam de plena autonomia política.

Em 1989, o ordenamento do território foi finalmente introduzido na Constituição como um dever fundamental do Estado; isto não obstante a versão original de 1976 apresentar já uma perspetiva precursora relativamente à habitação e aos direitos ambientais.

5. 3. O desenvolvimento do ordenamento do território a nível municipal

Após a revolução democrática de abril de 1974, o **ordenamento do território a nível municipal passou** por importantes mudanças. Como resultado do **processo de descentralização**, foi aprovada, em 1977, uma nova lei para as autoridades locais estabelecendo as competências e atribuições dos municípios. A regulação da transformação e uso do solo tornou-se uma responsabilidade dos municípios que passaram a ter a competência de elaborar planos diretores municipais.

No entanto, **depois da instauração da democracia**, seguiu-se um período de grande instabilidade social e política e os efeitos do processo de descentralização não foram tão imediatos como se esperava. Por um lado, serão necessários tempo e capacitação para passar de um Estado altamente centralizado para um novo modelo descentralizado, com municípios bastante débeis, especialmente em termos técnicos e financeiros. Por outro lado, a capacidade da administração pública para controlar a ocupação e transformação do solo e orientar o desenvolvimento urbanístico estava bastante limitada, nomeadamente devido à especulação fundiária desenfreada e ao aumento de áreas ilegais e loteamentos privados na periferia das grandes cidades.

Não obstante, a habitação surgiu como um pilar importante da nova estratégia política para enfrentar o crescimento urbano, promover melhores condições de vida e conter a especulação. Questões como a propriedade e o uso do solo também ganharam um lugar de destaque na agenda política nacional. Em 1976, entrou em vigor uma **nova lei dos solos** que introduziu alterações significativas em relação à versão anterior (1970). O objetivo era dotar o Estado dos mecanismos necessários (por exemplo, uma carteira de terrenos municipais, medidas preventivas, direito de superfície, etc.) para dar suporte às políticas de habitação e desenvolvimento urbano. Porém, o legado de procedimentos altamente burocráticos e centralizados, juntamente com a falta de apoio às finanças locais, limitou na prática a implementação da nova lei.

Só em 1982 o **Plano Diretor Municipal (PDM)** foi regulamentado. A ambição era transformar o novo instrumento de planeamento num dispositivo integrado para lidar, tanto com o ordenamento do território e a regulação do uso do solo, como com a programação e o desenvolvimento económico municipal. Pela primeira vez, foi dada aos municípios a oportunidade de estabelecer uma visão global de desenvolvimento para os seus territórios. Contudo, independentemente dos méritos da iniciativa, os resultados foram muito fracos. Apenas quatro PDMs foram elaborados nos anos que se seguiram à aprovação deste quadro legal. A complexidade dos procedimentos formais, a falta de meios e conhecimentos técnicos, bem como a carga burocrática, são algumas das razões apontadas para justificar a implementação limitada deste instrumento.



Figura 23 - Primeira geração do Plano Diretor Municipal de Monchique, 1994 (DGT)
Fonte: DGT, SNIT

A confirmação do PDM como figura central do planeamento nacional ocorreu nos anos 90, após a entrada de Portugal na Comunidade Económica Europeia (CEE), em 1986. Em 1990, uma **reforma política** pelas mãos de Luís Valente de Oliveira, então Ministro do Planeamento e Administração do Território, veio tornar o PDM obrigatório para todos os municípios. Para além de alguns esclarecimentos processuais e simplificações, foram anunciadas sanções para os municípios incumpridores. Estas incluíam o impedimento de se candidatarem aos Fundos Estruturais Europeus ou de realizarem expropriações por utilidade pública, caso o PDM não fosse elaborado e entrasse em vigor. Estas medidas tiveram um impacto significativo no planeamento do território nacional. No espaço de uma década, Portugal ficou coberto por planos municipais eficazes, invertendo o anterior cenário de um planeamento *ad hoc*. Embora fosse responsabilidade dos municípios elaborar e aprovar os planos diretores municipais, a administração central também desempenhou o seu papel. Desde logo, uma comissão de acompanhamento, liderada pelos órgãos regionais descentralizados do Estado central, estava encarregada de coordenar os vários interesses públicos e abordagens sectoriais com vista a emitir um parecer vinculativo. Depois era necessária uma ratificação final pelo governo para determinar a entrada em vigor dos PDM.

De acordo com o novo quadro legal, o PDM deveria estabelecer a organização espacial para todo o território municipal, incluindo as áreas urbanas e rurais, restrições e o regime de uso do solo, bem como os principais parâmetros urbanísticos. Em comparação com a anterior versão, a programação económica desapareceu; em contrapartida, foi dada especial atenção aos perímetros urbanos, considerando as dinâmicas de crescimento urbano. De um modo geral, a primeira geração de PDM (Figura 23) acabou por adotar um modelo de planeamento regulatório, enquanto o planeamento de carácter estratégico, orientado para uma ótica de desenvolvimento, permanecia ainda uma miragem.

Como resultado, o governo lançou uma segunda campanha de planeamento - PROSIURB (um programa para a consolidação do sistema urbano nacional e para apoiar a execução dos PDM) - visando cidades de média dimensão e centros urbanos complementares fora das áreas metropolitanas. O objetivo era abordar as insuficiências do planeamento estatutá-

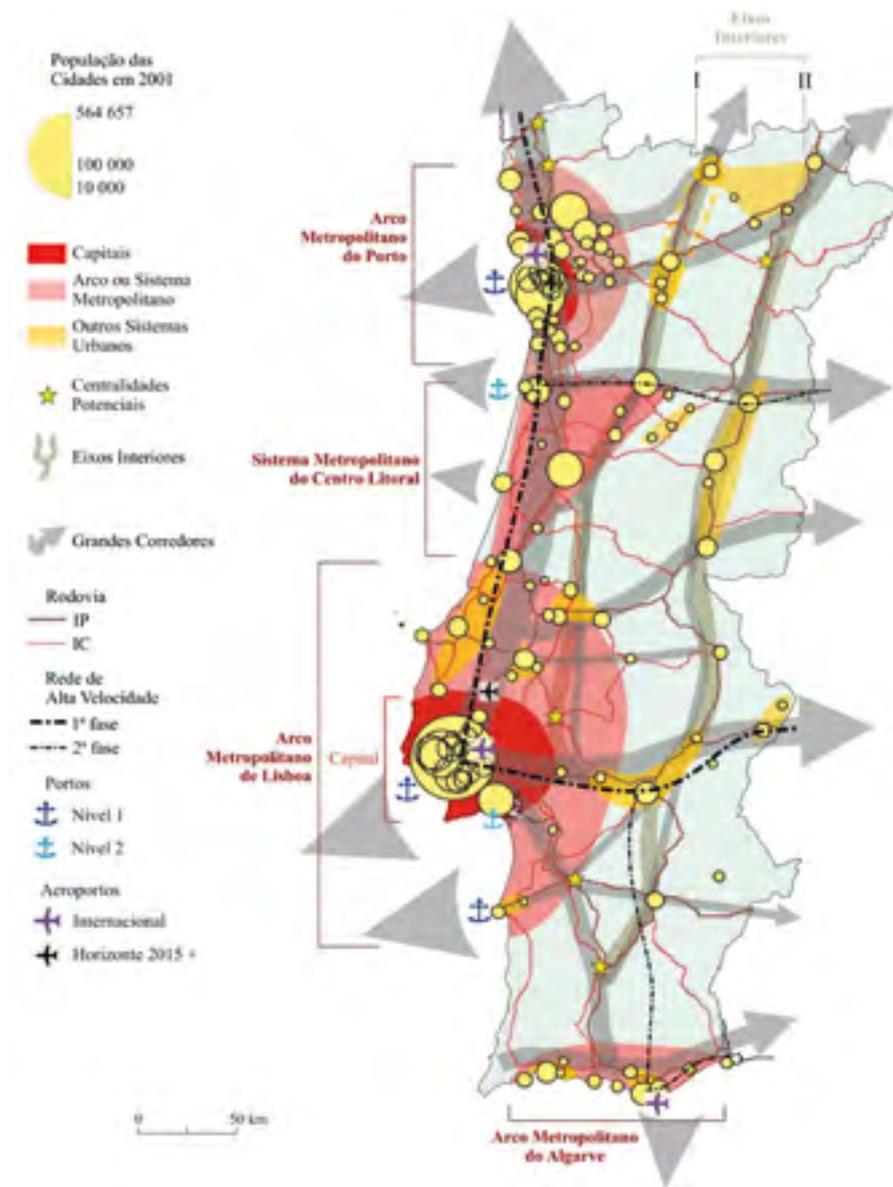


Figura 24 - Modelo Territorial do PNPOT (2007)
Fonte: PNPOT, 2007

rio, estimulando o **planeamento estratégico** e o desenvolvimento socioeconómico das áreas urbanas. Depois da ênfase colocada no planeamento estratégico por várias cidades americanas e europeias nos anos 80 e 90, e as experiências piloto em Lisboa e Évora, os municípios portugueses foram encorajados a testar novas abordagens integradas para o planeamento e gestão do território. Dois aspetos devem ser destacados: a cooperação entre vários níveis de governo e instituições; e a consolidação do sistema urbano nacional através do investimento em equipamentos sociais essenciais, procurando a complementaridade entre os centros urbanos.

O PDM tornou-se então o instrumento de ordenamento do território por excelência em Portugal, dotando os municípios dum quadro de referência para o desenvolvimento tanto de planos de urbanização; como de planos de pormenor (PU e PP). Nos dias de hoje, quando começa a estar em vigor uma segunda geração de PDM, o instrumento oferece agora uma abordagem mais ampla, combinando uma visão estratégica e de desenvolvimento territorial com o tradicional quadro de regulação do uso do solo.

5. 4. A criação de um sistema nacional integrado de ordenamento e gestão territorial

Nos anos que se seguiram à entrada na CEE, Portugal passou por um período de profunda transformação. A distribuição dos Fundos Estruturais Europeus e a adoção do projeto europeu desempenharam um papel decisivo. Não só impulsionaram a economia nacional e desencadearam mudanças sociais no sentido de um processo de modernização, como contribuíram também para promover uma profunda transformação territorial, nomeadamente através do investimento público em infraestruturas e equipamentos coletivos.

Pela primeira vez, foi estabelecido um sistema hierárquico integrado de instrumentos de planeamento (a nível nacional, regional e local).

Embora o ordenamento do território não se inscreva nas competências formais da União Europeia, os **efeitos do processo de europeização** no âmbito do sistema de planeamento nacional não tardaram a fazerem-se sentir. A participação de Portugal na cooperação europeia para o desenvolvimento urbano e territorial teve uma influência significativa na definição de uma agenda nacional de ordenamento do território. A elaboração do Esquema de Desenvolvimento do Espaço Comunitário (EDEC, 1999) é reconhecida como um dos processos a nível europeu que mais influenciaram a conceção da política nacional. Em 1998, foi publicada uma lei de bases que veio estabelecer as bases jurídicas da política de ordenamento do território e urbanismo (Lei n.º 48/98, de 11 de agosto; e Decreto-Lei n.º 380/99, de 22 de setembro). Pela primeira vez, o **ordenamento do território** foi estabelecido **como um ramo de política autónoma**, prevendo um sistema de planeamento e gestão territorial hierárquico e integra-

do. Em consonância com o processo de integração europeia, a lei de bases de 1998 veio desencadear uma **mudança de paradigma**. Não só procurou uma maior coerência e articulação entre os vários níveis de planeamento e abordagens sectoriais, como visou uma melhor convergência e integração entre o ordenamento do território e o desenvolvimento regional. Como tal, foi elaborado um conjunto de princípios, entre os quais desde a coordenação

horizontal das políticas sectoriais, a coordenação vertical dos níveis de governo de acordo com o princípio da subsidiariedade, a estreita concertação das iniciativas públicas e privadas e a participação da sociedade civil. Questões como a proteção do ambiente e dos recursos naturais, a salvaguarda do património cultural e a coesão e equidade nacionais, tendo em vista um desenvolvimento sustentável, foram também objeto de especial destaque neste novo quadro jurídico. Além disso, pela primeira vez, um novo decreto-lei estabeleceu um **sistema hierárquico integrado de instrumentos de planeamento** (a nível nacional, regional e local), distinguindo os planos de ordenamento de natureza estratégica, orientados para uma ótica de desenvolvimento territorial, dos planos de ordenamento de natureza regulamentar, orientados para a definição do regime do uso do solo. O quadro legal do licenciamento urbanístico das obras de urbanização e edificação, a partir do qual são concedidos aos particulares direitos efetivos de desenvolvimento, foi também objeto de uma revisão.

Ao longo da década de 1990, a tónica colocada no ordenamento do território e no desenvolvimento territorial foi acompanhada pela discussão sobre a oportunidade de se iniciar uma **reforma do Estado e promover um processo de regionalização**. As regiões administrativas estavam previstas na Constituição desde o seu início, em 1976. No entanto, nunca chegaram a ser implementadas. Em 1991, foi aprovada pelo Parlamento uma Lei quadro para as Regiões Administrativas, embora sem quaisquer efeitos práticos. Depois de um debate aprofundado, em 1998 a regionalização foi submetida a consulta pública através de referendo, tendo sido contudo rejeitada. Isto limitou, em grande medida, a prossecução da agenda política tal como prevista na Lei de Bases.

Apesar da rejeição da regionalização, o processo de descentralização teve continuidade, assim como a implementação dos instrumentos de gestão territorial estabelecidos por lei. A nível nacional, foi elaborado o **Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território (PNPOT)** juntamente com a Estratégia Nacional de Desenvolvimento Sustentável (ENDS, 2007) e o Quadro de Referência Estratégico Nacional para 2007-2013 (QREN). O PNPOT aprovado pelo Parlamento em 2007, apresentou um modelo territorial e uma estratégia integrada de base territorial para todo o país, continente e ilhas. Em linha com o quadro de referência do EDEC, questões como o reforço de um modelo de desenvolvimento territorial, equilibrado e policêntrico, estruturado a partir das cidades; a valorização do património natural e cultural como recursos de desenvolvimento; e a coordenação de políticas com impacto territorial (uso do solo, desenvolvimento, transportes e infraestruturas) foram trazidas para primeiro plano. Ao PNPOT estava inerente um duplo objetivo: orientar a cooperação transnacional para o desenvolvimento territorial do território europeu; e orientar as práticas de ordenamento do território nacional nos níveis inferiores da administração. Para tal, foi elaborado um programa de ação com objetivos estratégicos e medidas de política para o ciclo de programação comunitária (2007-2013), abrangendo uma vasta gama de diferentes sectores e domínios de política. Além do PNPOT, teve também destaque a elaboração de uma série de Planos Especiais para a proteção dos recursos naturais a nível nacional.

A nível regional, os **Planos Regionais de Ordenamento do Território** (PROT) foram desenvolvidos posteriormente já no quadro do PNPOT. Este foi um passo importante para a materialização do sistema de ordenamento e gestão territorial. No entanto, o processo não foi linear. Após uma fase entusiasta associada à sua elaboração, os resultados ficaram abalados por assimetrias regionais durante as fases de aprovação e acompanhamento. Embora concluídos em 2010, dois dos cinco PROT (Norte e Centro) acabaram por não obter a aprovação final pelo Governo. A revisão do PROT para a Área Metropolitana de Lisboa também não chegou ao fim, apesar da existência de uma versão anterior aprovada em 2002, ainda em vigor.

Com o objetivo de proporcionar ao sistema uma maior consistência e racionalização, foram apresentados regulamentos adicionais. Desde logo, em 2007, foram introduzidas alterações ao quadro legal que vieram permitir algum alívio burocrático e o reforço da autonomia municipal (por exemplo, a ratificação dos planos municipais foi substancialmente simplificada). A **Avaliação Ambiental Estratégica** (AAE) também foi incluída como um processo obrigatório no âmbito da elaboração dos planos. Além disso, em 2009, uma série de decretos regulamentares veio introduzir critérios comuns e harmonizar normas para apoiar a elaboração dos planos, nomeadamente em termos de conceitos de ordenamento do território, categorias *standard* para a regulação do uso do solo e normas cartográficas.

5. 5. A reforma do sistema de ordenamento do território em 2014/2015

A viragem do milénio trouxe mudanças significativas no panorama do ordenamento do território em Portugal. Pela primeira vez, na segunda metade dos anos 90, o país estava coberto por planos diretores municipais e, em 1998, o ordenamento do território tinha sido finalmente instituído como um campo de política autónomo, acompanhado por uma reforma legal que havia estipulado todo um conjunto integrado de regras e instrumentos de planeamento e gestão territorial.

No entanto, ao longo deste período e dos anos seguintes, verificou-se que o sistema de ordenamento do território ainda não estava completamente preparado para lidar com as dinâmicas de urbanização e crescimento urbano que se verificavam. Por um lado, numa altura em que a taxa de crescimento populacional já começava a abrandar, a expansão urbana e a urbanização por privados tinham-se tornado lugar-comum. As áreas metropolitanas de Lisboa e Porto e a faixa costeira do Algarve eram os principais pontos críticos. Por outro lado, a delimitação pelos PDM dos perímetros urbanos dentro dos quais era permitido o desenvolvimento urbano, tinha sido largamente sobredimensionada face à efetiva dinâmica económica e demográfica. A classificação administrativa de áreas rurais como urbanas de forma desproporcionada teve fortes consequências no estímulo à especulação fundiária e imobiliária, impulsionando o desenvolvimento de um padrão de ocupação e assentamento urbanos de carácter fragmentado e disperso. Além disso, a lei de solos em vigor, datada de 1976, já há muito se havia mostrado ultrapassada para fazer face aos desafios emergentes.

Em 2008, a eclosão da crise económico-financeira global veio tornar ainda mais evidentes os desajustes existentes: a quantidade desproporcionada de áreas destinadas a futuros desenvolvimentos urbanos; o excedente habitacional; e o aumento de terrenos expectantes com fins especulativos. Ficava claro que os instrumentos legais disponíveis não eram adequados para regular a transformação do uso do solo, conter a especulação fundiária e imobiliária e promover uma distribuição mais justa das mais-valias geradas pelas decisões de planeamento. Após uma primeira tentativa infrutífera de rever o regime da política de solos em 2011, uma **segunda reforma do sistema de ordenamento do território** teve lugar em 2014/2015. Foram revistos tanto a lei de bases da política de ordenamento do território e urbanismo, como os regimes jurídicos dos instrumentos de gestão territorial e o da urbanização e edificação.

O principal fundamento foi a necessidade de **atualizar o regime de política de solos**, para melhor coordenação com o sistema de gestão territorial e promover decisões de planeamento sustentáveis, tanto em termos ambientais, como em termos económico-financeiros. Para tal, foi introduzida uma alteração fundamental no estatuto jurídico do solo que implicou a eliminação da categoria de “solo urbanizável” - terreno destinado a futuras operações de

A demonstração prévia da viabilidade económica e financeira das decisões de planeamento do uso do solo foi tornada obrigatória.

urbanização e edificação. Adicionalmente, foi tomada a decisão de converter em rústicos terrenos não infraestruturados ou urbanizados mas classificados como urbanos, incluindo a caducidade dos direitos de urbanização caso as obras não fossem realizadas dentro dos prazos previstos. Para fazer face a potenciais prejuízos e perdas adicionais, foi concedido aos municípios um período transitório de cinco anos (recentemente prolongado até ao final de 2022) para que fosse possível reverem o seu regime de uso do solo em conformidade.

Por outro lado, foi previsto um **novo regime económico-financeiro** para regular o valor do solo e garantir uma distribuição mais justa das mais-valias. Para além dos mecanismos legais para uma repartição equitativa dos encargos e benefícios da urbanização, a demonstração prévia da viabilidade económica e financeira das decisões de planeamento foi tornada obrigatória. Foi dada uma ênfase especial à **regeneração urbana** como alternativa aos novos desenvolvimentos, tendo como objetivo conter a expansão urbana e capitalizar os investimentos feitos em infraestruturas urbanas.

Além do regime de uso do solo, foram também introduzidas alterações no sistema de planeamento. Em primeiro lugar, foi introduzida uma distinção básica entre **programas e planos de ordenamento do território**. Enquanto os primeiros, de natureza estratégica, são aprovados pela administração central, os segundos são do domínio exclusivo das autarquias locais. Estes são os únicos instrumentos de gestão territorial capazes de regular o uso do solo e que vinculam os particulares. Em segundo lugar, o **nível de planeamento intermunicipal** foi reforçado, dando aos municípios a capacidade de promover em conjunto programas ou planos supramunicipais.

O objetivo passou por impulsionar o ordenamento do território a nível municipal e intermunicipal. Por um lado, o **PDM foi reforçado** como a espinha dorsal do sistema de planeamento, integrando tanto uma visão estratégica como todas as regras e restrições relativas à regulação do uso do solo. A decisão de centralizar no PDM todas as regras com efeitos vinculativos para os particulares levou à revisão de vários planos especiais focados na proteção dos recursos naturais e que, até aqui, continham normas reguladoras do uso do solo. Por outro lado, os **planos de pormenor** receberam a prerrogativa de realizar a classificação do uso do solo rústico em urbano, incluindo a possibilidade de assumirem efeitos registais e, por conseguinte, formalizarem desde logo a concessão de direitos de urbanização às partes interessadas.

Numa altura em que um novo ciclo de programação comunitária (2014-2020) estava a começar, o **PNPOT foi sujeito à sua primeira revisão**. Isto aconteceu após um processo de avaliação que permitiu avaliar tanto os resultados como as insuficiências do primeiro programa de ação (2007-2013). Para além do diagnóstico territorial atualizado, a nova versão prevê uma estratégia e um modelo territorial revistos, bem como um novo programa de ação para a década seguinte. Em comparação com a versão anterior, este programa acrescenta um modelo de governança e um sistema de monitorização com indicadores para promover o acompanhamento das medidas de política. Questões emergentes como as alterações climáticas, o declínio demográfico, o envelhecimento e a transição digital merecem um destaque ainda não considerado na versão anterior.

Este período de reformas trouxe também a jogo uma nova lei de bases do ordenamento e gestão do **espaço marítimo nacional**, aprovada pelo Parlamento em 2014. No entanto, a decisão política foi a de separar os dois quadros legais, embora se mencione que deve ser assegurada uma estreita articulação política.

6. Sistema de gestão territorial português

6. 1. Política de ordenamento do território

A política de ordenamento do território em Portugal é enquadrada pela **Lei de Bases - Lei 31/2014, de 30 de maio**. Esta estabelece os princípios e obrigações gerais da política de solos, ordenamento do território e urbanismo. Tratando-se de uma lei de bases, foi aprovada pelo Parlamento, deixando ao Governo a tarefa de promulgar a legislação complementar que regula a aplicação dos princípios estabelecidos pela Lei de Bases, deveres e direitos inerentes.

A política de ordenamento do território propõe um **sistema integrado de ordenamento do território e gestão territorial** (Sistema de Gestão Territorial). Este é implementado através de um conjunto hierárquico de instrumentos de planeamento e gestão multinível e normas para a sua implementação, incluindo a programação de intervenções territoriais e a ocupação e transformação do uso do solo.

FIGURA 25 - QUADRO DA POLÍTICA DE ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO



Para o efeito, compreende um vasto leque de legislação e mecanismos de política. Estes abrangem o Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial - Decreto-Lei 80/2015, de 14 de maio e suas alterações posteriores, incluindo normas complementares, bem como o Regime Jurídico da Urbanização e Edificação - Decreto-Lei 555/99, de 16 de dezembro, alterado pelo Decreto-Lei 136/2014 de 9 de setembro), o código das expropriações e outra regulamentação diversa (por exemplo, habitação; reabilitação urbana; regime geral das edificações urbanas; regimes fiscais, etc.).

Com vista a alcançar os princípios e objetivos gerais estabelecidos na Lei de Bases (ver Capítulo 4.2.), um dos principais desafios é lidar com o **direito à propriedade privada** consagrado na Constituição - ou seja, gerir os direitos de propriedade e de urbanização do solo em linha com um desenvolvimento territorial justo e sustentável na ótica do interesse público. Em Portugal, a materialização da substância específica e uso do solo, incluindo as restrições inerentes, é abordada pelos instrumentos de ordenamento e gestão do território. Segundo a lei, as restrições ao direito de propriedade privada estão sujeitas a uma justa compensação. Simultaneamente, o ordenamento do território deve fornecer as bases instrumentais e de organização espacial para atender direitos fundamentais como são o acesso à habitação a custos acessíveis, aos transportes públicos e equipamentos de utilização coletiva, num ambiente e quadro de vida sustentáveis e saudáveis.

6. 2. Estrutura do sistema de gestão territorial

O sistema de gestão territorial português é um sistema integrado estruturado em **quatro principais níveis: nacional, regional, intermunicipal e municipal**. Isto proporciona à Administração Pública um conjunto articulado de escalas e instrumentos para que se possível estabelecer diretrizes e regras de planeamento e gestão territorial à escala e nível de decisão considerados os mais adequados. Para cada nível de planeamento, é disponibilizado um conjunto

FIGURA 26 - PROGRAMAS TERRITORIAIS E PLANOS TERRITORIAIS

	Programas	Planos
<i>Natureza</i>	Estratégico	Regulatória
<i>Tipo de Planeamento</i>	Planeamento estratégico	Planeamento do uso do solo
<i>Responsabilidade</i>	Administração Central	Autoridades Locais
<i>Níveis de planeamento</i>	Nacional Regional Intermunicipal	Intermunicipal Municipal
<i>Efeitos Vinculativos</i>	Entidades Públicas	Entidades Públicas Particulares

de **instrumentos legais de planeamento e gestão** com diferentes âmbitos e efeitos jurídicos em termos de vinculação. Considerando tanto o âmbito como a aplicabilidade, é estabelecida uma distinção básica entre **programas territoriais** e **planos territoriais** (Figura 26).

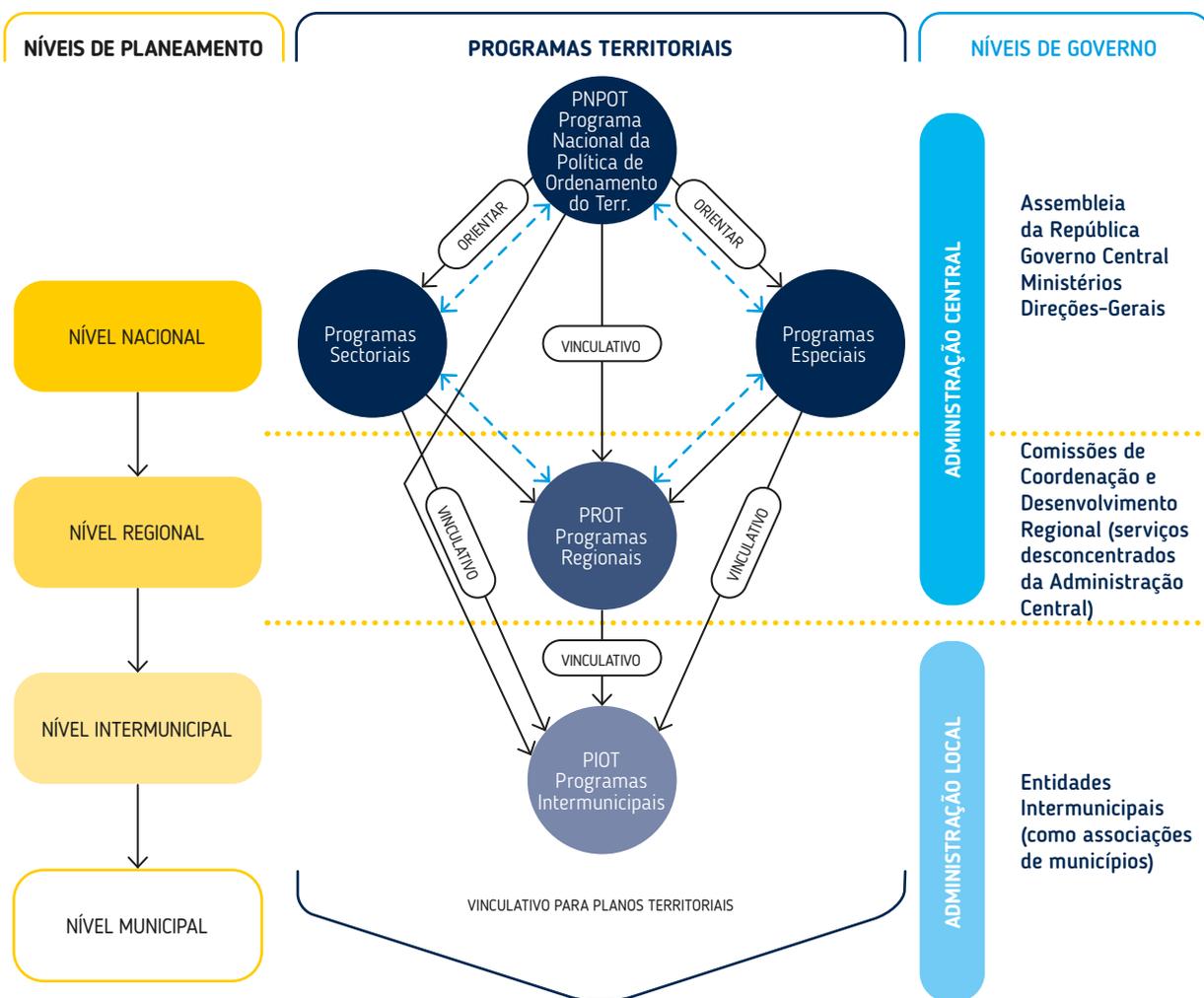
Programas:

- Têm um carácter estratégico e programático, estabelecendo o principal quadro estratégico para o desenvolvimento territorial;
- Estabelecem o quadro de organização espacial das políticas nacionais a ser considerado nas decisões de planeamento aos diferentes níveis;
- Programam os grandes investimentos públicos com impacto territorial;
- São essencialmente conduzidos pela administração central (com exceção dos Programas Intermunicipais);
- São exclusivamente vinculativos para as entidades públicas, o que significa que não têm um efeito jurídico direto sobre os particulares.

Planos:

- Materializam as opções estratégicas de desenvolvimento em esquemas de organização espacial e territorial específicos;
- Têm um carácter regulador, estabelecendo o regime de uso do solo para uma determinada área, incluindo o esquema de zoneamento e respetivos regulamentos e parâmetros;
- Programam e faseiam a implementação das opções de planeamento e gestão territorial;
- São exclusivamente elaborados pelas autoridades locais (municípios), sejam os municípios individualmente ou em associação entre municípios;
- São vinculativos tanto para entidades públicas como para os particulares.

FIGURA 27 - PROGRAMAS TERRITORIAIS



A **nível nacional**, existem três tipos diferentes de **programas territoriais** (Figura 27):

Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território -PNPOT:

- É o instrumento de topo do sistema de ordenamento e gestão territorial;
- Estabelece as principais opções estratégicas relevantes para a organização, desenvolvimento e coesão de todo o território nacional;
- Dá aos níveis inferiores de planeamento diretrizes e um quadro de referência estratégico;
- Proporciona uma base instrumental para a cooperação territorial europeia;
- Fornece um modelo territorial e um programa de políticas abrangente para orientar investimentos públicos, promover a coordenação intersectorial de intervenções e abordagens com impacto territorial, e orientar um desenvolvimento territorial sustentável e equilibrado entre regiões.

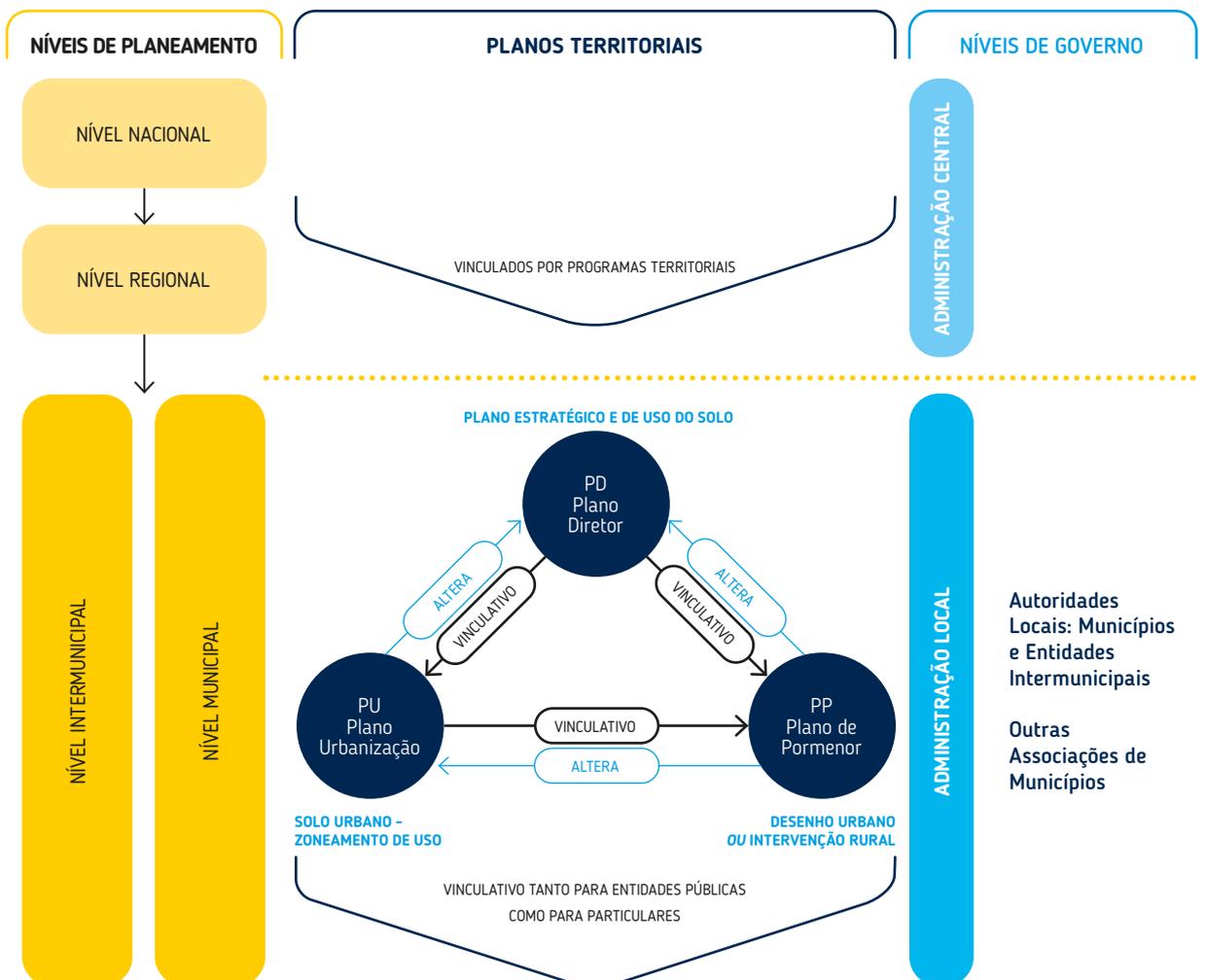
Programas Sectoriais - PS:

- Materializam as opções de política sectorial relevantes para a organização espacial do território em instrumentos de carácter estratégico e programático;
- Compreendem uma série de diferentes sectores de política pública (por exemplo, defesa e segurança nacional; prevenção de riscos; ambiente; recursos hídricos; conservação da natureza; infraestruturas; transportes; energia e recursos geológicos; saúde; cultura; habitação; turismo; agricultura; silvicultura; comércio e indústria; entre outros com impacto territorial);
- Podem assumir diferentes formatos de acordo com o sector em questão.

Programas Espaciais - PE:

- Focam-se na salvaguarda de recursos e ativos naturais altamente relevantes;
- Estabelecem diretrizes, regras e procedimentos de gestão para garantir a proteção de recursos naturais na ótica do interesse público;

FIGURA 28 - PLANOS TERRITORIAIS



- Têm como áreas alvo: a orla costeira; as áreas protegidas; as albufeiras de águas públicas; e os estuários. Os sítios arqueológicos também podem ser objeto de um programa especial.

A **nível regional**, há:

Programa Regional - PR:

- Fornece a estratégia e o modelo de desenvolvimento territorial regional para a correspondente região de planeamento;
- Desenvolve a nível regional diretrizes e opções de planeamento definidas pelos programas nacionais;
- Estabelece o sistema urbano a nível regional;
- Dá aos níveis intermunicipais e municipais de planeamento um quadro de referência estratégico, nomeadamente em termos de conservação da natureza, equipamentos coletivos, transportes e infraestruturas;
- Fornece um quadro espacial e de programação para os investimentos públicos e para o desenvolvimento económico-social, em articulação com a programação regional dos Fundos Estruturais Europeus.

Os **programas territoriais** também são disponibilizados a **nível intermunicipal**, nos termos seguintes:

Programa Intermunicipal - PI:

- Instrumento de planeamento opcional especialmente dirigido a áreas supramunicipais que, devido às suas especificidades e necessidades (por exemplo, interdependência funcional, vulnerabilidade e risco partilhado, etc.), requerem o desenvolvimento de estratégias conjuntas;
- Abre a oportunidade para a articulação estratégica entre o programa regional e os planos territoriais, tanto a nível intermunicipal como municipal;
- Pode abranger toda a região geográfica NUTS III (entidades intermunicipais pré-estabelecidas) ou apenas a área de dois ou mais municípios contínuos.

Os **planos territoriais** estão previstos a **nível intermunicipal** ou **municipal** (Figura 28).

Três tipos diferentes de planos são disponibilizados, nos termos seguintes:

Plano Diretor - PD:

- Sintetiza, a nível local, a política de ordenamento do território municipal e a estratégia de desenvolvimento para todo o município (ou conjunto de municípios);
- Fornece um modelo territorial municipal global, tendo em conta questões como o sistema urbano, redes e infraestruturas, equipamentos coletivos, serviços de interesse geral e outras amenidades locais, bem como os recursos naturais, agrícolas, florestais e culturais e as áreas de risco;
- Coordena a nível local as diversas abordagens e intervenções sectoriais;
- Estabelece o regime de uso do solo para todo o território municipal;
- Dá diretrizes para os planos de escala inferior com base num quadro de referência, parâmetros e normas;
- Os Planos Diretores Municipais são obrigatórios por lei, embora a sua substituição por um Plano Diretor a nível intermunicipal seja permitida.

Plano de Urbanização - PU:

- Está essencialmente endereçado para o planeamento de áreas urbanas, embora as áreas rurais que providenciam usos/serviços complementares possam ser incluídas, bem como outras áreas assinaladas para fins turísticos, industriais ou ainda aéreas de localização empresarial;
- Desenvolve a estrutura e o uso do solo de áreas urbanas, quer estas incluam aglomerados urbanos existentes ou novas urbanizações;
- Coloca especial ênfase no planeamento e traçado de infraestruturas - rede viária e infraestruturas públicas adicionais -, na localização de usos urbanos, equipamentos coletivos e serviços de interesse geral, bem como no sistema de transportes e na rede de espaços públicos e áreas verdes.

Plano de Pormenor - PP:

- Desenvolve soluções de detalhe para locais específicos de intervenção, sejam eles em áreas urbanas ou rurais;
- Fornece soluções de desenho urbano e estabelece regras para a conceção de espaços e edifícios públicos, incluindo a altura e o volume dos edifícios, e os limiares das áreas edificadas;

- Define soluções para a transformação da propriedade fundiária com potenciais efeitos registrais capazes de conceder efetivos direitos de urbanização;
- Em 2015, os Planos de Pormenor receberam a prerrogativa exclusiva de definir a transformação do uso do solo de rústico em urbano.

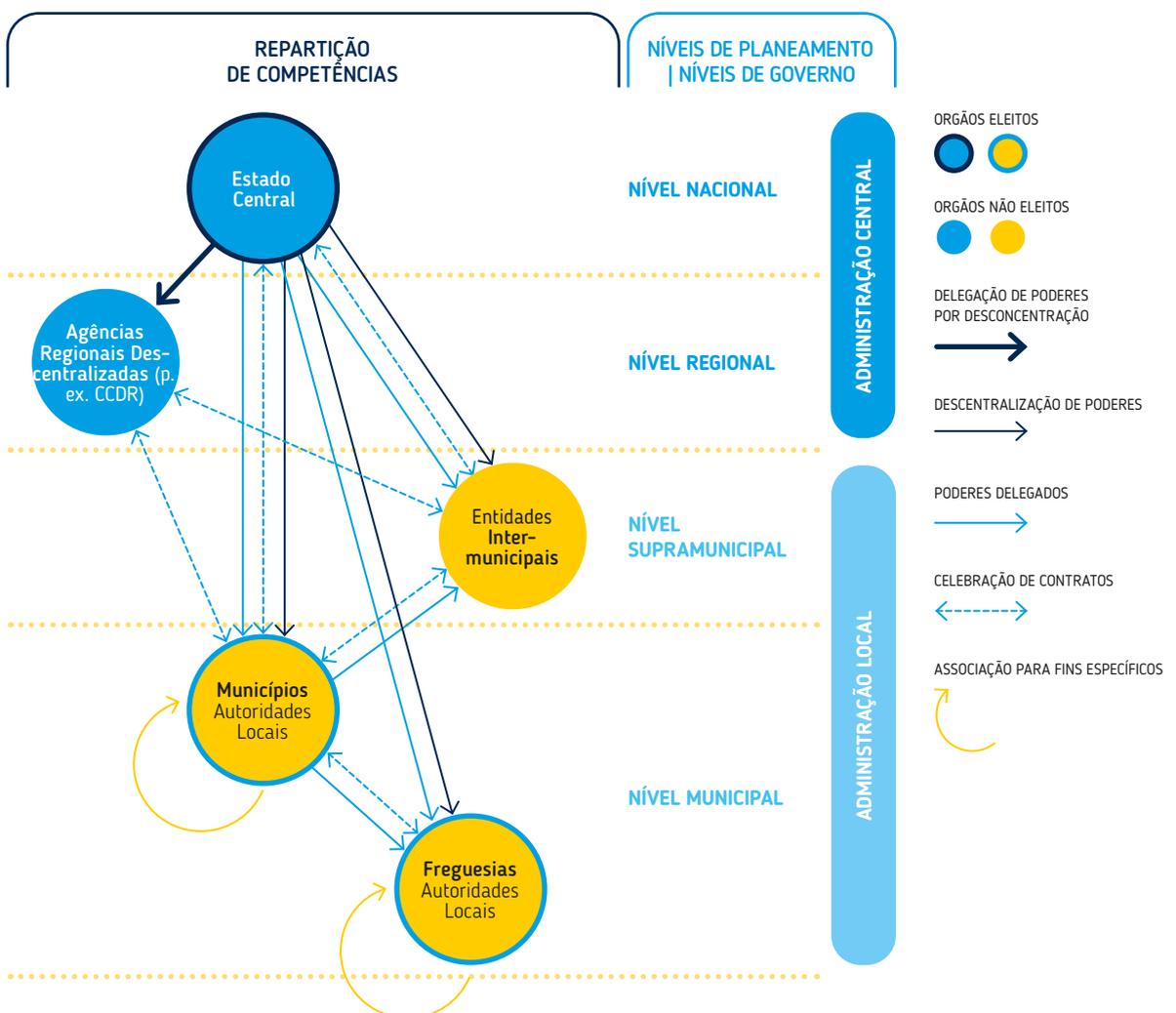
O **funcionamento do sistema de gestão territorial** envolve a articulação e coordenação de vários programas e planos, bem como a identificação e equilíbrio entre os diversos interesses públicos e privados em jogo. No entanto, nem todos os interesses ou domínios de política têm o mesmo peso. Áreas como a defesa nacional, saúde pública, segurança e proteção civil, mitigação e prevenção de riscos têm prioridade sobre todos os outros domínios. Os instrumentos de planeamento têm de estabelecer as medidas necessárias para salvaguardar os interesses públicos fundamentais, incluindo a identificação das autoridades competentes e os efeitos de tais medidas sobre a esfera de ação dos atores territoriais. As partes interessadas têm o direito de participar e de recorrer das decisões de planeamento, incluindo a tomada de quaisquer ações legais consideradas necessárias.

Atualmente, a implementação do sistema de gestão territorial está a passar por uma **fase de transição**. Com a entrada em vigor do novo regime jurídico em 2015, vários instrumentos de planeamento a diferentes níveis foram sujeitos a revisão e adaptação para cumprir as regras e disposições do atual sistema jurídico.

6. 3. Poderes e competências de planeamento

De acordo com o consagrado na Constituição, é da responsabilidade da Assembleia da República a definição das bases da política de ordenamento do território e urbanismo. A **distribuição de poderes estatutários em matéria de ordenamento e gestão do território** baseia-se nos princípios da descentralização administrativa, da subsidiariedade e da autonomia local

FIGURA 29 - REDISTRIBUIÇÃO DE COMPETÊNCIAS ENTRE ORGANISMOS GOVERNAMENTAIS E NÍVEIS DE PLANEAMENTO



e nos termos da organização territorial do Estado português (ver Capítulo 2). Isto significa que os poderes de ordenamento do território são efetivamente implementados e aplicados por outras entidades jurídicas públicas que não o Estado central, tais como as autarquias locais, designadamente os municípios. Em Portugal Continental, as responsabilidades em termos de ordenamento do território estão essencialmente sediadas em dois principais níveis de governo:

- **Governo central** - Para além de gozar de poderes legislativos, o Governo tem também competências de planeamento a nível nacional e regional;
- **Autarquias locais** - Embora não tenham poderes legislativos, as autarquias locais são dotadas de autonomia política e administrativa. As responsabilidades de planeamento a nível local incluem tanto o planeamento municipal como o intermunicipal e a capacidade de estabelecer regulamentos municipais (poder regulamentar).

Com exceção das **regiões autónomas dos Açores e da Madeira** que beneficiam de um estatuto específico a nível regional (incluindo poderes legislativos para fins específicos), o ordenamento do território a nível regional tem permanecido uma competência da administração central, uma vez que as regiões administrativas não foram implementadas, apesar de estarem previstas pela Constituição responsabilidades regionais em termos de planeamento.

No entanto, em relação a uma série de matérias de política com efeitos territoriais, a distribuição de competências e responsabilidades entre os vários organismos governamentais e os vários níveis de planeamento é mais complexa do que um sistema de apenas dois níveis (Figura 29). Compreende assim:

- **Descentralização de poderes e competências** do Estado central para os níveis inferiores da administração do Estado (autarquias locais e entidades intermunicipais). Esta é uma transferência definitiva e tem sido uma tendência crescente nos últimos anos com o objetivo de reforçar a autonomia do poder local;
- **Delegação de poderes do Estado central** para os serviços desconcentrados da administração central a nível regional ou para as autarquias locais e as entidades intermunicipais;
- **Delegação de poderes dos municípios** para as entidades intermunicipais (considerando que as entidades intermunicipais não são autarquias locais com legitimidade democrática e, portanto, permanecem sob a tutela administrativa dos municípios), e para as freguesias;
- **Celebração de contratos** entre as partes, bem como a **associação de municípios** para fins específicos, para a realização conjunta das suas competências (por exemplo, gestão da água e saneamento; transportes públicos, etc.).

A distribuição das competências legais em matéria de ordenamento do território segue o modelo apresentado na Figura 30.

A **nível nacional**, as competências de planeamento são partilhadas entre a Assembleia da República e o Governo. Em relação à legislação, enquanto a Assembleia da República é responsável pela definição das bases legais da política de ordenamento do território e urbanismo, o Governo é responsável pela elaboração e aprovação dos regimes jurídicos e regulamentos que permitam o seu desenvolvimento e implementação. Com exceção das regiões autónomas que têm um estatuto jurídico especial, os **poderes legislativos** são da exclusiva responsabilidade do Governo.

Os **programas territoriais a nível nacional** são também da competência da administração central (Governo), que é responsável pela tomada de decisões políticas estruturantes e pela elaboração de diretrizes de política pública. No caso do PNPOT, enquanto a elaboração é da responsabilidade do Governo, nomeadamente sob a coordenação do ministério responsável pelo ordenamento do território, a aprovação, tratando-se de uma lei quadro, fica a cargo da Assembleia da República. A elaboração dos programas sectoriais e especiais é da responsabilidade do respetivo sector de política e correspondente ministério. Contudo, a adoção final destes instrumentos é levada a cabo pelo Conselho de Ministros.

A **nível regional**, a elaboração dos programas regionais é atribuída às Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional (CCDR) - os serviços desconcentrados da administração central a nível regional. No entanto, a coordenação formal é da responsabilidade do Ministro com competência em matéria de ordenamento do território, e a aprovação deve ser concedida pelo Conselho de Ministros.

A **nível local** (municipal e intermunicipal), as responsabilidades de planeamento recaem sobre o poder local, ou seja, sobre os órgãos municipais e intermunicipais, para estes últimos como

FIGURA 30 - COMPETÊNCIAS LEGAIS DE ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO

NÍVEIS DE GOVERNO	AUTORIDADE DE PLANEAMENTO	FUNÇÃO LEGISLATIVA	PROGRAMAS E PLANOS	NÍVEIS DE PLANEAMENTO
ADMINISTRAÇÃO CENTRAL	PARLAMENTO	LEI DE BASES	PNPOT (APROVAÇÃO)	NÍVEL NACIONAL
	ADMINISTRAÇÃO CENTRAL Ministérios Organismos da Administração Central	REGIMES JURÍDICOS E REGULAMENTOS	PNPOT (ELABORAÇÃO) PROGRAMAS SECTORIAIS PROGRAMAS ESPECIAIS	
	ADMINISTRAÇÃO CENTRAL CCDR		PROGRAMAS REGIONAIS	NÍVEL REGIONAL
ADMINISTRAÇÃO LOCAL	ENTIDADES INTERMUNICIPAIS ÁREAS METROPOLITANAS COMUNIDADES INTERMUNICIPAIS ASSOCIAÇÕES DE MUNICÍPIOS		PROGRAMAS INTERMUNICIPAIS PLANOS DIRETORES PLANOS DE URBANIZAÇÃO PLANOS DE PORMENOR	NÍVEL SUPRAMUNICIPAL
	MUNICÍPIOS		PLANOS DIRETORES PLANOS DE URBANIZAÇÃO PLANOS DE PORMENOR	NÍVEL MUNICIPAL

poder delegado. No caso de programas e planos intermunicipais, a elaboração e aprovação pode recair tanto nos órgãos intermunicipais como nos municipais, dependendo se os procedimentos de planeamento envolverem toda a entidade intermunicipal ou apenas alguns municípios dentro da respetiva área geográfica.

A nível local, também é feita uma separação entre elaboração e aprovação. Enquanto a elaboração é da responsabilidade dos órgãos executivos, seja a nível municipal (câmara municipal) ou intermunicipal (conselho executivo metropolitano ou conselho intermunicipal), a aprovação é garantida pelos órgãos deliberativos locais (assembleias municipais e intermunicipais e conselho metropolitano), sobre os quais recai o dever de fiscalizar e auditar a atividade dos órgãos executivos. Isto de acordo com o princípio da independência de poderes entre os vários órgãos da administração local, tal como estabelecido por lei.

O planeamento a nível local respeita o **princípio da autonomia local**. No entanto, em situações excecionais, caso os planos diretores incluam disposições que vão contra um programa regional ou nacional em vigor, é necessária a **ratificação pelo Governo**. Nesses casos, a confirmação das disposições previstas no plano de nível inferior requer a revogação ou alteração das normas conflitantes e a subsequente atualização dos programas de nível superior.

7. Instrumentos de gestão territorial

7.1. Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território (PNPOT)

O Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território (PNPOT) é o **instrumento de topo do sistema de gestão territorial** português. Estabelece as **principais opções de política estratégicas e de base territorial** com relevância para a organização espacial e o desenvolvimento do território nacional - continente e arquipélagos dos Açores e da Madeira.

O PNPOT foi aprovado pela primeira vez pela Assembleia da República em 2007 (Lei n.º 58/2007). Em 2019, entrou em vigor uma versão revista (Lei n.º 99/2019) após um processo de avaliação

que se focou na implementação do programa de políticas anterior (2014).

O PNPOT integra dois **componentes-chave**:

- O **relatório** - que oferece uma análise e um diagnóstico dos problemas e tendências atuais, e que elabora cenários e estratégias de desenvolvimento, considerando um horizonte de médio e longo prazo. Nele se inclui a elaboração de um modelo territorial que traça a visão e esquema de organização espacial para o território português.
- O **programa de ação** - que especifica os objetivos estratégicos e as medidas de política com as quais as entidades públicas se comprometem, de modo a implementar o modelo estratégico.

Beneficiando dos últimos avanços em sistemas de informação e dados espaciais, a versão de 2019 fornece um **retrato territorial e um diagnóstico atualizados**, construídos a partir da versão de 2007. Cobrindo diferentes domínios (por exemplo: recursos naturais; florestas e agricultura; dinâmicas sociais e económicas; infraestruturas territoriais e serviços de interesse geral; sistema urbano nacional; uso do solo; etc.), oferece um levantamento completo, caracterização e mapeamento do estado atual do território português.

O diagnóstico territorial identifica um conjunto de **18 problemas que o ordenamento do território tem de endereçar**. Entre eles, contam-se: a exposição de pessoas e bens a riscos e alterações climáticas; os danos e a perda de recursos naturais; o acesso a habitações condignas e a custo acessível; o envelhecimento e o abandono das áreas rurais no interior; a pobreza e existência de áreas de vulnerabilidade social e exclusão; a ineficiência e a falta de articulação entre os sistemas de transporte.

A **estratégia e o modelo territorial** foram estabelecidos tendo em vista 2030 como horizonte temporal. No entanto, também fazem referência a **grandes tendências e cenários futuros**, identificados para um período temporal mais longo (2050) e considerando questões críticas para o futuro, bem como possíveis impactos territoriais de maior severidade. Entre eles estão:

- **Alterações climáticas e ambientais**, com o aumento da temperatura média global, a elevação do nível do mar e as mudanças nos padrões sazonais de precipitação;
- **Alterações sociodemográficas**, nomeadamente considerando o envelhecimento e o défice demográfico como resultado da queda da taxa de natalidade e do aumento das migrações;
- **Mudanças tecnológicas** que abrem novas possibilidades de localização e estabelecimento de pessoas e atividades, mas também levam a uma potencial polarização e exclusão;
- **Mudanças sociais e económicas**, à luz das mudanças nos padrões da globalização, de uma maior consciência ambiental e ecológica e de uma sociedade mais pluralista e participativa.

Dadas as grandes tendências e o reconhecimento destes problemas, apresentam-se **cinco grandes desafios territoriais** como âncora para a definição de uma estratégia de **desenvolvimento de base territorial**: i) a gestão sustentável dos recursos naturais; ii) o reforço de um sistema urbano policêntrico; iii) a promoção da inclusão e a valorização da diversidade territorial territorial; iv) o reforço da conectividade, tanto interna como externa; v) e o fomento da governança territorial).

O **modelo territorial** traduz, num esquema organizacional, o compromisso político com uma visão integrada e multidimensional de desenvolvimento para o país. Visa criar a resiliência necessária para enfrentar as transformações e desafios emergentes, e gerar novas oportunidades para o desenvolvimento e coesão nacional. Oferece, além disso, um quadro de referência espacial orientado para a territorialização das políticas públicas e a programação dos investimentos públicos.

O modelo territorial é estruturado com base em **cinco principais sistemas** - o sistema natural, o sistema urbano, o sistema social, o sistema económico e o sistema de conectividade - levando em conta a identificação e mapeamento das **vulnerabilidades mais críticas e áreas de maior exposição**.

- O **sistema natural** mapeia os principais recursos naturais estratégicos a nível nacional (por exemplo, recursos hídricos e recurso do solo, áreas protegidas, áreas costeiras, etc.) que desempenham um papel fundamental na prestação de serviços de ecossistema;
- O **sistema social** mapeia as principais vulnerabilidades sociais (por exemplo, envelhecimento, desemprego), a dinâmica sociodemográfica (por exemplo, migrações, declínio demográfico) e o nível de acessibilidade aos serviços de interesse geral;
- O **sistema económico** mapeia os perfis económicos dominantes das diferentes regiões, em conexão com a identificação dos principais *clusters* de conhecimento e inovação, assim

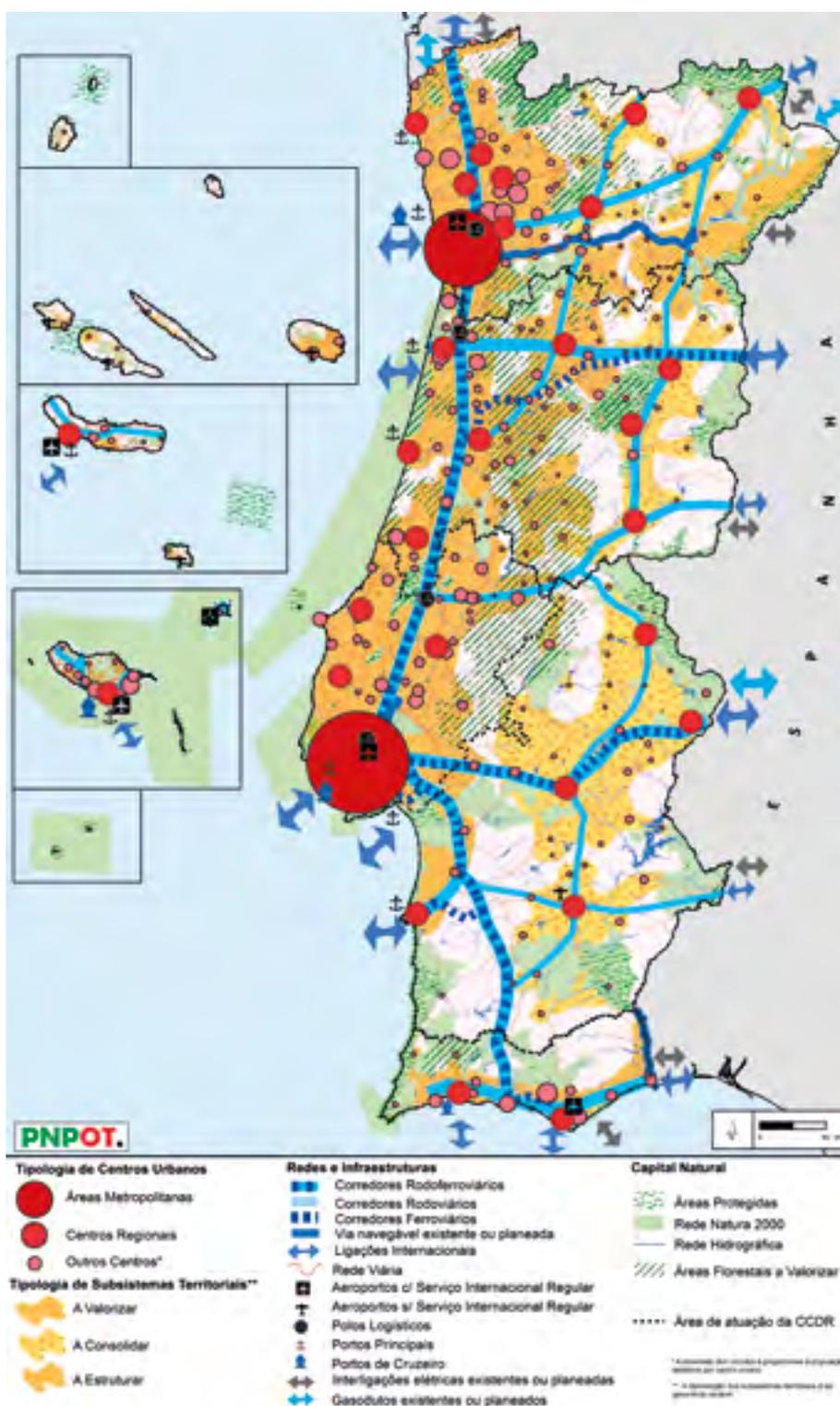


Figura 31 - Modelo Territorial do PNPOT (2019)
Fonte: PNPOT, 2019

como de infraestruturas e redes de comunicação;

- O **sistema de conectividade** mapeia as principais redes de conectividade, sejam elas redes ecológicas ou redes de transporte e mobilidade, bem como de energia e logística;
- O **sistema urbano** mapeia a distribuição e hierarquia das cidades e áreas urbanas (áreas metropolitanas, centros urbanos regionais, outros centros urbanos) considerando a relação funcional entre estas e as áreas urbano-rurais circundantes, bem como o seu grau de especialização e complementaridade tendo em conta os serviços prestados.
- As **vulnerabilidades críticas** incluem a identificação das principais áreas de risco suscetíveis a fenómenos como inundações, erosão costeira, movimentos de massa em vertentes, sismos, incêndios rurais, seca severa, etc.

Finalmente, o PNPOT estabelece uma **agenda territorial** (programa de ação) para os anos seguintes. Com base em 10 principais compromissos de política (objetivos) e em conformidade com a agenda internacional para o desenvolvimento sustentável (Agenda 2030; Acordo de Paris), o PNPOT estabelece 50 medidas de política específicas para assegurar a implementação da estratégia, em linha com o modelo previsto.

7. 2. Os programas sectoriais

O ordenamento do território é uma área de política pública cuja missão depende de diversos sectores.

O sistema português de gestão territorial prevê, portanto, a elaboração de programas sectoriais. No entanto, os sectores nem sempre utilizam de forma expressa os instrumentos tal como eles estão previstos no sistema de gestão territorial. De acordo com a sua natureza e missão, o planeamento sectorial assume diferentes formatos e coberturas territoriais (por exemplo, estratégias nacionais, programas estratégicos, planos, etc.). Nesta publicação, seleccionaram-se alguns dos sectores com maior impacto territorial para ilustrar o planeamento sectorial.

7. 2. 1. Floresta e paisagem

A **floresta** é um dos sectores de política pública com maior impacto no ordenamento do território. Não só representa uma parte significativa do território nacional (**70% do território nacional é coberto por matos e áreas florestais**), como também desempenha um papel importante na prestação de serviços económicos e ambientais. Ao mesmo tempo, a floresta comporta um grau de perigosidade elevado, tendo em conta os incêndios rurais e os efeitos das alterações climáticas. Um desafio adicional é o facto de Portugal ter, a nível mundial, uma das quotas mais baixas de áreas florestais na posse do Estado, uma vez que mais de **90% da área florestal é propriedade privada**.

Em Portugal, o planeamento e gestão florestal está organizado em **três níveis principais** (nacional, regional e local).

A **nível nacional**, a **Lei de Bases da Política Florestal** (Lei n.º 33/96) estabelece as principais diretrizes e princípios para a gestão, conservação e desenvolvimento das áreas florestais e espaços naturais relacionados. Em 2006 (atualizada em 2015), foi adotada uma **estratégia nacional**, prevendo uma série de objetivos estratégicos, alguns dos quais com repercussões diretas no ordenamento do território (por exemplo, a mitigação dos riscos bióticos e abióticos e a reabilitação das áreas afetadas; a especialização do território baseada na macrozonagem de usos dominantes em função da produtividade lenhosa; etc.).

As diretrizes nacionais são desenvolvidas a **nível regional** ou **supramunicipal** através dos **Programas Regionais de Ordenamento Florestal** (PROF). Em linha com o sistema de gestão territorial, estes estabelecem a organização geral para as áreas florestais de acordo com o seu potencial de produtividade e uso dominante (por exemplo, sistemas multifuncionais; culturas lenhosas). As metas de planeamento a nível regional incluem: o estabelecimento de modelos de gestão florestal e padrões de uso e exploração de acordo com as características e especificidades de cada região; a seleção de espécies preferenciais a serem usadas em caso de florestação; e a identificação de áreas críticas (vulneráveis a incêndios rurais, erosão, sensibilidade ecológica, etc.).

Os PROF têm uma implementação ao nível das NUTS III. No entanto, procurando ganhos de eficiência, uma segunda geração de PROF entrou em vigor em 2019, na sequência da revisão dos instrumentos anteriores. O continente português está agora totalmente coberto por sete PROF atualizados, correspondentes a sete sub-regiões homogêneas, que vieram substituir os 21 planos anteriores.

A implementação ocorre a **nível local**, nomeadamente através do desenvolvimento de **Planos de Gestão Florestal** (PGF). As matas públicas e comunitárias são obrigadas, por lei, a ter um PGF, bem como as matas privadas acima de determinada dimensão. No total, quase 3000 PGF estão atualmente em vigor em todo o país.

Para enfrentar as áreas florestais vulneráveis, foi criado em 2020 um novo regime legal para a reconversão paisagística (Decreto-Lei 28-A/2020); este envolveu o desenvolvimento dos Programas de Reordenamento e Gestão da Paisagem (PRGP) e a delimitação de Áreas Integradas de Gestão da Paisagem (AIGP). O PRGP para as serras de Monchique e Silves foi entretanto aprovado com o objetivo de fomentar o desenvolvimento rural e a economia local, bem como a prevenção dos incêndios rurais.

7. 2. 2. Agricultura e Desenvolvimento Rural

A **agricultura** é um domínio de política complexo e multidimensional com múltiplas conexões com outros sectores e efeitos significativos no ordenamento do território. Em primeiro lugar, **as áreas rurais são uma componente básica fundamental do ordenamento do território e do uso do solo**, face a face com a estrutura de assentamento das áreas urbanas e a crescente

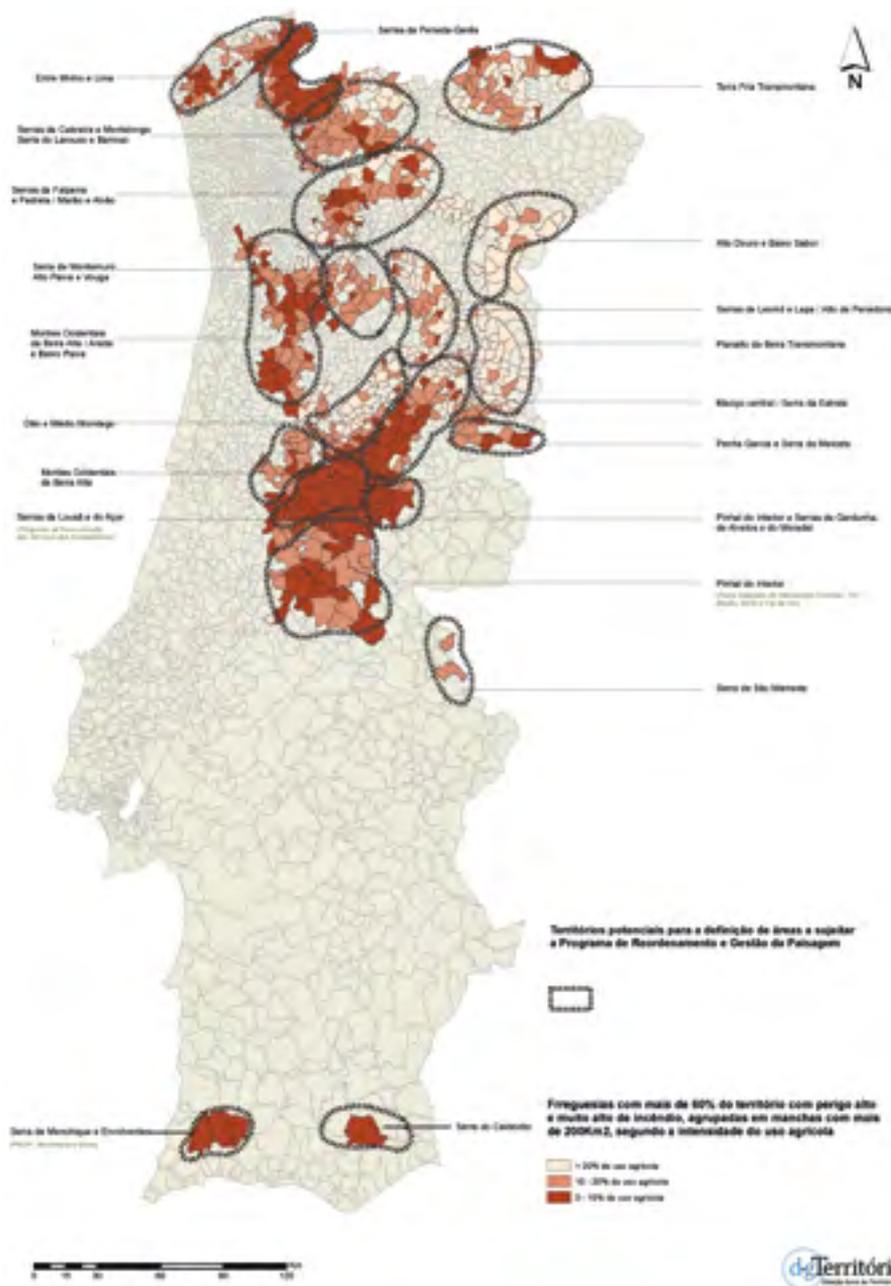


Figura 32 - Programas de Reordenamento e Gestão da Paisagem (PRGP) Fonte: DGT, 2020

tendência de despovoamento e abandono rural. Em segundo lugar, a agricultura exige recursos naturais essenciais como solo, água e biodiversidade. Embora seja um alicerce **para a conservação da natureza**, também é um **fator de stress para o meio ambiente**, particularmente no caso da agricultura intensiva. A nível nacional, existe um enorme contraste entre a dimensão e a produtividade das explorações agrícolas, com **enormes diferenças regionais**. Enquanto as pequenas explorações (com menos de 5ha) são a maioria (70%), as grandes explorações (com mais de 50ha) representam mais de 68% do total da área agrícola utilizada.

Em Portugal, o ordenamento do território das áreas rurais e agrícolas está em grande parte centrado na **Reserva Agrícola Nacional (RAN)**. A RAN não é um programa sectorial. Pelo contrário, é um instrumento legal no contexto do regime do uso do solo com o objetivo de reservar solos e terrenos para a atividade agrícola, nomeadamente os mais adequados em termos agroclimáticos, geomorfológicos e pedológicos. Como tal, é, por si só, um instrumento de ordenamento do território, impondo restrições, no interesse público, ao uso do solo (Capítulo 8.3.2). A delimitação de áreas de RAN é um procedimento incluído no âmbito do ordenamento do território, designadamente no contexto dos planos diretores municipais ou intermunicipais como restrição de utilidade pública.

A **reestruturação da propriedade rural** é outro instrumento sectorial importante com relevância para o ordenamento do território (Lei n.º 111/2015). Sob este regime legal, são disponibilizados vários instrumentos de política (por exemplo, operações de emparcelamento rural; projetos de valorização fundiária; criação de uma bolsa nacional de terras disponíveis para venda ou arrendamento) para garantir um desenvolvimento sustentável das atividades agrícolas e florestais



Figura 33 - Programas Regionais de Ordenamento Florestal (2019)
Fonte: ICNF, 2020

com base na gestão dos solos rurais em termos de dimensão, uso e configuração.

Em linha com as políticas de gestão da água, Portugal tem assistido a um investimento consistente no **desenvolvimento de projetos de regadio** e novos sistemas hidroagrícolas. O objetivo destas intervenções tem sido promover a eficiência agrícola, responder à desertificação e enfrentar os impactos locais das alterações climáticas, tendo em conta as secas e a escassez de água na Primavera e no Verão, especialmente em regiões mais secas como o Alentejo. Em 2020, foi lançado um novo ciclo do Programa Nacional de Regadios, com o objetivo de intervir em 95 mil hectares de regadio ao longo de três anos, criar 54 novos hectares de regadio e modernizar ou reabilitar outros 41 hectares. Cerca de 95% dos novos regadios serão localizados no Alentejo, no âmbito de um plano para desenvolver a capacidade potencial da Barragem do Alqueva (um projeto polivalente com um lago artificial de 250 quilómetros quadrados).

7. 2. 3. Gestão da água

Os recursos hídricos são um fator chave para o ordenamento do território. Não só são um **recurso vital** para a vida dos *habitats* naturais e dos ecossistemas, são também fundamentais para a agricultura e o abastecimento de água; além disso representam um condicionamento físico estratégico para os assentamentos populacionais e a urbanização. Por esta razão, a gestão da água é uma parte crucial da política ambiental do país. Como o abastecimento de água depende de massas de água que não se coadunam com as fronteiras administrativas dos Estados soberanos, a gestão da água tem sido tratada a um nível superior, através da **Diretiva Quadro da Água da União Europeia**- DQA- (Diretiva n.º 2000/60/CE). Esta diretiva foi transposta

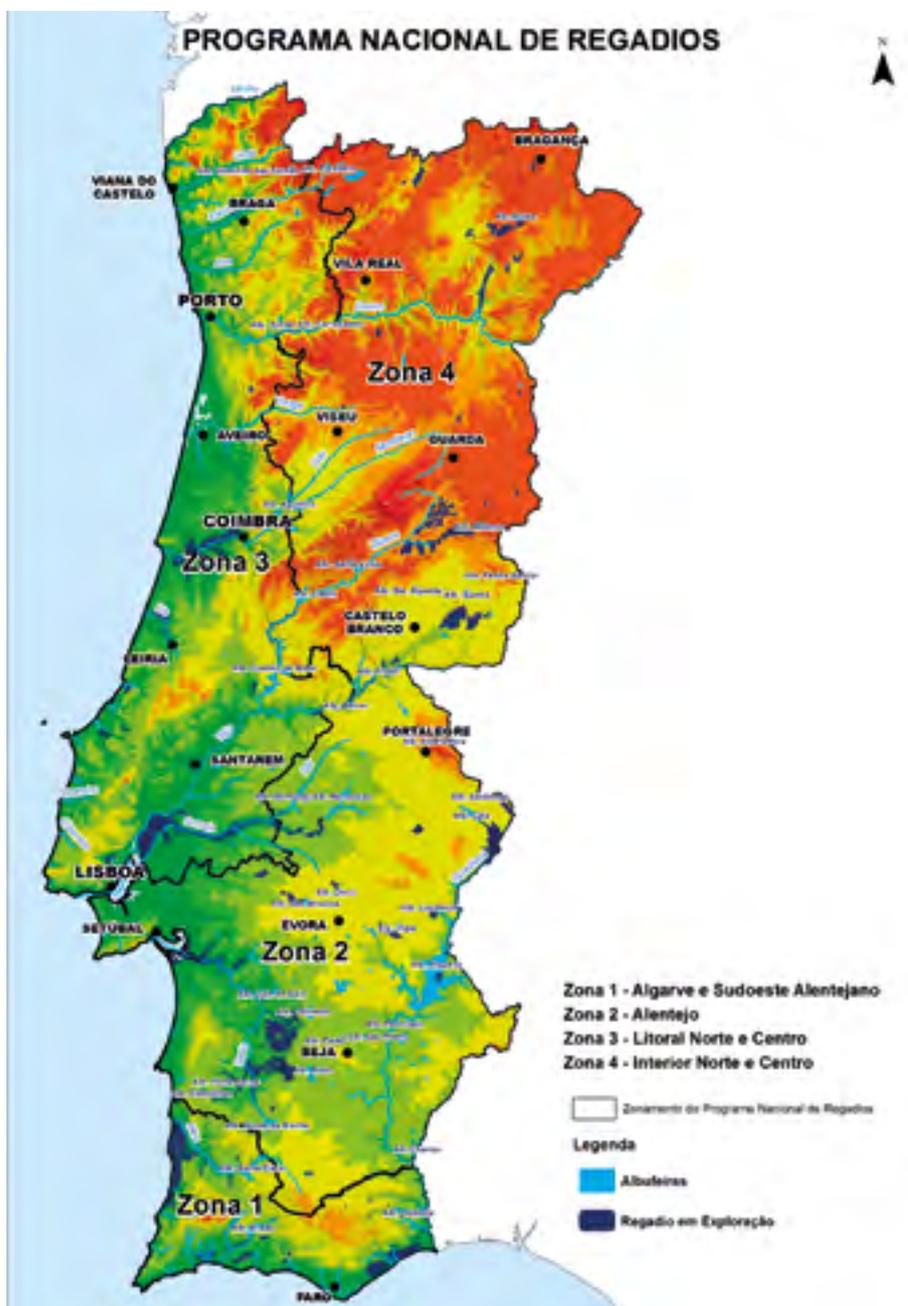


Figura 34 - Programa Nacional de Regadios
 Fonte: DGADR, 2021

para o ordenamento jurídico português através da **Lei da Água** (Lei n.º 58/2005, atualizada em 2012). Pela mesma razão, existe uma forte **cooperação ibérica** a este nível, uma vez que Portugal partilha com Espanha um número relevante de bacias hidrográficas. A cooperação ibérica é gerida ao abrigo da Convenção de Albufeira.

Em Portugal, o planeamento e gestão dos recursos hídricos é implementado através de **vários instrumentos de planeamento**. No conjunto, estes visam administrar a **disponibilidade** e a **qualidade dos recursos hídricos** (tanto superficiais como subterrâneos) e a sua **alocação** sustentável e equitativa a **diferentes usos**. Tanto os princípios do utilizador-pagador como o do poluidor-pagador são considerados a base da política para promover uma utilização eficiente e responsável da água, tendo em conta os custos ambientais.

A nível nacional, o **Plano Nacional da Água** (PNA) cumpre os objetivos europeus estabelecidos na DQA. O plano nacional foi aprovado pela primeira vez em 2002. Ainda assim, uma versão atualizada foi aprovada em 2016 (Decreto-Lei n.º 76/2016) para alcançar as metas do novo quadro legal, estabelecer as principais diretrizes estratégicas para o segundo ciclo de planeamento da água (2016- 2021) e prever a preparação do terceiro ciclo (2022-2027). Os objetivos estratégicos incluem: a proteção e requalificação dos ecossistemas aquáticos e terrestres, incluindo as zonas húmidas; o uso sustentável de água de boa qualidade; e a atenuação dos efeitos das cheias e das secas.

Os **Planos de Gestão de Região Hidrográfica** (PGRH) são a ferramenta chave para a gestão da água, respeitando o princípio da subsidiariedade e as características específicas dos aquífe-

Bacias Hidrográficas de Portugal Continental



Figura 35 - Bacias hidrográficas de Portugal continental

Fonte: APA, 2021 in <https://snirh.apambiente.pt/snirh/atlasagua/galeria/mapasweb/pt/aa1002.pdf>. Acess: 05 may 2021

ros nacionais e das águas costeiras. No total, Portugal compreende **10 regiões hidrográficas**, duas das quais localizadas nos arquipélagos dos Açores e da Madeira. Considerando as diferentes utilizações e os níveis de consumo atuais e previstos, o PGRH faz um balanço entre a disponibilidade e o consumo da água, tendo em conta a capacidade de armazenamento. A proteção e valorização das massas de água para reduzir a poluição e garantir a qualidade da água é também um objetivo. De acordo com as diretrizes europeias, os PGRH são sujeitos a uma revisão de seis em seis anos. O segundo ciclo do PGRH está atualmente em vigor, e os planos do terceiro ciclo encontram-se em preparação.

A gestão da água também conta com outros instrumentos de planeamento mais específicos: o Programa Nacional para o Uso Eficiente da Água (PNUEA); o Plano Estratégico de Abastecimento de Água e Saneamento de Águas Residuais (PEASAAR), especialmente centrado nos serviços de água urbanos; e o Programa Nacional de Barragens com Potencial Hidroelétrico Significativo (PNBEPH). As albufeiras de águas públicas e os estuários são também objeto de diversos programas especiais orientados para a salvaguarda dos recursos naturais (Capítulo 7.3).

7.2.4. Conservação da Natureza e Biodiversidade

A **conservação da natureza** é uma componente fundamental da política de ordenamento do território. Com efeito, os recursos naturais, bem como os *habitats*, os ecossistemas e a biodiversidade que eles sustentam, são **recursos territoriais vitais** dos quais depende a coesão e o desenvolvimento territorial nacional. No entanto, a conservação da natureza tem um impacto maior

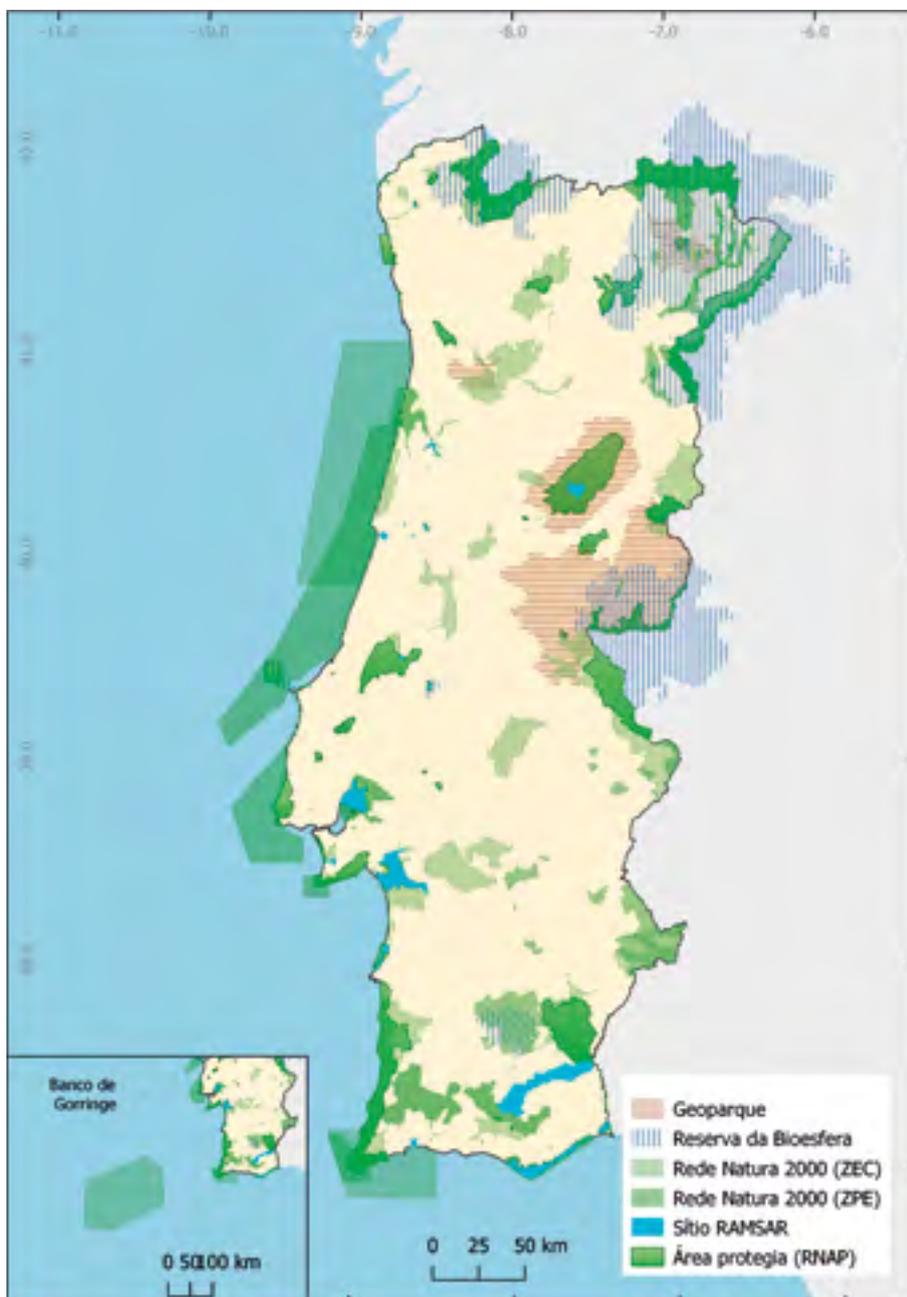


Figura 36 - Sistema Nacional de Áreas Classificadas (SNAC)
Fonte: ICNF, 2021

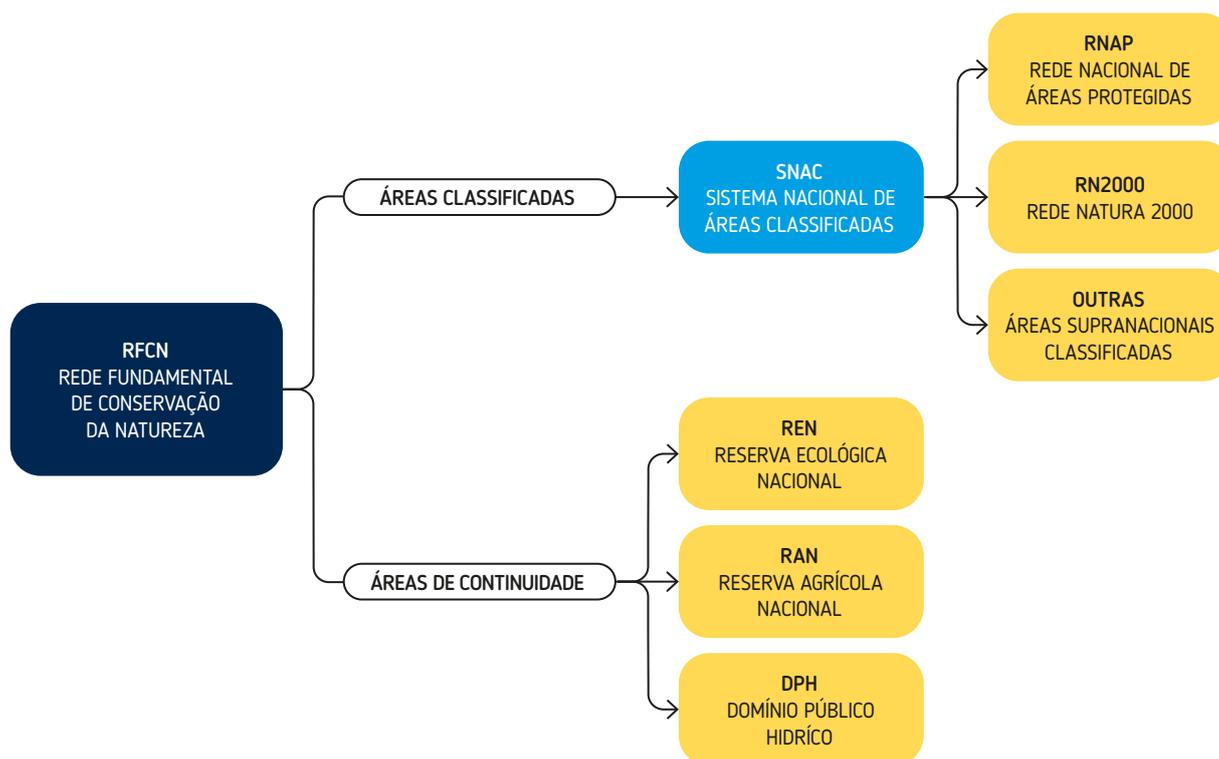
do que apenas o espaço dentro das fronteiras nacionais. A subsistência das redes ecológicas e do património natural, tanto europeu como mundial, assenta necessariamente na proteção local dos ecossistemas e *habitats*. Esta é a razão pela qual a política nacional de conservação da natureza e da biodiversidade está enraizada num conjunto de **convenções, redes e quadros estratégicos internacionais e europeus**. Portugal distingue-se pela sua riqueza em recursos naturais e biodiversidade, prestando importantes serviços ambientais a nível europeu.

A gestão da conservação da natureza está essencialmente estabelecida em dois documentos de política: o **regime jurídico da conservação da natureza e da biodiversidade** (Decreto-Lei n.º 142/2008, alterado pelo Decreto-Lei n.º 242/2015), que estabelece os principais princípios de política, instrumentos e tipos de ação; e a **Estratégia Nacional de Conservação da Natureza e Biodiversidade 2030** (ENCNB 2030), que estabelece orientações estratégicas nacionais, bem como um conjunto de medidas concretas, responsabilidades inerentes e possíveis fontes de financiamento. Ambos os documentos consideram a conservação da natureza como um fator de competitividade e desenvolvimento nacional, e procuram meios para atingir os objetivos internacionais.

Os dois principais **tipos de ações** consideradas no âmbito do quadro legal são: **ações de conservação ativa** que compreendem a intervenção direta sobre espécies e *habitats* tendo em vista a sua conservação e recuperação, quando necessário; outras **ações de suporte** que abrangem regulamentação, registo ou cadastro, monitorização e fiscalização.

A **identificação e demarcação da infraestrutura básica de suporte à conservação da natureza** torna-se a peça essencial para o planeamento e gestão, tendo em conta os diferentes níveis

FIGURA 37 - REDE FUNDAMENTAL DE CONSERVAÇÃO DA NATUREZA



de proteção (internacional, europeu, nacional, regional/local) e os *stakeholders* envolvidos (Estado, autarquias locais, partes interessadas privadas).

Esta é chamada a **Rede Fundamental de Conservação da Natureza (RFCN)** (Figura 37). Reúne diversas de áreas classificadas a que se juntam outras não classificadas. As primeiras fazem parte do **Sistema Nacional de Áreas Classificadas (SNAC)**. Inclui: todas as áreas e sítios sujeitos a uma classificação patrimonial e que, seja a nível nacional, seja a nível regional ou local, fazem parte da **Rede Nacional de Áreas Protegidas (RNAP)**; as áreas da **Rede Natura 2000**, a nível europeu; a nível internacional, áreas integradas no âmbito de outros compromissos de cooperação transfronteiriça e transnacional (por exemplo, sítios de Ramsar; Reserva da Biosfera da UNESCO, etc.). O procedimento de classificação permite a atribuição de um estatuto jurídico de proteção. O objetivo é ter impacto legal e capacidade para estabelecer regras e sanções em caso de violação. As segundas são as **áreas de continuidade**. Embora não disponham de um estatuto formal de proteção patrimonial, desempenham um papel importante para garantir a continuidade das redes ecológicas. Todas as áreas que fazem parte da **Reserva Ecológica Nacional (REN)**, da **Reserva Agrícola Nacional (RAN)** e do **Domínio Público Hídrico (DPH)** estão forçosamente incluídas na RFCN.

O planeamento para a conservação da natureza é complementado com a elaboração de **programas especiais das áreas protegidas** (por exemplo, parques naturais; reservas nacionais), constituindo parte do sistema de gestão territorial (Capítulo 7.3).

7. 2. 5. Riscos e Alterações Climáticas

A **gestão preventiva dos riscos** é cada vez mais uma preocupação e uma prioridade para o ordenamento do território. A prevenção de riscos funciona como uma **condicionante** à organização espacial do território e ao assentamento de aglomerados populacionais e atividades humanas. Isto assume uma relevância crescente face a um **cenário de mudança climática**, quando a perigosidade aumenta em frequência e gravidade, e os territórios se tornam mais vulneráveis. Devido à sua localização geográfica e características climáticas e geomorfológicas, Portugal está particularmente exposto a diferentes tipos de riscos (por exemplo, secas, inundações, ondas de calor, eventos de precipitação extrema; incêndios rurais, etc.). A estrutura de povoamento do país, variando entre concentrações metropolitanas em áreas costeiras e territórios rurais dispersos, representa um grande desafio para a gestão do risco em ordenamento do território.

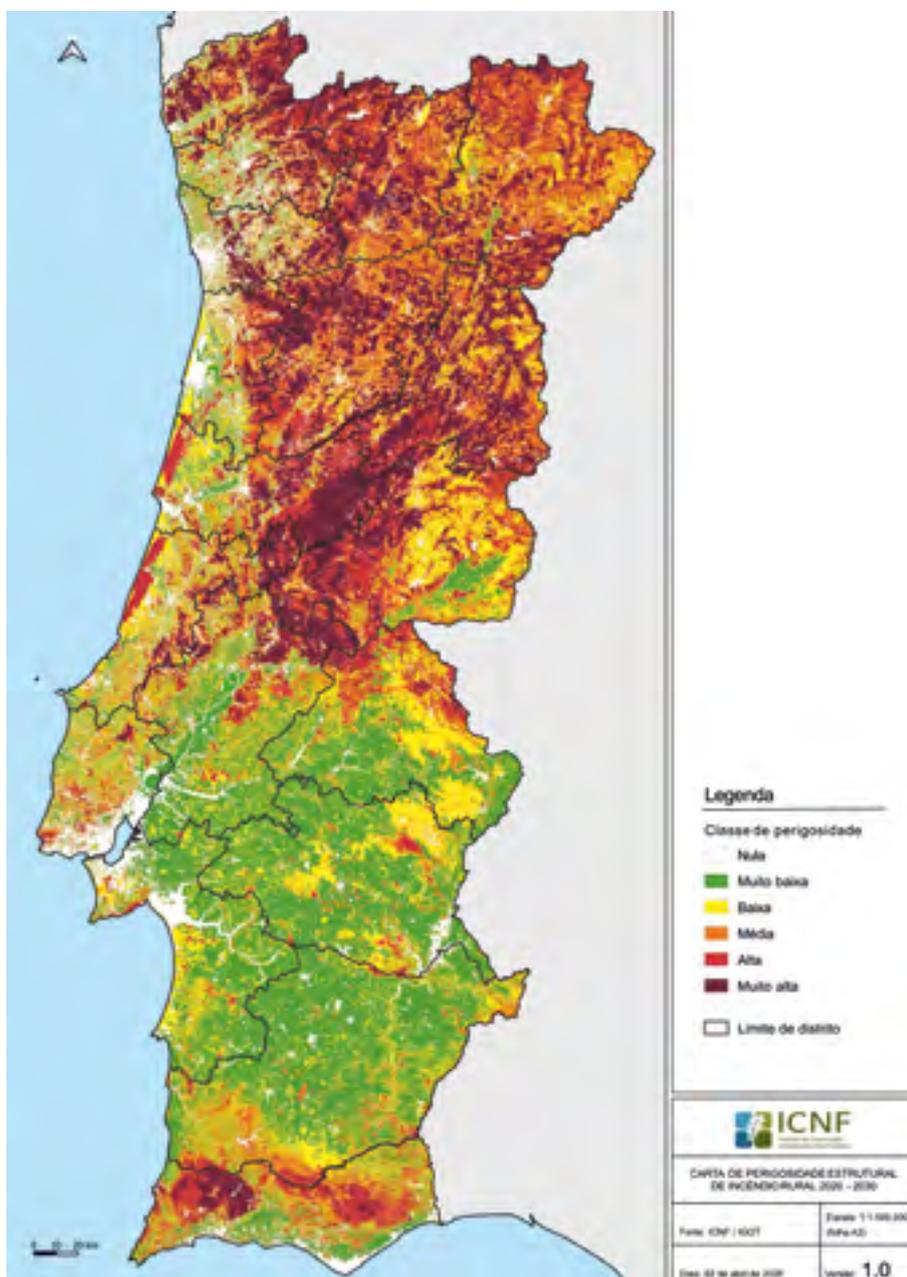


Figura 38 - Risco estrutural de incêndio rural 2020-2030
 Fonte: ICNF, 2021 em <http://www2.icnf.pt/portal/florestas/dfci/inc/cartografia/cartografia-perigosidadeestrutural-2020-2030>.
 Acesso: 04 de maio de 2021

Em Portugal, a **gestão de risco** não é objeto de um programa sectorial único. Nem tampouco é matéria de um único sector de política. Pelo contrário, decorre de uma grande **variedade de diferentes sectores e planos** que estabelecem estratégias e medidas de política para lidar com os riscos e as alterações climáticas. Em 2012, um Diploma Ministerial exigiu a elaboração dum plano sectorial integrado de prevenção e redução de riscos. No entanto, foi apenas elaborado um relatório técnico. Não obstante, o Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território (PNPOT) considera **as vulnerabilidades críticas num mapa geral** (Figura 39) que lida com vários riscos e áreas vulneráveis (Capítulo 7.1).

Referem-se de seguida alguns dos instrumentos de planeamento tornados públicos e que incluem uma abordagem pela perspetiva do risco:

Alterações climáticas: O quadro estratégico para as alterações climáticas inclui tanto a mitigação como a adaptação. Enquanto o Programa Nacional para as Alterações Climáticas (PNAC 2020/2030) se concentra na mitigação e na transição para uma economia de baixo carbono, a Estratégia Nacional para a Adaptação às Alterações Climáticas (ENAAC 2020) tem como objetivo integrar a adaptação em vários domínios de política. O desenvolvimento de estratégias municipais para a adaptação às alterações climáticas é agora a nova frente de atuação, com 27 municípios já dotados de uma estratégia municipal para o efeito.

Orla costeira: Além dos programas especiais destinados às zonas costeiras (Capítulo 7.3), a Estratégia Nacional de Gestão Integrada das Zonas Costeiras (ENGIZC) propõe uma visão integrada para a orla costeira. São considerados tanto os riscos naturais (e.g. erosão costeira, tsunamis, etc.), como as atividades antrópicas (por exemplo, urbanização intensiva, turismo, etc.).



Figura 39 - Vulnerabilidades críticas que condicionam o modelo territorial do PNPOT
Fonte: PNPOT, 2019

Inundações: Em conformidade com a Diretiva Europeia para a avaliação e gestão dos riscos de inundações, Portugal fornece um quadro legal nacional para reduzir os danos relacionados com as inundações (Decreto-Lei n.º 115/2010). O planeamento dos riscos de inundação inclui seis ciclos diferentes, desde a identificação de áreas críticas até à elaboração de Planos de Gestão dos Riscos de Inundações (PGRI), estando as regiões hidrográficas continentais atualmente abrangidas por um segundo ciclo de PGRI(2016-2021).

Incêndios rurais: Vários documentos legais enquadram a abordagem nacional aos incêndios, nomeadamente o Decreto-Lei n.º 124/2006. Entre estes, destacam-se os planos de proteção das florestas contra os incêndios, tanto a nível nacional como municipal. Um dos objetivos é a realização de medidas preventivas para reduzir os incêndios e aumentar a resiliência territorial. Os planos municipais visam implementar, a nível local, regulamentos e diretrizes nacionais. O mapeamento anual da perigosidade também está disponível a nível nacional.

Desertificação: Desde 1999, Portugal está dotado de um Programa de Ação Nacional de Combate à Desertificação, em resposta às obrigações internacionais.

7. 2. 6. Transportes e infraestruturas

Os **transportes e as infraestruturas** são sectores chave para o ordenamento do território. Constituem um **fator de coesão territorial**, nomeadamente no que respeita à conectividade dos territórios e ao acesso equitativo aos serviços de interesse geral. No entanto, têm também um forte impacto territorial, exigindo um esforço de conciliação e compatibilidade entre as infraestruturas de mobilidade e transporte e a rede de infraestruturas verdes que providen-



Figura 40 - Plano Nacional Rodoviário
 Fonte: Infraestruturas de Portugal, 2021 em <https://www.infraestruturasdeportugal.pt/sites/default/files/files/ficheiros/Mapa%20Plano%20Rodovia%cc%81rio%20Nacional.pdf>.
 Acesso: 04 de maio de 2021

ciam serviços ecológicos e ambientais fundamentais.

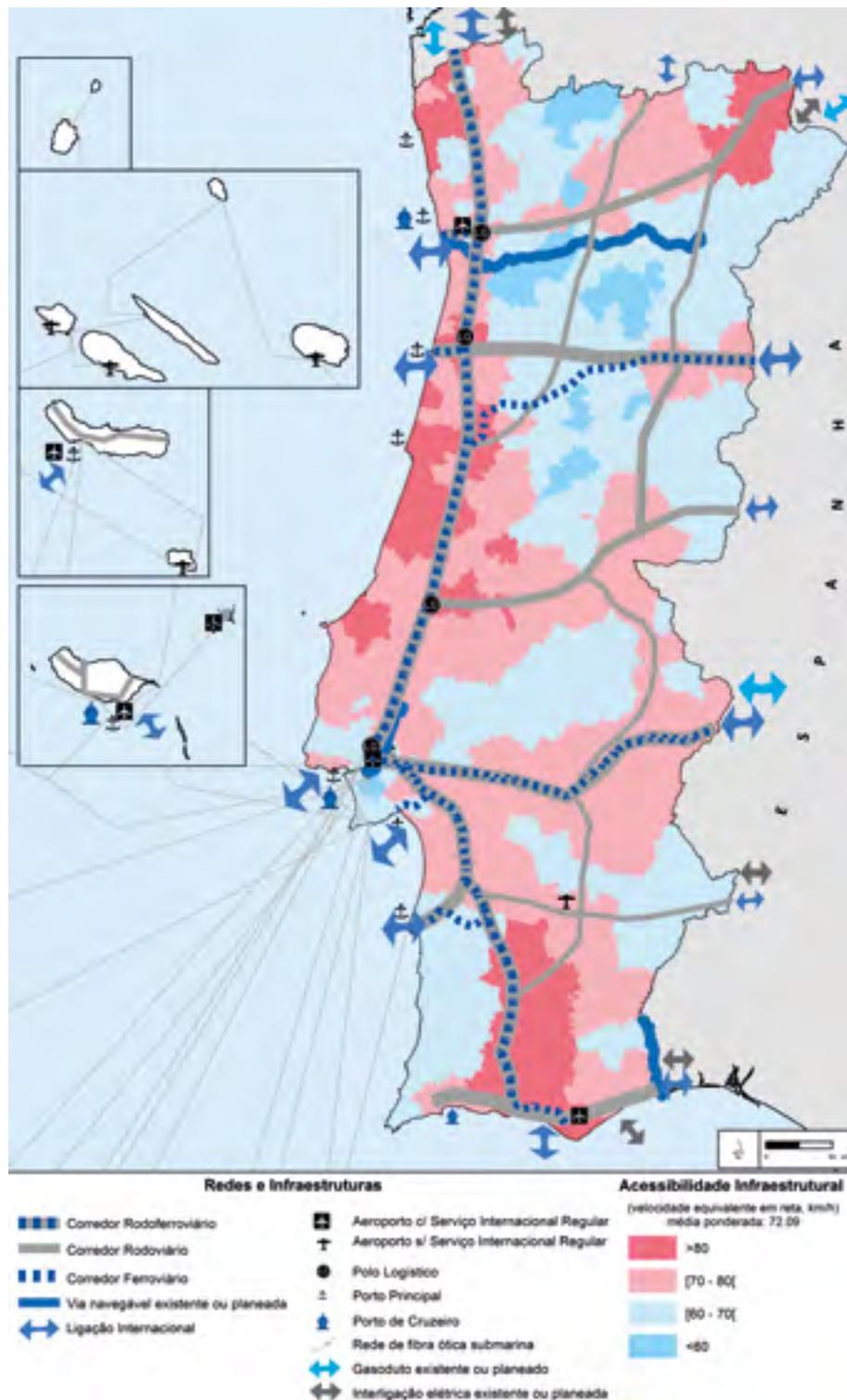
O **Plano Estratégico de Transportes e Infraestruturas (PETI 3+)** sintetiza a estratégia nacional para o sector, incluindo quatro áreas principais (rodovia, ferrovia, portos e aeroportos). Apesar de ter 2020 como horizonte temporal para a sua aplicação, prevê uma visão de longo prazo (2050). Os objetivos previstos envolvem: a integração das redes nacionais na Rede Trans-europeia de Transportes (RTE-T) e no Céu Único Europeu; a cobertura de todo o território nacional com sistemas de transporte intermodais e infraestruturas de rede; a oferta de serviços e infraestruturas de transporte diário eficientes; a oferta de bons transportes públicos a nível nacional, regional e local, como fator dissuasor do uso de veículos particulares; etc...

O **modelo territorial do PNPT** é a referência espacial, nomeadamente no que diz respeito à identificação de grandes corredores para a conectividade interna e internacional. Juntamente com o PNPT, e no seguimento do PETI 3+, surgiu no final de 2020 um novo Programa Nacional de Investimentos Multisectoriais (PNI2030). Este estabelece os principais investimentos estratégicos estruturais a nível nacional para as próximas décadas e ciclo de programação. Para além da mobilidade e das infraestruturas, o PNI2030 abrange também projetos e investimentos em sectores como o ambiente, a energia e a irrigação.

Adicionalmente, cada sector beneficia de instrumentos de planeamento específicos.

Rodovia: O Plano Rodoviário Nacional (PRN) (Figura 40) é o instrumento regulador das infraestruturas rodoviárias nacionais. Surgido em 1945, tem sido sujeito a revisões sucessivas, a última das quais em 1998 (PRN2000). O plano distingue entre a rede fundamental (vias principais) e a rede complementar e estabelece critérios para o provimento das ligações ro-

Figura 41 - Rede de conectividade física e acessibilidade infraestrutural
 Fonte: Infraestruturas de Portugal (2017) in PNPOT, jul 2018, p. 82



doviárias nacionais que fazem a conexão entre áreas urbanas. As estradas que não fazem parte do sistema nacional estão incluídas na rede municipal.

Ferrovias: O Plano de Investimento Ferroviário 2020 implementa as diretrizes do PETI 3+. Os investimentos incluem a ampliação, modernização e eletrificação da rede ferroviária. A elaboração de um novo Plano Ferroviário Nacional (PFN), atualmente em curso, está prevista para março de 2022. O objetivo é ter um instrumento de planeamento de médio e longo prazo que permita afirmar a ferrovia nacional como um modo de transporte de elevada capacidade e sustentabilidade ambiental.

Portos: Os principais portos comerciais nacionais (Sines, Lisboa e Leixões) são importantes pólos da RTE-T, a que se associam outros portos complementares. O planeamento do sector baseia-se na Estratégia para o Aumento da Competitividade da Rede de Portos Comerciais do Continente 2026 e procura a melhoria das infraestruturas e instalações portuárias.

Aeroportos e companhias aéreas: O plano estratégico para os aeroportos é estabelecido no âmbito do contrato de concessão com a ANA - a Empresa Aeroportuária Portuguesa, e compromete a empresa a investimentos de melhoria das infraestruturas aeroportuárias.

7. 2. 7. Serviços de Interesse Geral

A distribuição e o acesso aos **equipamentos de utilização coletiva e serviços de interesse geral** é um marco fundamental na organização espacial do território e na hierarquia do sistema urbano. O acesso eficiente e equitativo da população à saúde, à educação, à segurança social, à justiça e às instalações desportivas e recreativas, é um sinal de coesão social, económica e territorial e um caminho para a justiça social.

Para isso, a programação dos equipamentos e serviços de interesse geral, em termos de localização, dimensão, tipo e características, respeita diferentes normas que variam de acordo com cada sector. Não obstante, existem critérios comuns que permitem compreender como são programados e definidos os equipamentos de utilização coletiva e serviços de interesse geral.

A população é um desses critérios. Dependendo do sector e do tipo de equipamento, existe um **limiar populacional** a partir do qual um equipamento ou serviço específico não só é funcional e socialmente necessário, como também se torna economicamente viável.

Outro critério é a **irradiação**. A irradiação é o tempo máximo de viagem ou a distância que os utilizadores precisam de percorrer para chegar a um dado equipamento desde que saem de casa, utilizando um modo específico de transporte, seja ele transporte público, automóvel ou a pé. Dependendo das características das infraestruturas de transporte e dos serviços de transporte disponíveis, bem como das características físicas do terreno, a irradiação resulta numa área de superfície com idênticas condições de acesso. Esta é a chamada **área de influência** de um determinado equipamento. Por isso, a programação de equipamentos e serviços de interesse geral não é separável das redes de conectividade e acessibilidade.

Cada sector está normalmente organizado de acordo com um **sistema hierárquico de diferentes categorias de unidades e serviços**. A forma como cada sector está espacialmente organizado varia de acordo com seus respetivos padrões funcionais e dimensionais.

A **complementaridade funcional** é uma questão importante para promover a racionalidade territorial e a economia do sistema. A seleção da escala mais adequada para organizar as unidades funcionais (por exemplo, regional, NUTS III/supramunicipal, municipal), o agrupamento dos equipamentos de acordo com as suas próprias especificidades e as necessidades da população são, entre outros, alguns dos fatores que contribuem para promover uma distribuição e funcionamento mais racional dos equipamentos e serviços de interesse geral.

7. 3. Programas especiais para a proteção dos recursos naturais

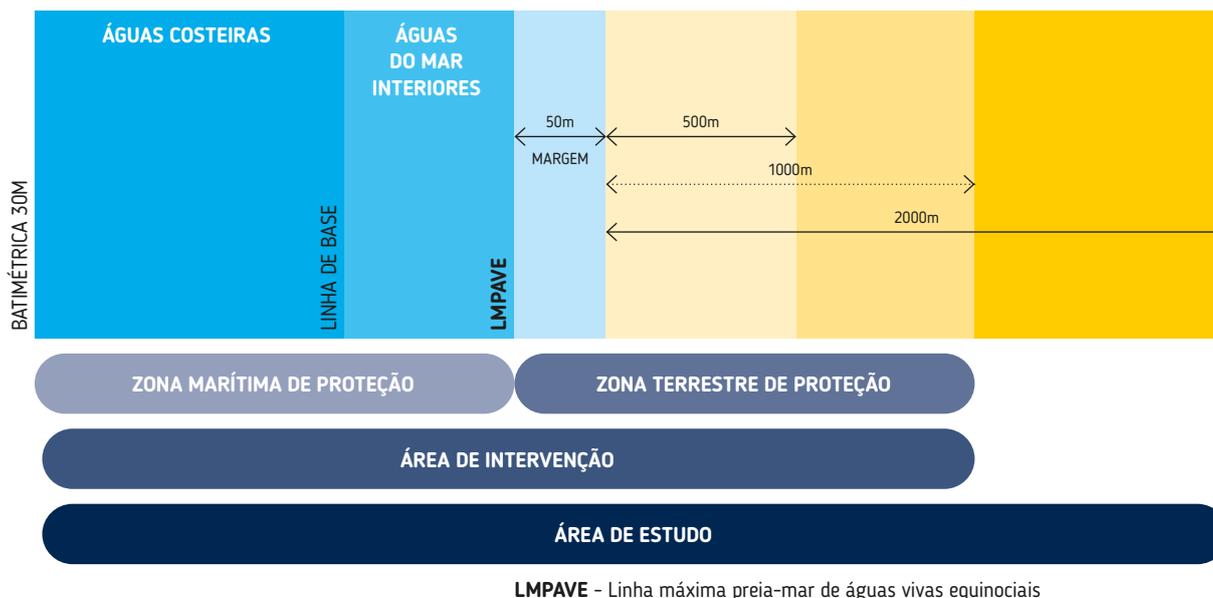
Os programas especiais são instrumentos de gestão territorial destinados a **proteger os recursos e valores naturais de interesse nacional** dentro de uma área territorial circunscrita. O principal objetivo é garantir que as atividades humanas não comprometem recursos estratégicos relevantes, mas antes coexistem em harmonia.

Para o efeito, os programas especiais implicam o estabelecimento de um regime de salvaguarda, nomeadamente através da regulação e gestão de ações ou atividades permitidas, condicionadas ou interditas. Entre estas estão o acesso e movimentação de pessoas e veículos nessas áreas protegidas, assim como atividades desportivas ou outras, sempre que a utilização e os comportamentos possam colocar em risco o património natural e cultural. São também estabelecidas sanções por incumprimento.

No entanto, **as normas relativas à regulação do uso do solo não podem estar incluídas nos programas especiais**, uma vez que são matéria do âmbito exclusivo dos planos territoriais. Em 2014, quando a nova Lei de bases gerais da política pública de solos, de ordenamento do território e de urbanismo foi aprovada, foi exigido que todas as normas relativas à regulação do uso do solo fossem transpostas para os planos diretores municipais ou intermunicipais; caso contrário, essas normas estariam em risco de serem declaradas nulas e sem efeito. Desde então, os planos especiais existentes têm sido sujeitos a uma revisão para adotar as novas diretrizes e nomenclatura jurídica (programas especiais).

As **áreas abrangidas** incluem a orla costeira, áreas protegidas para a conservação da natureza e biodiversidade, albufeiras de águas públicas, estuários e sítios arqueológicos. **Diferentes tipos de programas especiais** podem ser adotados de acordo com a área abrangida e o tipo de recurso a proteger.

FIGURA 42 - ZONAS DE PROTEÇÃO



7. 3. 1. Programas da Orla Costeira (POC)

A orla costeira, incluindo as águas costeiras e águas interiores sujeitas à influência das marés, bem como toda a zona costeira sob a influência direta do mar, são de importância estratégica, não só do ponto de vista ambiental, mas também do ponto de vista socioeconómico, cultural e recreativo. Como tal, os POC visam criar condições para uma **gestão integrada das áreas costeiras**. Para além da salvaguarda e valorização dos recursos costeiros com o objetivo de manter o equilíbrio biofísico como um ativo de valor, os POC procuram também compatibilizar usos e atividades tendo em conta a capacidade de carga e renovação dos sistemas naturais.

Nesse sentido, as áreas de abrangência dos POC devem incluir **duas zonas de proteção** (Figura 42):

- A **zona terrestre de proteção** – inclui a margem das águas do mar e uma faixa de terra ao longo da orla costeira, com pelo menos 500m de largura (contados em direção ao interior a partir da linha que limita a margem das águas do mar). A largura da faixa pode atingir os 1000m sempre que se considerar necessário e adequado para proteger os sistemas biofísicos costeiros (por exemplo, sistemas dunares, arribas fósseis, lagunas costeiras, estuários, sapais e outras zonas húmidas, etc.) e a dinâmicas inerentes.
- A **zona marítima de proteção** – inclui a faixa de água que vai desde a linha limite das águas do mar - ou seja, a LMPAVE - Linha de máxima preia-mar de águas vivas equinociais - até à linha batimétrica dos 30m.

Adicionalmente, a **costa portuguesa está dividida em secções**, cada uma objeto de um POC específico. Até o novo quadro legal entrar em vigor, a orla costeira continental foi dividida em nove secções. Nesta segunda geração de POC, algumas secções foram agrupadas reduzindo o número de POC continentais para seis. Dois já foram revistos (Ovar-Marinha Grande; Alcobça-Cabo Espichel) (Figura 43), estando os restantes ainda em elaboração (Caminha-Espinho; Espichel-Odeceixe; Odeceixe-Vilamoura; Vilamoura-Vila Real de Santo António).

As normas de salvaguarda incluem: a **gestão preventiva dos riscos costeiros** (por exemplo, a erosão costeira, movimento de massa de vertente e instabilidade de arribas, inundações e galgamentos costeiros, etc.); a **proteção dos recursos naturais** através da identificação de diferentes áreas e níveis de proteção no âmbito das duas zonas de proteção; e a **gestão dos recursos hídricos associados**. Os POC também incluem o desenvolvimento de **planos e regulamentos para ordenamento e gestão de praias marítimas**.

7. 3. 2. Programas de Albufeiras de Águas Públicas (POAAP)

Os POAAP incidem sobre **albufeiras de águas públicas classificadas** com o objetivo de salvaguardar e gerir os recursos hídricos, assegurando ao mesmo tempo o seu uso sustentável. Estes incluem barragens e outros lagos ou lagoas para serviço público.

A **classificação das albufeiras** é um procedimento obrigatório da responsabilidade da adminis-

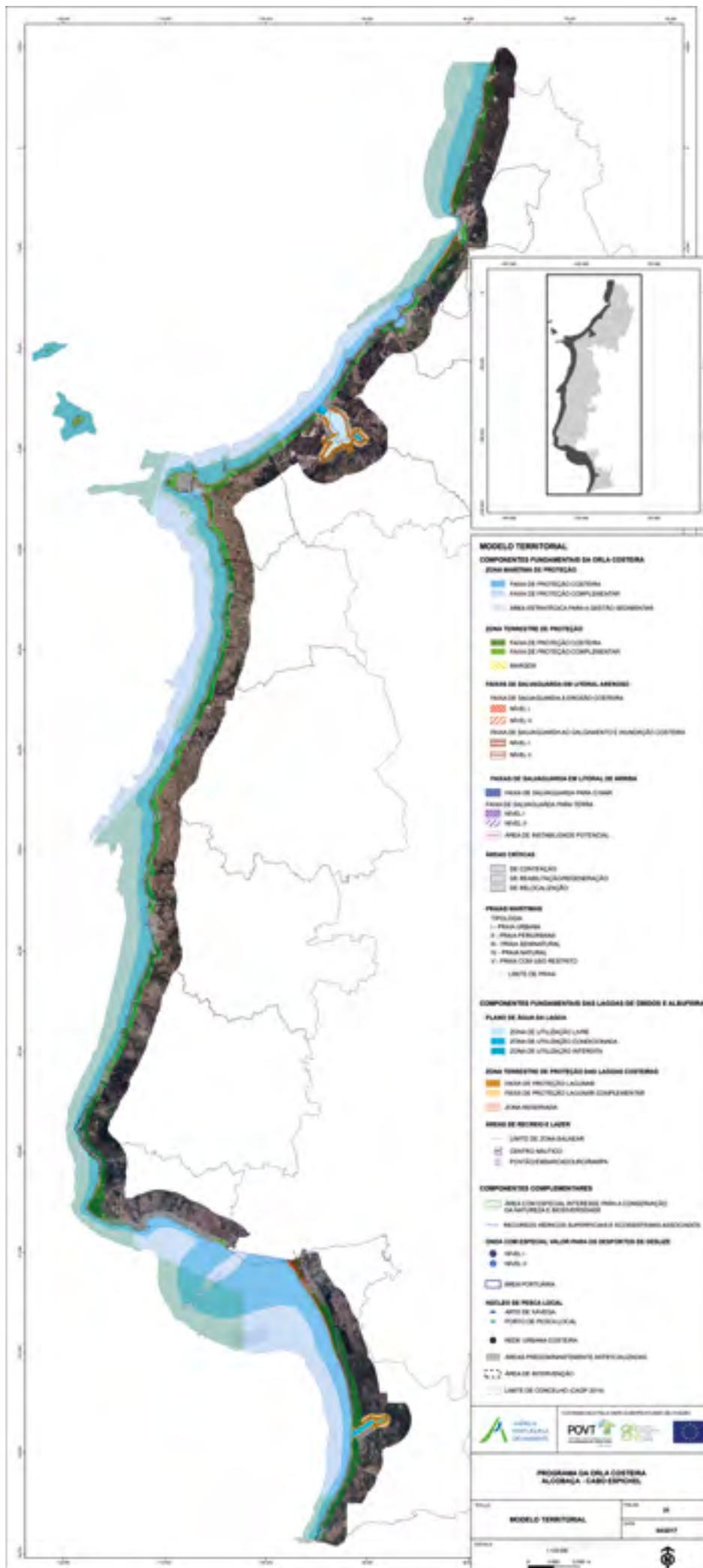


Figura 43 - Modelo Territorial do POC de Alcobaça - Cabo Espichel, 2019
 Fonte: APA, 2020

FIGURA 44 - ALBUFEIRAS CLASSIFICADOS E POAAP EM VIGOR

Classificação	Administração da Região Hidrográfica do Norte		Administração da Região Hidrográfica do Centro		Administração da Região Hidrográfica do Tejo e Oeste		Administração da Região Hidrográfica do Alentejo		Administração da Região Hidrográfica Algarve
	Albufeiras Classificadas	POAAP em vigor	Albufeiras Classificadas	POAAP em vigor	Albufeiras Classificadas	POAAP em vigor	Albufeiras Classificadas	POAAP em vigor	Albufeiras Classificadas
Utilização Protegida	56	7	14	2	31	11	19	10	6
Utilização Condicionada	11	0	10	0	4	0	0	0	0
Utilização Livre	5	1	2	0	10	2	11	6	0
Total	72	8	26	2	45	13	30	16	6

tração central. Ela compreende três categorias diferentes:

- **Albufeiras de utilização protegida** - aquelas cujo destino ou destino previsto é o abastecimento público de água, assim como aquelas que estão integradas em áreas protegidas classificadas.
- **Albufeiras de utilização condicionada** - aquelas cujas características inerentes (por exemplo, margens declivosas; obstáculos submersos; dificuldades de acesso; localização em situação fronteiriça; etc.) possam exigir a imposição de restrições ao uso.
- **Albufeiras de utilização livre** - aquelas sem quaisquer tipo de restrição específica e especialmente vocacionadas para o turismo e recreação.

Atualmente, em Portugal Continental, existem **179 albufeiras classificadas** (126 de utilização protegida, 25 de utilização condicionada e 28 de utilização livre) e **44 POAAP** (planos de primeira geração) atualmente em vigor (alguns deles podem cobrir uma ou mais albufeiras) (ver Figura 44). Outros POAAP estão agora em elaboração ou revisão, de acordo com o novo quadro legal.

O **regime de salvaguarda** estabelece a utilização condicionada e interdita, assim como regras para atividades compatíveis (por exemplo, pesca, desportos aquáticos ou outras atividades recreativas, etc.). Abrange a massa de água e a **zona terrestre de proteção** - 500 metros de largura (até 1000m quando considerado apropriado). O zoneamento também envolve a delimitação de uma **zona reservada** de 100m de largura dentro da zona terrestre de proteção para evitar a erosão, proteger a cobertura vegetal e a fauna circundante, e preservar o estado da água. Outras zonas de proteção para a salvaguarda e segurança exclusiva de barragens também podem ser estabelecidas.

7. 3. 3. Programas de Estuários (POE)

Os POE incidem sobre os **estuários**. Incluem o leito e as margens do rio, bem como as águas de transição. As margens do rio também são protegidas por uma zona terrestre de proteção que pode atingir um máximo de 500m.

Os POE visa proteger as águas dos rios e os ecossistemas através de uma gestão integrada que inclui a orla estuarina. Devido à sua localização, os estuários são frequentemente **sistemas muito complexos** que atuam como interfaces de vários ecossistemas (terrestres e aquáticos) e atividades coexistentes (urbanas, industriais, instalações portuárias, agrícolas, florestais, recreativas, etc.). Isto faz com que a articulação com os outros instrumentos de ordenamento do território se revista de especial importância.

De acordo com a lei (Decreto-Lei n.º 129/2008), quatro estuários específicos estão obrigados a ter um POE: os estuários do **Douro, Mondego, Vouga e Tejo**. Os POE para os estuários do Douro e Tejo começaram a ser elaborados, embora ainda nenhum tenha chegado à fase final de aprovação.

7. 3. 4. Programas de Áreas Protegidas (POAP)

De acordo com o regime jurídico de conservação da natureza e da biodiversidade (Capítulo 7.2.4), todas as áreas protegidas incluídas na Rede Nacional de Áreas Protegidas (RNAP) e dotadas de uma classificação de nível nacional são obrigadas a ter um POAP. A **classificação**

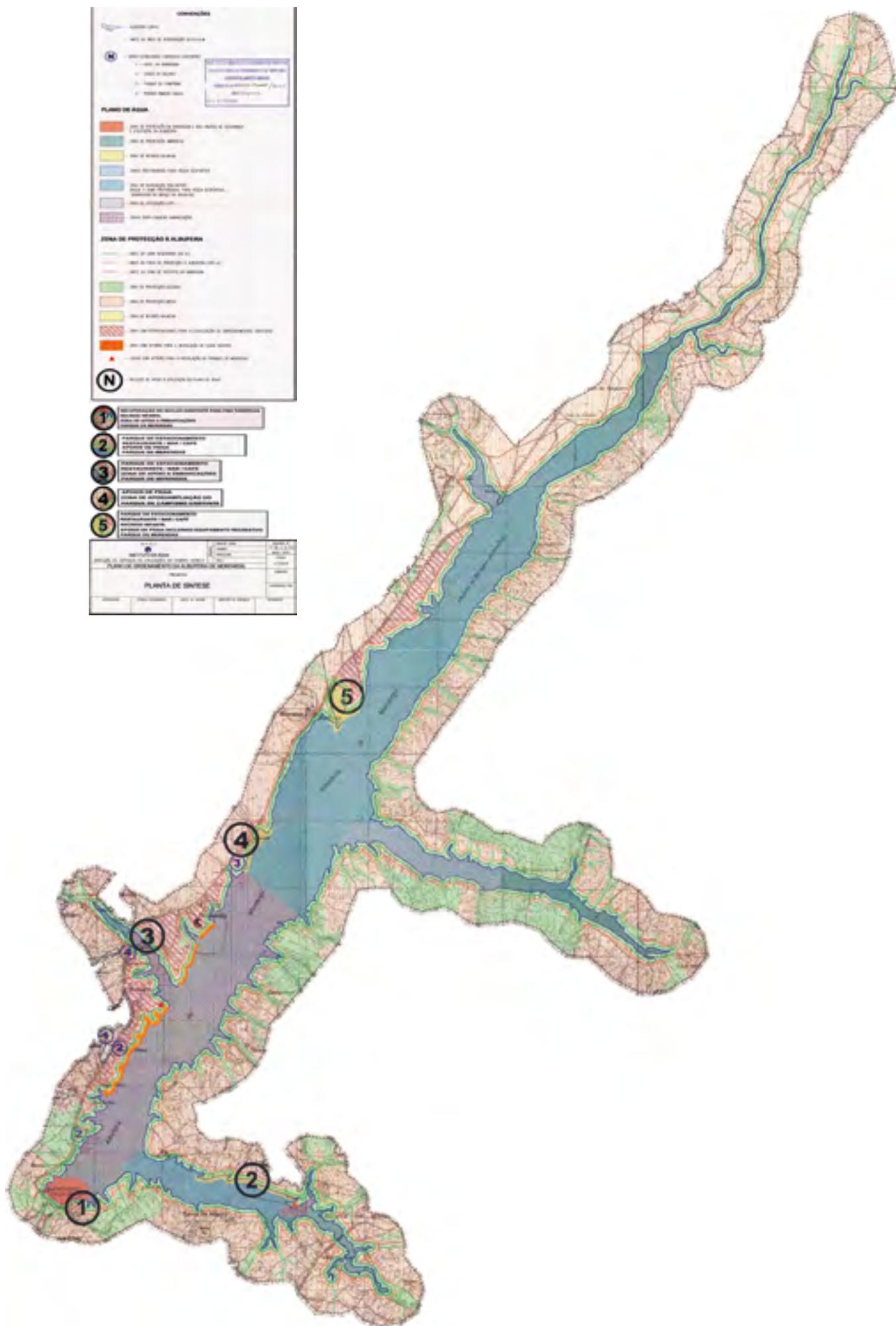


Figura 45 - Planta do POAAP de Montargil, 2002
 Fonte: DGT, SNIT, 2020

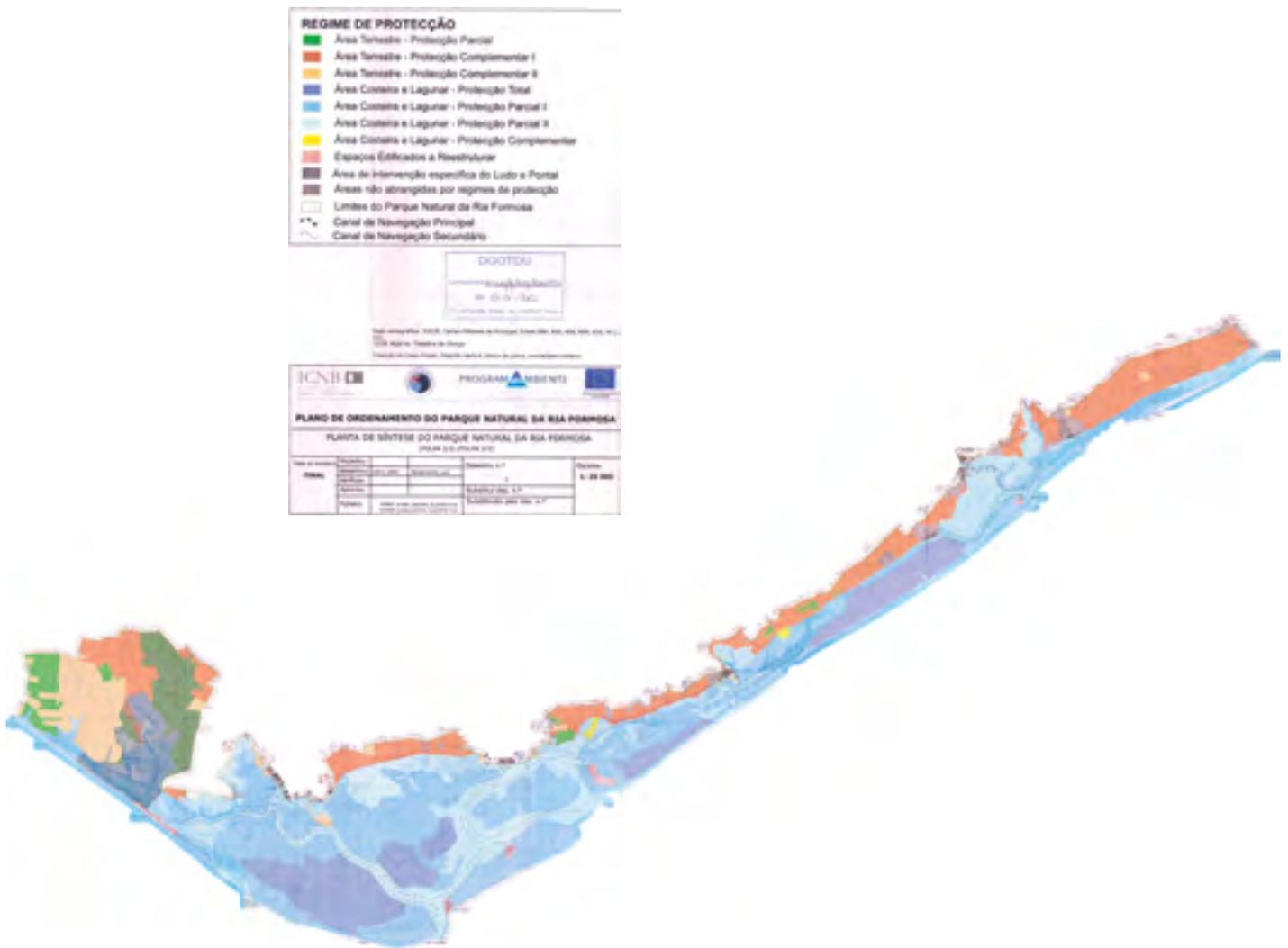


Figura 46 - Plano do Parque Natural da Ria Formosa, 2009
Fonte: DGT, SNIT, 2020

de nível nacional pode ser atribuída através de uma das seguintes categorias: **parque nacional**; **parque natural**; **reserva natural**; ou **paisagem protegida**.

No âmbito da área protegida, o POAP deve regular todas as ações ou atividades permitidas e não permitidas, bem como as ações condicionadas que dependem do cumprimento de determinadas condições ou parâmetros. Como os regulamentos de uso do solo são matéria exclusiva dos planos diretores municipais e intermunicipais, os POAP (assim como todos os outros programas especiais) estão limitados à definição de normas de gestão. Estas devem ser incluídas em regulamento administrativo próprio que, seguindo as diretrizes e termos do POAP, é vinculativo tanto para entidades públicas quanto para particulares.

No entanto, para estabelecer o regime de salvaguarda, o POAP pode definir diferentes áreas e níveis de proteção tendo em conta a relevância relativa dos recursos naturais em presença e respetiva sensibilidade ecológica:

- **Áreas de proteção total** - as que incluem valores naturais e paisagísticos com um carácter de exceção e, portanto, de elevada sensibilidade ecológica. A atividade humana deve ser aqui reduzida ao mínimo.
- **Áreas de proteção parcial** - as que incluem valores naturais e paisagísticos considerados relevantes e, por conseguinte, onde as atividades humanas e os usos do solo devem estar adaptados para que os *habitats* naturais e a biodiversidade possam ser conservados.
- **Áreas de proteção complementar** - as que estabelecem o enquadramento e servem de transição e mecanismo dissuasor para proteger as áreas de elevado valor dos impactos negativos da atividade humana.

Atualmente, **estão em vigor 25 POAP** para todas as 25 áreas protegidas classificadas em Portugal a nível nacional, nos seguintes termos: 1 parque nacional; 13 parques naturais; 9 reservas naturais; e 2 paisagens protegidas.

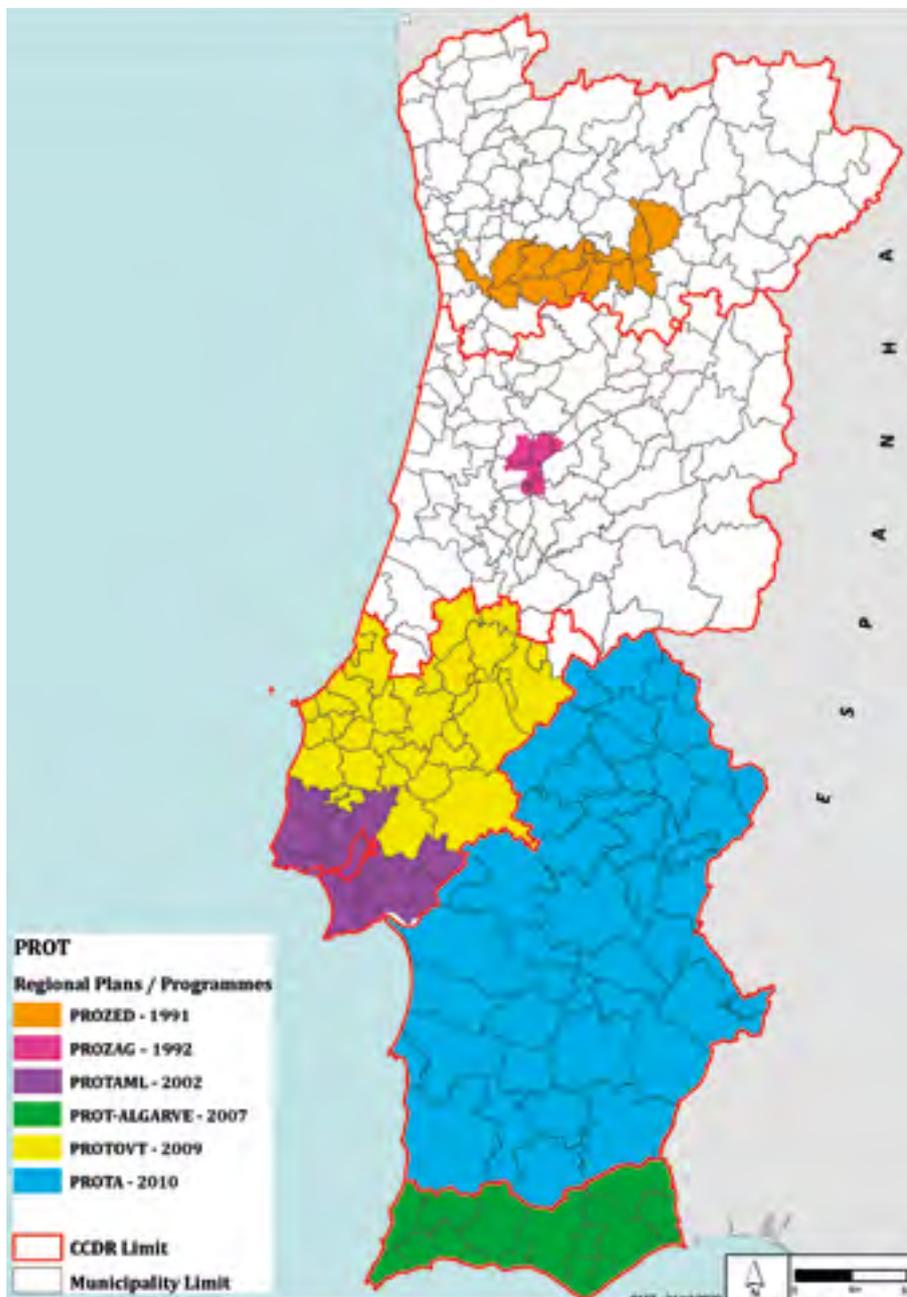


Figura 47 - Programas Regionais em vigor
Fonte: DGT, SNIT, 2020

7. 4. Os programas regionais

Os programas regionais (PR) estabelecem **estratégias de ordenamento do território e de desenvolvimento territorial a nível regional**. Tendo em consideração as opções de planeamento estabelecidas a nível nacional, os PR desenvolvem as diretrizes e o modelo de organização espacial do PNPOT, tendo em conta as especificidades e necessidades de cada região e respetivas unidades sub-regionais. Como tal, constituem um quadro de referência para o desenvolvimento de programas e planos de nível inferior, nomeadamente os planos diretores municipais e intermunicipais, construindo pontes entre os âmbitos de planeamento da administração central e as autoridades locais.

Paralelamente, os PR têm o papel de **orientar, a nível regional, os principais investimentos públicos com um impacto territorial significativo**, procurando manter uma relação próxima com os Programas Operacionais Regionais (POR). Estes últimos estão enquadrados no âmbito da Política de Coesão Europeia com o objetivo de programar, a nível regional, os Fundos Europeus Estruturais e de Investimento.

Apesar da sua relevância, **o país ainda não está completamente coberto por instrumentos de ordenamento do território a nível regional** (Figura 47). O panorama nacional é bastante desigual. Duas das cinco regiões de planeamento (Norte e Centro) em Portugal continental não têm um programa ou plano regional em vigor. Por sua vez, o da Área Metropolitana de Lisboa está desatualizado (2002). Além disso, dois dos primeiros planos regionais (PROZAG, PROZED) dos anos 90 foram ainda mantidos em vigor, embora cobrindo apenas duas sub-regiões específicas no Norte e no Centro do país.

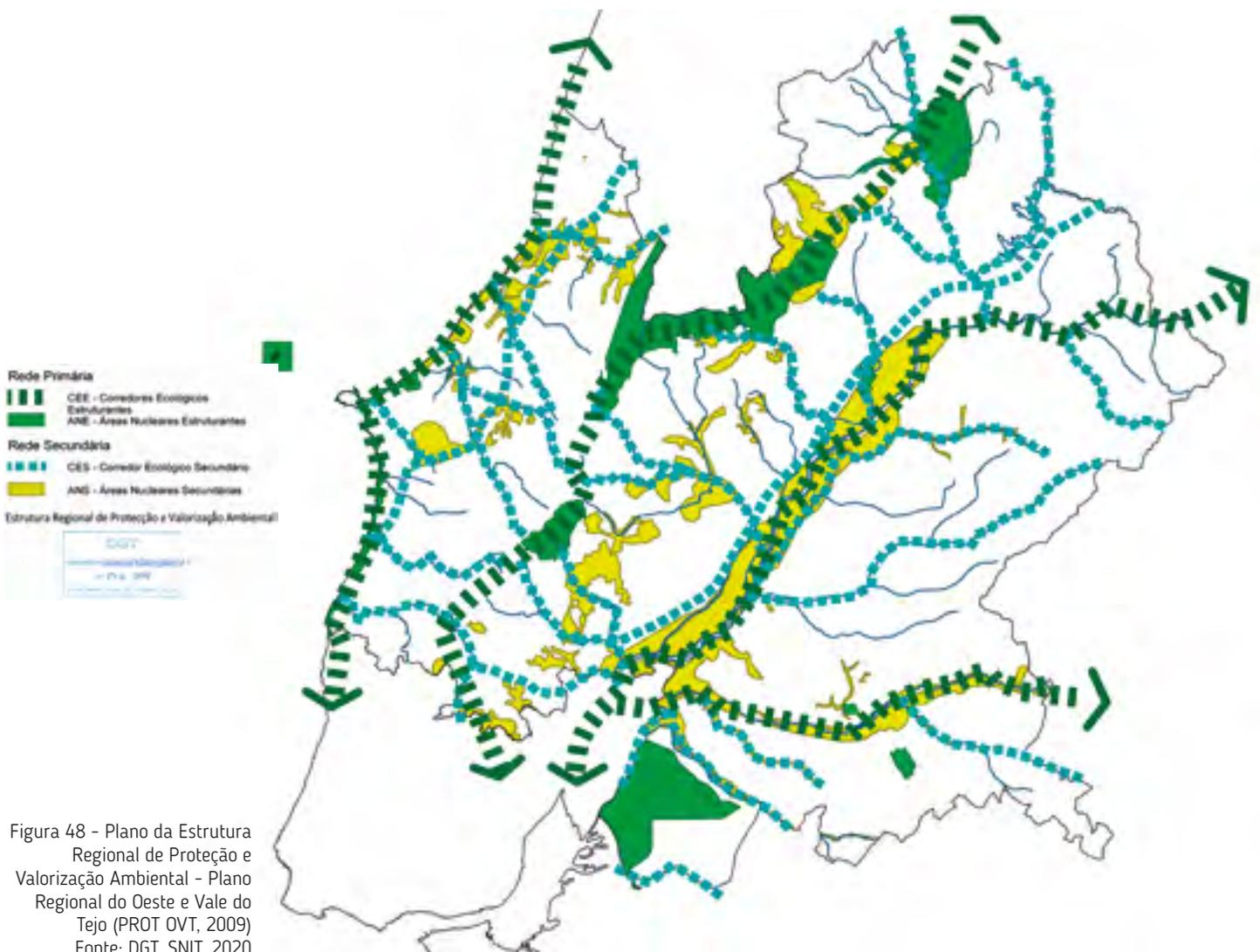


Figura 48 - Plano da Estrutura Regional de Proteção e Valorização Ambiental - Plano Regional do Oeste e Vale do Tejo (PROT OVT, 2009)
Fonte: DGT, SNIT, 2020

Além disso, desde 2014, altura em que a nova Lei de Bases entrou em vigor, não foi elaborado qualquer PR, o que significa que mesmo os planos regionais mais recentes (PROT OVT-2010, Alentejo-2010 e Algarve-2007) foram desenvolvidos há mais de uma década. No entanto, para além da nomenclatura (programas *versus* planos), não se verificam mudanças substantivas na sua natureza e conteúdo. Uma nova versão do PNPOT foi também aprovada em 2019, fornecendo um novo quadro de referência e diretrizes para orientar a elaboração de futuros PR.

Âmbito geográfico: O PR abrange a área geográfica das **regiões de planeamento** que estão sob a jurisdição das Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional (CCDR).

Não obstante essa delimitação, o PR pode incluir a identificação de diferentes unidades de planeamento sub-regional (por exemplo, NUTs III), tendo em consideração as suas particularidades e distintividade estratégica. Atendendo à sua singularidade, as Áreas Metropolitanas podem estar abrangidas por PR específicos.

Conteúdo de planeamento: De acordo com a lei e as diretrizes do PNPOT, o PR deve:

- Definir um **esquema organizacional e uma visão espacial a nível regional** para fornecer às políticas ambientais e sectoriais um quadro de referência espacial;
- Identificar que **investimentos públicos e ações prioritárias** devem ser identificados e realizados tendo em vista a implementação da visão e do modelo regionais;
- Estabelecer o **sistema urbano regional**, desenvolvendo o sistema urbano nacional definido no PNPOT. Para isso, os centros urbanos regionais mais importantes não devem ser os únicos a serem destacados; outros *clusters* urbanos sub-regionais baseados numa estreita interdependência funcional entre as áreas urbanas e entre estas e outros territórios rurais circundantes, também exigem uma identificação e representação cuidadosa;
- Elaborar a **estrutura regional para redes de conectividade e serviços de interesse geral**;
- Identificar e caracterizar a **estrutura ecológica regional de proteção e valorização ambiental** com vista à definição de uma política ambiental a nível regional;

- Identificar as principais **unidades de paisagem** e as **áreas de elevado potencial agrícola e florestal e sensibilidade ambiental**, bem como promover um uso adequado e sustentável do solo e uma gestão responsável da paisagem;
- Estabelecer diretrizes para a **localização de usos e atividades** (por exemplo, áreas de localização empresarial, pólos de desenvolvimento turístico, etc.) e **planeamento do uso do solo**, tendo em conta os padrões de assentamento e propriedade do solo que são característicos de cada região e unidade sub-regional.

Os **principais componentes** compreendem os seguintes elementos:

- O **relatório** - que prevê uma avaliação rigorosa da dinâmica regional, incluindo os levantamentos e análises necessários;
- A **visão regional** e as **opções estratégicas de base territorial** - que estabelecem os objetivos regionais a médio e longo prazo, bem como os principais eixos estratégicos de ação;
- O **modelo territorial** - que prevê um esquema organizacional baseado nos principais sistemas estruturais (por exemplo, urbano, conectividade, ambiental) e a identificação de unidades de planeamento sub-regional;
- As **principais diretrizes** - que estabelecem as diretivas e regulamentos mais importantes que requerem a adoção e o desenvolvimento por entidades públicas. Estas podem incluir normas legais obrigatórias, recomendações de política ou outras disposições práticas a serem aplicadas, por exemplo, pelos planos territoriais.

7. 5. Planos Intermunicipais e Municipais

Conforme descrito no Capítulo 6.2., os planos intermunicipais e municipais são **instrumentos de ordenamento do território de natureza regulamentar** que estabelecem o regime jurídico de uso do solo para uma determinada área, materializando opções estratégicas de desenvolvimento num esquema territorial e numa organização espacial concreta.

Existem **três tipos diferentes de planos** desenvolvidos pelos municípios: planos diretores, planos de urbanização e planos de pormenor. Enquanto a elaboração do plano diretor é obrigatória, a decisão sobre os demais fica a critério dos municípios. Embora subordinados ao plano diretor, tanto os planos de urbanização como os planos de pormenor podem introduzir alterações no plano diretor. Desde 2015, foi concedido ao plano de pormenor o direito exclusivo de reclassificar o solo rústico como solo urbano - uma anterior prerrogativa dos planos diretores municipais.

Até 2014, estes planos estavam previstos exclusivamente a nível municipal. Nos termos do novo quadro legal, foram estendidos ao nível intermunicipal, podendo agora ser promovidos por cada município individualmente ou em associação com outros. O objetivo é fomentar **parcerias de planeamento entre os municípios**, especialmente em áreas onde as interdependências funcionais predominantes exigem uma abordagem de gestão territorial partilhada.

7. 5. 1. Planos Diretores (PD)

O **Plano Diretor Municipal (PDM)** é o **instrumento de ordenamento do território por excelência** em Portugal. Várias razões podem explicar isto:

Por um lado, o PDM é um **instrumento de planeamento obrigatório**. Tornou-se essencial nos anos 90, quando em Portugal faltavam regras e instrumentos de ordenamento do território. Desde então, todos os municípios elaboraram um PDM, que se tornou a única figura de planeamento a nível municipal a cobrir todo o território nacional, sem exceção.

Por outro lado, como instrumento de planeamento da **exclusiva competência e responsabilidade das autarquias locais** (municípios), o PDM tornou-se de alguma forma um sinal da autonomia do poder local, nomeadamente no que diz respeito à transformação e regulação do uso do solo. Na verdade, foi o primeiro instrumento de planeamento com a prerrogativa de estabelecer o **regime de uso do solo** para todo o território municipal, com **efeitos jurídicos abrangentes**, sendo **vinculativo para os particulares**. Por esta mesma razão, o PDM tem sido historicamente associado à gestão do processo de urbanização, fornecendo as bases para a **atribuição de direitos de urbanização** e subsequentes licenças de construção.

Além disso, o PDM tornou-se uma **ferramenta de planeamento pesada e pouco flexível**. Não só reúne uma vasta gama de estudos e análises a nível municipal que implicam um profundo conhecimento e capacitação por parte do município; é, também um **instrumento com duas valências** - orientado para a elaboração da estratégia municipal de desenvolvimento local e

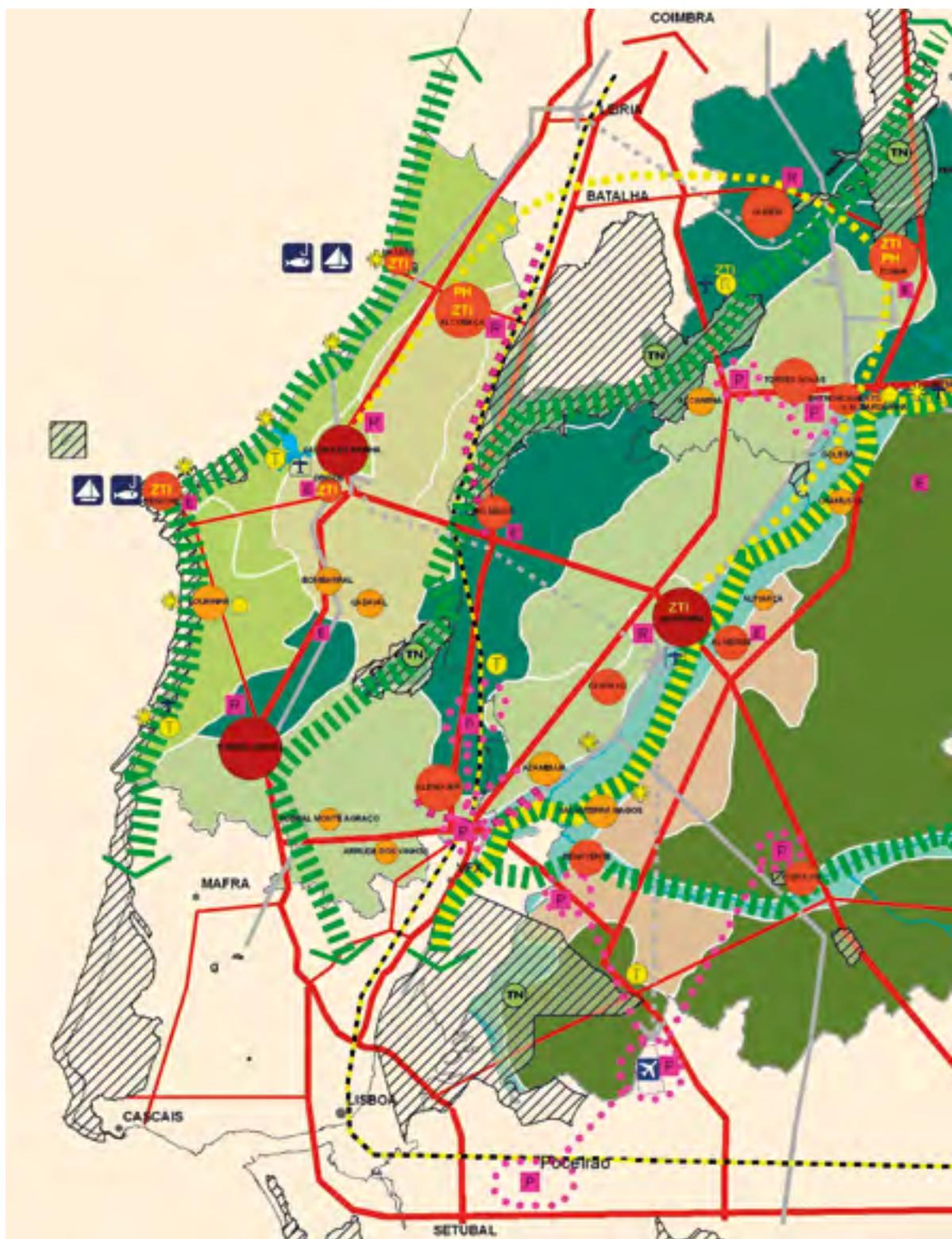


Figura 49 - Modelo Territorial do Plano Regional da Região Oeste e Vale do Tejo (PROT OVT, 2009)
Fonte: DGT, SNIT, 2020

respetivo modelo territorial, ao mesmo tempo que estabelece o regime jurídico de uso do solo para todo o território municipal. Atualmente, todas as regras vinculativas para os particulares relativas ao uso do solo devem estar consignadas no plano diretor.

Desde a sua criação em 1982, o PDM foi sujeito a várias alterações legais. No entanto, ainda existem municípios com o seu PDM de primeira geração em vigor, não obstante a sua desnaturalização. Devido ao seu peso e complexidade, os **procedimentos de revisão do PDM são habitualmente muito lentos e demorados**. O tempo médio para as revisões é de nove anos. Os dados atualizados mostram que:

- 39,6% dos municípios (num total de 278 municípios em Portugal Continental) ainda não promoveram qualquer procedimento de revisão;
- 59,4% dos municípios têm em vigor um PDM de segunda geração;
- 1% dos municípios têm em vigor um PDM de terceira geração.

Desde 2014 o PDM foi ampliado para o nível intermunicipal. No entanto, à data desta publica-



ção, ainda não foi aprovado qualquer **plano diretor intermunicipal (PDI)**, nem existem procedimentos em curso para a sua elaboração.

Âmbito geográfico: Os Planos Diretores (PD) cobrem toda a área geográfica de um município (Planos Diretores Municipais - PDM) ou dois ou mais municípios contínuos (Plano Diretor Intermunicipal - PDI). Nos casos em que o PD abrange todos os municípios incluídos numa área metropolitana, adota o título de plano metropolitano. Os municípios dotados de um PDI estão isentos da elaboração de um PDM.

Conteúdo de planeamento: Com carácter estratégico e regulamentar, o PD compreende uma vasta gama de conteúdos de planeamento. Entre eles, contam-se três aspetos principais:

- **Análise e diagnóstico detalhado** das características socioeconómicas, demográficas, económicas e biofísicas do território municipal, incluindo um levantamento detalhado de: padrões de ocupação do solo; infraestruturas de acesso e redes de transporte; património natural, arqueológico e arquitetónico; serviços de interesse geral, etc..

- A **estratégia de desenvolvimento municipal** e o **modelo territorial** correspondente, tendo em conta as várias restrições e condicionantes ao uso do solo, a proteção dos recursos naturais e culturais municipais, e a localização alvo para habitação, atividades económicas e outros usos e atividades, em conjunto com o sistema urbano municipal.
- O **regime jurídico de uso do solo** e correspondente **planta de ordenamento** (esquema de zoneamento) que distingue solo rústico e urbano, as categorias de uso do solo e as respetivas normas (ver Capítulo 8). Uma das facetas é a delimitação do solo urbano para urbanização e edificação e o estabelecimento de parâmetros urbanísticos, bem como de critérios a aplicar no âmbito das unidades operativas de planeamento e gestão (UOPG), para assegurar a distribuição equitativa dos encargos e benefícios.

Os conteúdos de planeamento complementar incluem, entre outros:

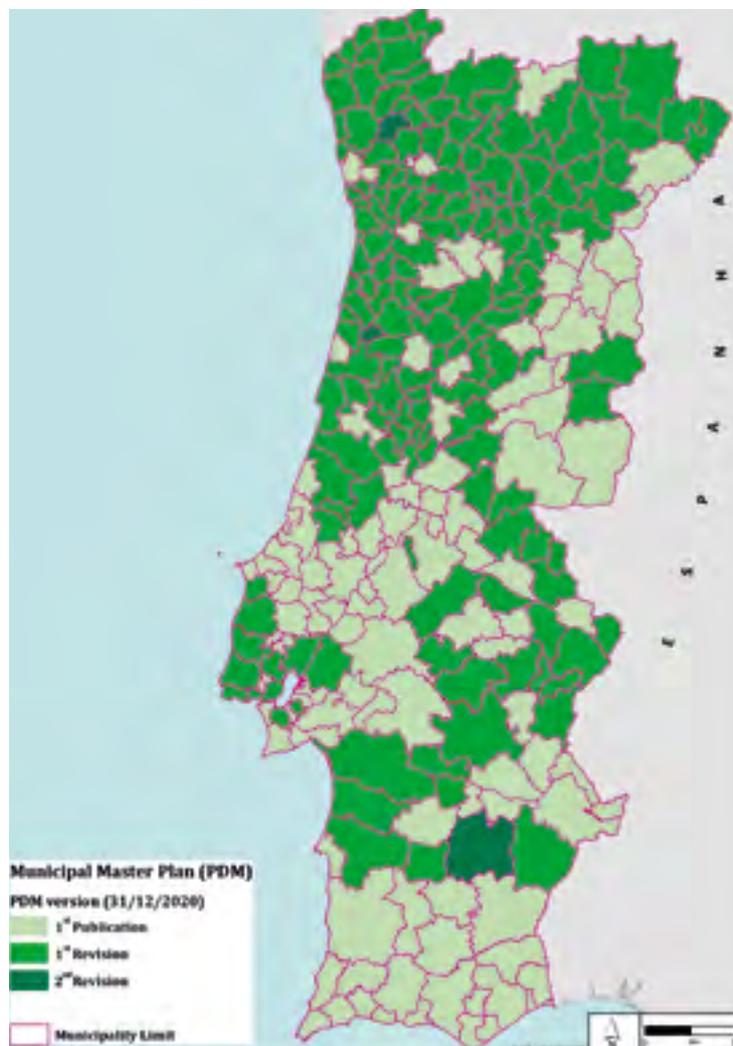
- A identificação da **rede ecológica municipal**;
- A delimitação paralela, a nível municipal, tanto da **Reserva Ecológica Nacional** como da **Reserva Agrícola Nacional**;
- O mapeamento detalhado dos **riscos e áreas perigosas**, assim como o **ruído**.

Componentes principais: O PD compreende necessariamente: planta de ordenamento que define o esquema de organização espacial e a proposta de zoneamento global; a planta de condicionantes com o mapeamento das restrições ao uso do solo; um regulamento. A escala de representação cartográfica varia, dependendo da dimensão do município. Normalmente varia entre 1:25.000 - a escala mínima permitida - e 1:10.000. Além disso, inclui um relatório detalhado, um cronograma de implementação e um esquema financeiro para demonstrar a viabilidade económica do plano.

7. 5. 2. Planos de Urbanização (PU)

Entre os instrumentos estatutários de gestão territorial, o Plano de Urbanização (PU) é o que se dirige em particular ao **planeamento das áreas urbanas**. O objetivo é apoiar a aplicação de políticas urbanas a nível local, nomeadamente no que respeita à organização espacial e à estrutura de povoamento das áreas urbanas.

Figura 50 - Planos Diretores Municipais em vigor de acordo com o número de revisões promovidas
Fonte: DGT, Observatório do Ordenamento do Território e Urbanismo, 2020



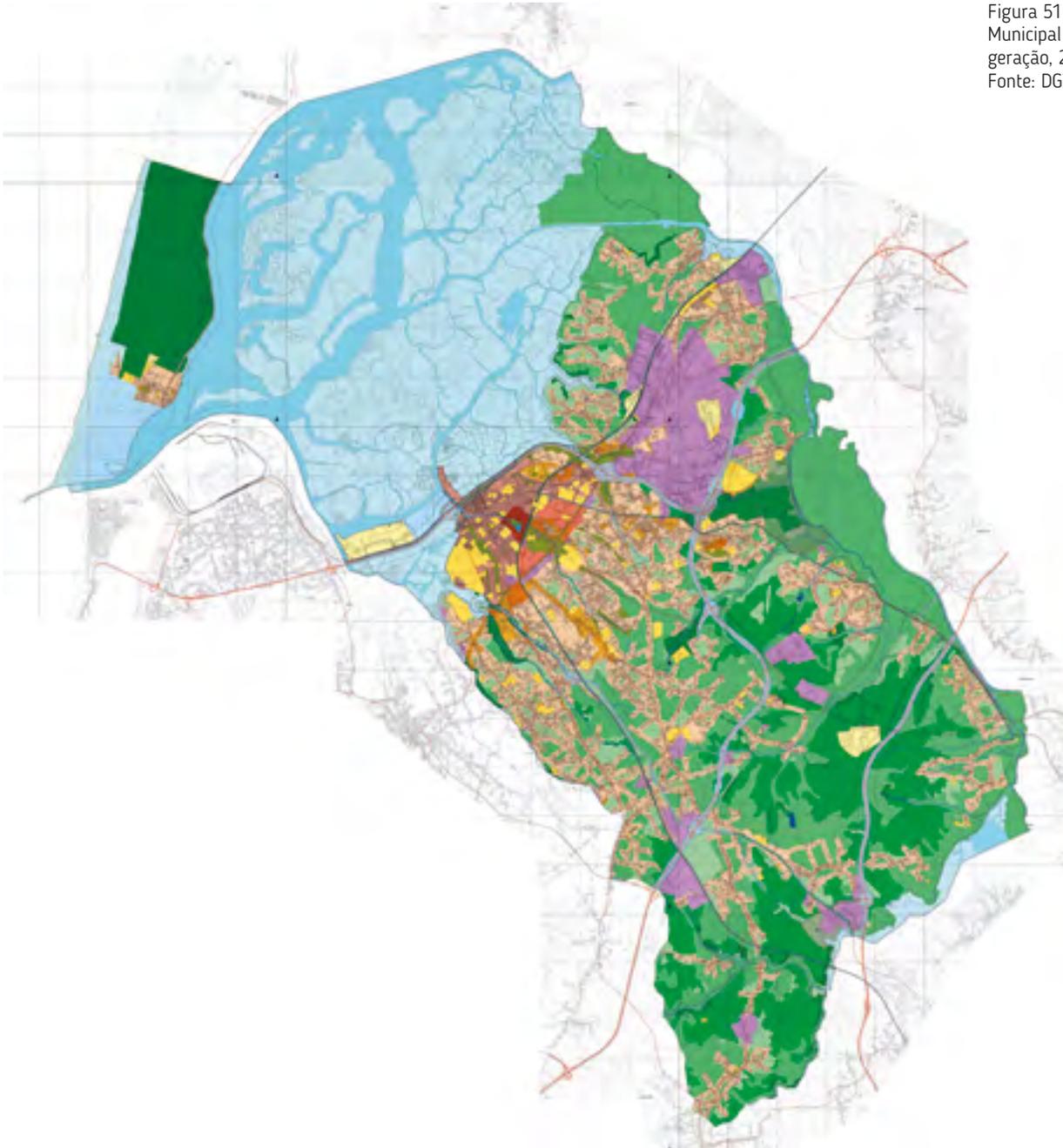


Figura 51 - Plano Diretor Municipal de Aveiro de nova geração, 2019
Fonte: DGT, SNIT, 2020

<p>Linhas de Coesão do Território - LCOE (Art. 11.º)</p> <p>— Limite</p> <p>— Corredor de Água (Ribeira)</p> <p>— Corredor de Água (Alagares - Lago)</p> <p>— Zona de Proteção</p> <p>Áreas de Referência</p> <p>— Zona Urbana</p> <p>— Zona Rural</p>	<p>Plano de Ordenamento do Território</p> <p>— P11 - Zona Urbana</p> <p>— P12 - Zona Urbana</p> <p>Plano Municipal</p> <p>— P13 - Zona Urbana</p> <p>— P14 - Zona Urbana</p> <p>— P15 - Zona Urbana</p>	<p>Plano de Ordenamento do Território</p> <p>— P16 - Zona Urbana</p> <p>— P17 - Zona Urbana</p> <p>— P18 - Zona Urbana</p> <p>— P19 - Zona Urbana</p> <p>— P20 - Zona Urbana</p>	<p>— P21 - Zona Urbana</p> <p>— P22 - Zona Urbana</p> <p>— P23 - Zona Urbana</p> <p>— P24 - Zona Urbana</p> <p>— P25 - Zona Urbana</p>
<p>Tipologia Planificada</p> <p>— P26 - Zona Urbana</p> <p>— P27 - Zona Urbana</p> <p>Elementos Planificados, Infraestruturas e Outros Elementos de Organização</p> <p>— P28 - Zona Urbana</p> <p>— P29 - Zona Urbana</p> <p>— P30 - Zona Urbana</p> <p>— P31 - Zona Urbana</p> <p>— P32 - Zona Urbana</p>	<p>— P33 - Zona Urbana</p> <p>— P34 - Zona Urbana</p> <p>— P35 - Zona Urbana</p> <p>— P36 - Zona Urbana</p> <p>— P37 - Zona Urbana</p> <p>— P38 - Zona Urbana</p>	<p>— P39 - Zona Urbana</p> <p>— P40 - Zona Urbana</p> <p>— P41 - Zona Urbana</p> <p>— P42 - Zona Urbana</p> <p>— P43 - Zona Urbana</p> <p>— P44 - Zona Urbana</p>	<p>— P45 - Zona Urbana</p> <p>— P46 - Zona Urbana</p> <p>— P47 - Zona Urbana</p> <p>— P48 - Zona Urbana</p> <p>— P49 - Zona Urbana</p> <p>— P50 - Zona Urbana</p>

Camara Municipal de Aveiro

1.º Revendo do Plano Diretor Municipal de Aveiro

PLANTA DE ORDENAMENTO

No entanto, o seu **âmbito geográfico** não se limita às áreas no interior do perímetro urbano. Também não se limita a planear o crescimento urbano e a disposição de novos empreendimentos urbanos, especialmente nas cidades e núcleos urbanos acima de um determinado limite populacional, como era obrigatório anteriormente. Desde então, a finalidade e o conteúdo do PU evoluíram. Outras áreas que desempenham um papel na urbanização, tais como áreas comerciais, industriais e turísticas, também podem ser objeto de um PU, bem como áreas rurais complementares que prestam serviços e equipamentos de suporte.

No total, existem atualmente em vigor 212 PU.

Como o PDM se tornou obrigatório para o planeamento municipal, o PU perdeu o seu impacto inicial, desde logo porque deixou de ser obrigatório. Hoje em dia, **o panorama nacional é bastante diversificado**. Por um lado, não mais do que metade dos municípios portugueses tem um PU em vigor. Por outro lado, a dimensão das áreas definidas varia muito (entre 9 e 5000ha), o que demonstra claramente o âmbito alargado do instrumento.

Os conteúdos de planeamento são, portanto, adaptados em função das circunstâncias, embora algumas diretrizes para a sua elaboração sejam definidas por lei. Entre estas:

- A **organização global da área objeto do plano** em termos de: acesso às infraestruturas rodoviárias, transporte público e estacionamento; localização de equipamentos de utilização coletiva e serviços de interesse geral; recursos naturais e culturais e rede ecológica, etc;
- O **zoneamento dos usos do solo** (habitação, comércio, serviços, indústria, etc.) e das áreas de regeneração urbana, incluindo a elaboração dos respetivos regulamentos e parâmetros urbanísticos;
- A delimitação das **unidades operativas de planeamento e gestão**, contendo os termos para a distribuição equitativa dos encargos e benefícios e a implementação do plano.

7. 5. 3. Planos de Pormenor (PP)

Os Planos de Pormenor (PP) visam desenvolver as disposições tanto dos planos diretores como dos planos de urbanização – quando existentes - numa proposta que **pormenoriza a ocupação de uma dada área contínua**, esteja ela em solo urbano destinado a urbanização ou em

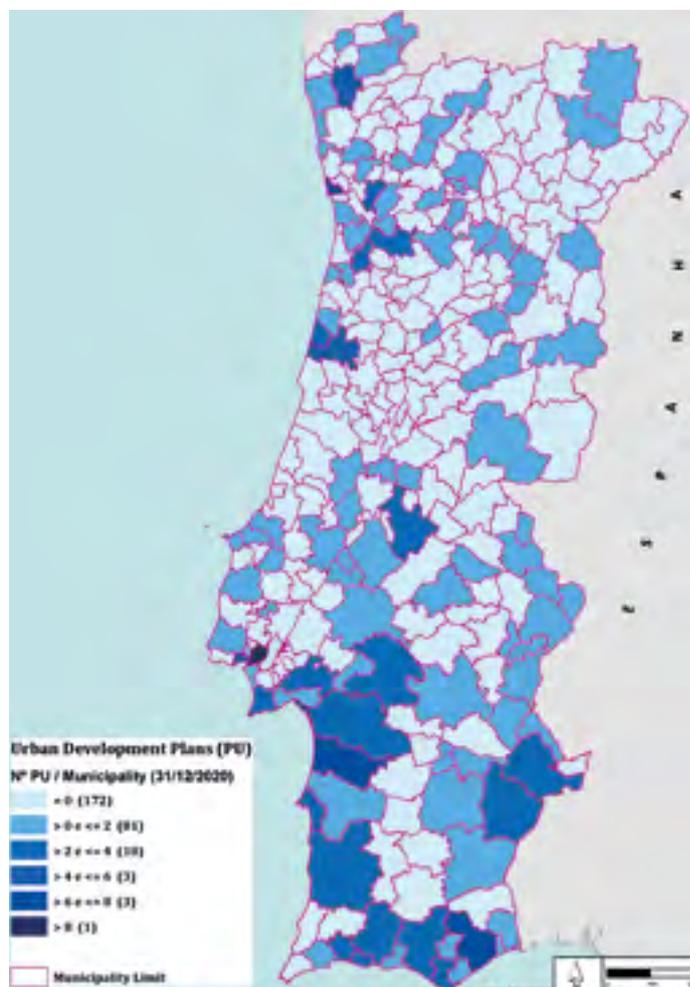


Figura 52 - Número de Planos de Urbanização em vigor por Município
Fonte: DGT, Observatório do Ordenamento do Território e Urbanismo, 2020

solo rústico não urbanizado nem infraestruturado. Os PP definem critérios de conceção para a localização e construção de edifícios, espaços públicos e infraestruturas. Questões como a volumetria e a altura admissíveis do edificado ou a implantação de um edifício no interior de um terreno, são alguns dos aspetos que são regulados pelos PP.

Em 2007, os PP foram dotados de **efeitos registais**, ou seja, da capacidade de promover a transformação da estrutura fundiária (por exemplo, loteamento ou reparcelamento de terrenos) e de constituir lotes urbanos, com efeitos jurídicos diretos em termos de registo predial. Embora opcional, a eficácia registal de um plano de pormenor isenta os particulares (por exemplo, proprietários, promotores imobiliários) de recorrer à figura de loteamento urbano para prosseguir com os seus direitos de urbanização e edificação.

Considerando esta faculdade, em 2015, foi atribuída ao PP a **possibilidade de reclassificar solos rústicos em urbanos**, com vista à respetiva infraestruturção, urbanização e posterior edificação. Isto representa uma mudança significativa relativamente às disposições anteriores, ficando a sua concretização dependente do cumprimento de um conjunto de exigências como sejam o prazo de execução e a caducidade da classificação do uso do solo caso os titulares das licenças não cumpram os seus compromissos. No entanto, esta é uma solução ainda não testada, uma vez que ainda não passou tempo suficiente para avaliar plenamente a viabilidade da medida.

Até agora, a adesão dos municípios ao PP é maior quando comparada com o PU. Quase todos os municípios têm pelo menos um PP em vigor num total de 820 em todo o país; embora com uma distribuição geográfica bastante desigual.

Devido ao seu carácter operacional, o PP compreende os seguintes formatos:

- **Plano de Intervenção no Espaço Rústico** - Estes não podem promover a classificação do solo como urbano; trata-se de um plano dirigido ao desenho e disciplina das áreas rurais. Regula a localização, construção, ampliação e valorização de edifícios e infraestruturas, sempre que sejam permitidos em zonas rurais.
- **Plano de Pormenor de Reabilitação Urbana** – Centram-se particularmente nos centros históricos das áreas urbanas identificados nos planos diretores e planos de urbanização - e nas áreas de reabilitação urbana estabelecidas de acordo com o regime legal em vigor.

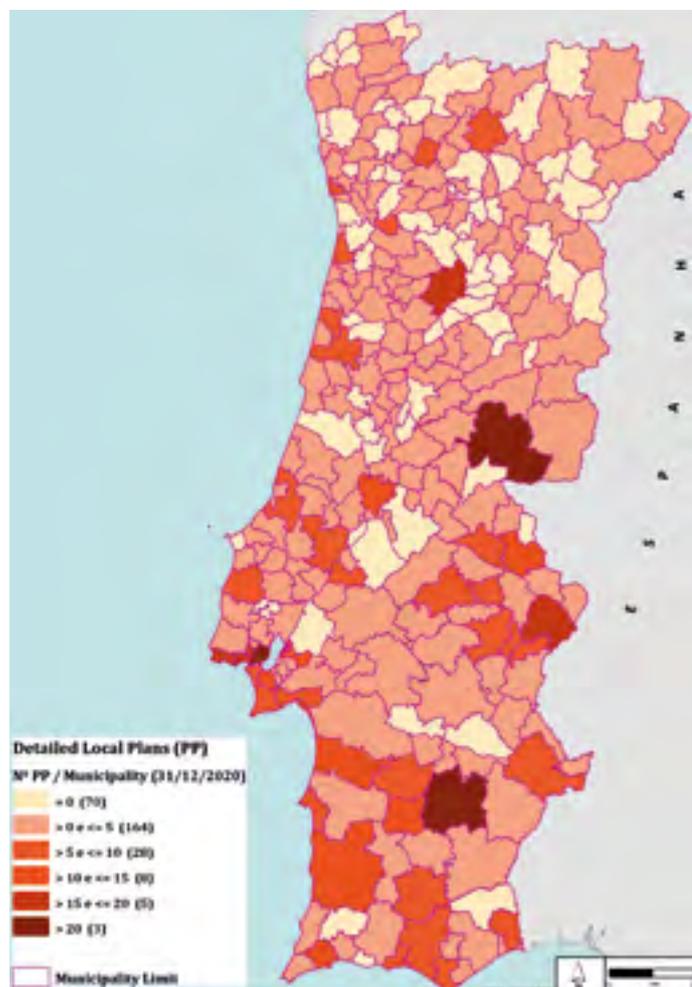
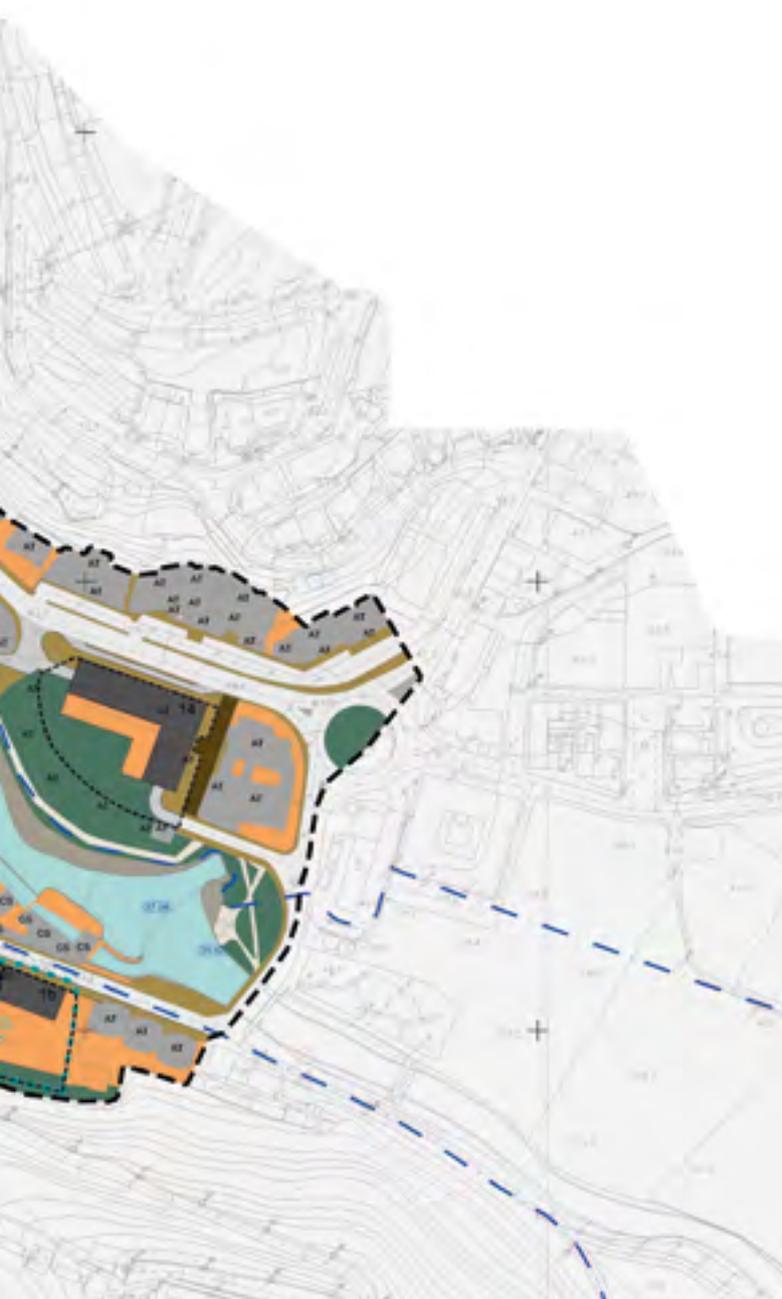


Figura 53 - Número de Planos de Pormenor em vigor por município
Fonte: DGT, Observatório do Ordenamento do Território e Urbanismo, 2020



Figura 54 - Esquema de desenho urbano do Plano de Pormenor de Santo Agostinho, Leiria (2019)
 Fonte: DGT, SNIT, 2020



Detailed urban planning plan for Santo Agostinho, Leiria (2019). The plan includes a grid of site sections (top row), a legend (middle left), a table of data (middle left), and various technical specifications and tables (right side). The legend defines symbols for roads, buildings, and green spaces. The table on the left provides numerical data for various categories. The right side contains detailed technical specifications, including a table for 'SERVIÇOS PERMITIDOS (SEGUNDO CLASSIFICAÇÃO DE USO)' and a table for 'MÉTRICA DE INTERVENÇÃO EM ÁREAS DE PROTEÇÃO AMBIENTAL'.

SERVIÇOS PERMITIDOS (SEGUNDO CLASSIFICAÇÃO DE USO)

CLASSIFICAÇÃO	USO	TIPO	VALOR
1	Residencial	Residencial	1.000,00
2	Residencial	Residencial	2.000,00
3	Residencial	Residencial	3.000,00
4	Residencial	Residencial	4.000,00
5	Residencial	Residencial	5.000,00
6	Residencial	Residencial	6.000,00
7	Residencial	Residencial	7.000,00
8	Residencial	Residencial	8.000,00
9	Residencial	Residencial	9.000,00
10	Residencial	Residencial	10.000,00
11	Residencial	Residencial	11.000,00
12	Residencial	Residencial	12.000,00
13	Residencial	Residencial	13.000,00
14	Residencial	Residencial	14.000,00
15	Residencial	Residencial	15.000,00
16	Residencial	Residencial	16.000,00
17	Residencial	Residencial	17.000,00
18	Residencial	Residencial	18.000,00
19	Residencial	Residencial	19.000,00
20	Residencial	Residencial	20.000,00
21	Residencial	Residencial	21.000,00
22	Residencial	Residencial	22.000,00
23	Residencial	Residencial	23.000,00
24	Residencial	Residencial	24.000,00
25	Residencial	Residencial	25.000,00
26	Residencial	Residencial	26.000,00
27	Residencial	Residencial	27.000,00
28	Residencial	Residencial	28.000,00
29	Residencial	Residencial	29.000,00
30	Residencial	Residencial	30.000,00
31	Residencial	Residencial	31.000,00
32	Residencial	Residencial	32.000,00
33	Residencial	Residencial	33.000,00
34	Residencial	Residencial	34.000,00
35	Residencial	Residencial	35.000,00
36	Residencial	Residencial	36.000,00
37	Residencial	Residencial	37.000,00
38	Residencial	Residencial	38.000,00
39	Residencial	Residencial	39.000,00
40	Residencial	Residencial	40.000,00
41	Residencial	Residencial	41.000,00
42	Residencial	Residencial	42.000,00
43	Residencial	Residencial	43.000,00
44	Residencial	Residencial	44.000,00
45	Residencial	Residencial	45.000,00
46	Residencial	Residencial	46.000,00
47	Residencial	Residencial	47.000,00
48	Residencial	Residencial	48.000,00
49	Residencial	Residencial	49.000,00
50	Residencial	Residencial	50.000,00

MÉTRICA DE INTERVENÇÃO EM ÁREAS DE PROTEÇÃO AMBIENTAL

ÁREA	VALOR
Área de Proteção Ambiental	1.000,00
Área de Proteção Ambiental	2.000,00
Área de Proteção Ambiental	3.000,00
Área de Proteção Ambiental	4.000,00
Área de Proteção Ambiental	5.000,00
Área de Proteção Ambiental	6.000,00
Área de Proteção Ambiental	7.000,00
Área de Proteção Ambiental	8.000,00
Área de Proteção Ambiental	9.000,00
Área de Proteção Ambiental	10.000,00
Área de Proteção Ambiental	11.000,00
Área de Proteção Ambiental	12.000,00
Área de Proteção Ambiental	13.000,00
Área de Proteção Ambiental	14.000,00
Área de Proteção Ambiental	15.000,00
Área de Proteção Ambiental	16.000,00
Área de Proteção Ambiental	17.000,00
Área de Proteção Ambiental	18.000,00
Área de Proteção Ambiental	19.000,00
Área de Proteção Ambiental	20.000,00
Área de Proteção Ambiental	21.000,00
Área de Proteção Ambiental	22.000,00
Área de Proteção Ambiental	23.000,00
Área de Proteção Ambiental	24.000,00
Área de Proteção Ambiental	25.000,00
Área de Proteção Ambiental	26.000,00
Área de Proteção Ambiental	27.000,00
Área de Proteção Ambiental	28.000,00
Área de Proteção Ambiental	29.000,00
Área de Proteção Ambiental	30.000,00

MINISTÉRIO DO AMBIENTE E DA TRANSIÇÃO ENERGÉTICA
 SECRETARIA DE ESTADO DE ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO DA CONSERVAÇÃO DA NATUREZA
 DEPOSITO Nº 16.18.IMPREGOS/19
 EM 2019.019

Território **SNIT**

25
 PLANO DE PORMENOR DE SANTO AGOSTINHO



Figura 55 - Esquema de Zoneamento do Plano de Urbanização da Av. República, Vila Nova de Gaia (2020)
 Fonte: DGT, SNIT, 2020

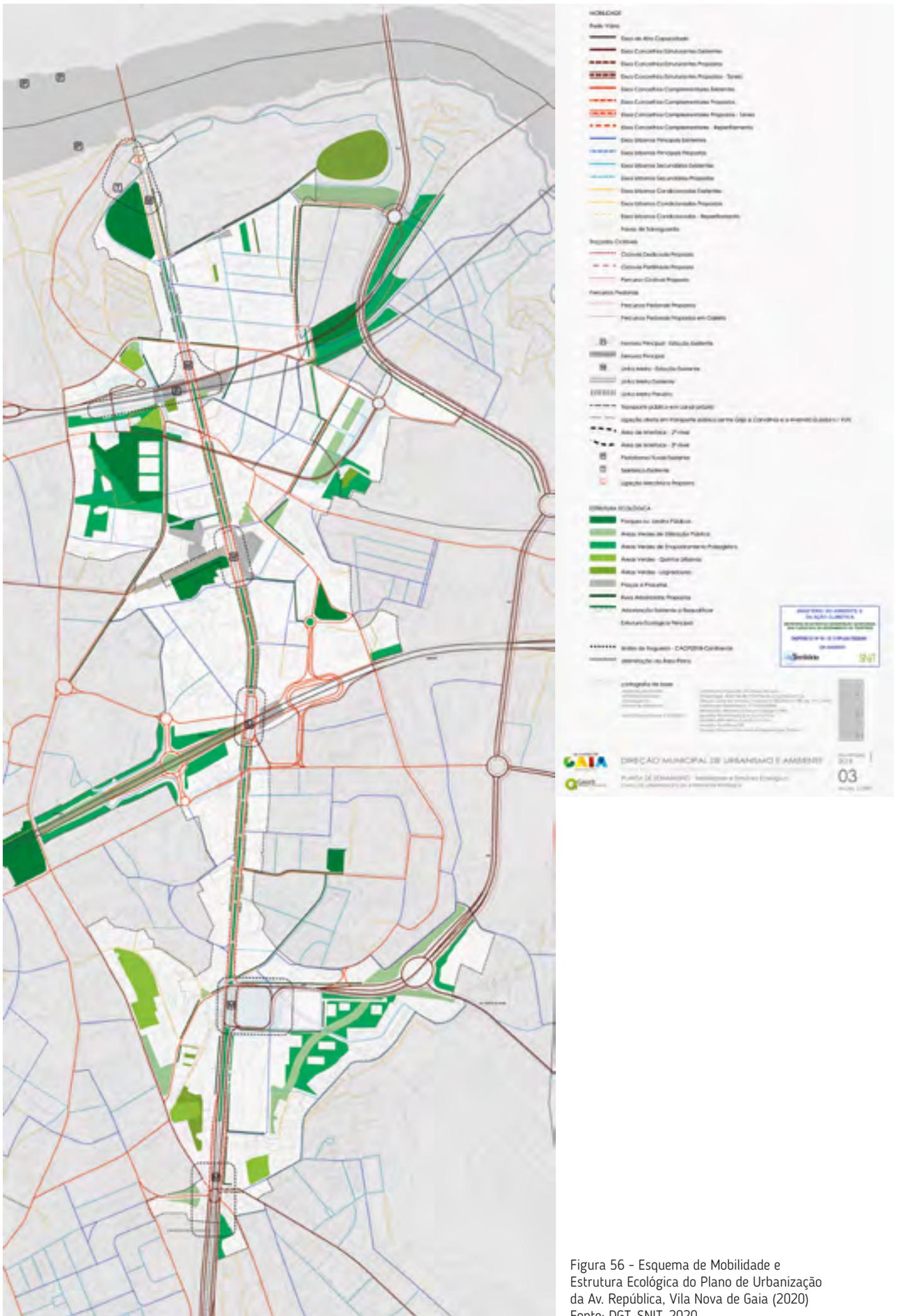


Figura 56 - Esquema de Mobilidade e Estrutura Ecológica do Plano de Urbanização da Av. República, Vila Nova de Gaia (2020)
 Fonte: DGT, SNIT, 2020

- **Plano de Pormenor de Salvaguarda** - Visa especificamente o património cultural, tal como estabelecido pelo enquadramento legal relativo ao património cultural.

Sujeito às adaptações necessárias para cada formato e circunstância específica, os **conteúdos de planeamento** do PP incluem:

- A caracterização minuciosa das áreas abrangidas;
- As operações de reestruturação fundiária e a definição de lotes urbanos, se aplicável;
- As regras para a urbanização;
- A proposta de desenho urbano (modelação do terreno; traçado das ruas, espaços públicos, áreas verdes; alinhamentos do edificado, etc.);
- A definição e dimensionamento das redes de infraestruturas;
- O programa e distribuição de funções e utilizações;
- Parâmetros urbanísticos tais como áreas e densidades de construção, altura das edificações, número de pisos, etc;
- Os critérios de localização e dimensionamento dos edifícios e equipamentos coletivos;
- As regras para a gestão dos espaços públicos;
- As ações para a redistribuição equitativa de encargos e benefícios;
- Os prazos e sistemas de execução do plano.

8. Política de solos e planeamento do uso do solo

8. 1. Política de solos

O solo é um recurso vital para a vida na Terra e para a atividade humana em particular. Não só proporciona condições ambientais necessárias à vida, como suporta o desenvolvimento de atividades produtivas como a silvicultura e a agricultura, bem como a construção de edifícios e infraestruturas. O solo tem, portanto, um valor social intrínseco expresso na sua diversidade e multifuncionalidade. No entanto, **o solo é também um recurso limitado**. Por esta mesma razão, a exploração, uso e transação de terrenos é uma **matéria de política pública sujeita a orientação e regulação**.

A política de solos serve dois objetivos principais: por um lado, proteger o solo como um recurso natural não renovável; por outro lado, proporcionar as condições para uma exploração e utilização responsáveis e sustentáveis do solo. Em particular, a oferta de terrenos para urbanização deve ser feita de forma planeada e eficiente para que as necessidades da população e o desenvolvimento fiquem assegurados sem comprometer o solo enquanto recurso essencial.

Para isso, vários **instrumentos de política** estão ao dispor dos poderes públicos de modo a garantir uma regulação justa e sustentável do solo. Estes incluem o regime jurídico do uso do solo, bem como outros mecanismos de intervenção pública tendo em consideração o direito fundamental da propriedade privada (por exemplo, ordenamento do território e gestão territorial; restrições ao uso do solo; expropriações, etc.).

Em Portugal, a concretização e regulação do uso do solo é **uma matéria do âmbito dos instrumentos de gestão territorial** - em particular, dos planos municipais e intermunicipais (Capítulo 7.5), onde se inclui a possibilidade de construção.

8. 2. Regime do uso do solo

Em Portugal, o regime jurídico do uso do solo baseia-se numa **distinção fundamental entre solo rústico e urbano**. Estas são as duas principais classes de base para o uso do solo e estabelecem a sua mais elementar finalidade. Em função das suas características e vocação, toda e qualquer parcela de terreno deve estar consignada a uma destas duas classes fundamentais.

De acordo com a lei, o **solo urbano** é a classe de uso do solo que representa o solo que está total ou parcialmente urbanizado ou edificado e, como tal, destinado à urbanização e à edificação de acordo com as disposições estabelecidas pelos instrumentos de gestão territorial. Em contrapartida, o **solo rústico** é a classe de uso do solo que está orientada para regular a ocupação de atividades florestais, agrícolas, de conservação da natureza, bem como outras atividades económicas que incluem a exploração de recursos energéticos e geológicos, o turismo e certos usos culturais e recreativos, incluindo a prevenção de riscos.

Além destas duas principais classes fundamentais, a lei estabelece uma série de categorias a serem aplicadas pelos municípios para especificar, dentro de cada classe, os usos possíveis

usos dominantes possíveis e os tipos de utilização admitidos. A isto chama-se **qualificação do solo**. As regras de ocupação e uso do solo são definidas pelos planos territoriais com base na sua respetiva qualificação e zonamento.

A qualificação do solo inclui as **categorias** apresentadas na Figura 57.

Os municípios são livres de criar outras subcategorias para introduzir mais detalhe e especificidade no aproveitamento do solo e respetivo zonamento.

Além disso, o regime de uso do solo prevê o estabelecimento de outras figuras de espaço específicas com o objetivo de reservar espaços para infraestruturas e equipamentos essenciais em coerência com esquema global de ordenamento e sua organização espacial. São elas:

- A **estrutura ecológica municipal**, um sistema contínuo de espaços verdes para equilíbrio ecológico e proteção ambiental;
- **Espaços-canal** a afetar a infraestruturas territoriais e urbanas de desenvolvimento linear;
- **Equipamentos** de utilização coletiva para acolher serviços de interesse geral.

Nenhuma das figuras acima referidas constitui categoria autónoma de uso do solo; pelo contrário, elas sobrepõem-se às diversas categorias de uso, estejam elas em solo rústico ou urbano.

A classificação e qualificação do uso do solo é uma **decisão de planeamento discricionária**, consagrada na lei. Contudo, não obstante a margem de discricionariedade, os municípios não estão eximidos do cumprimento de uma série de **obrigações legalmente vinculativas** (por exemplo, restrições ao uso do solo, servidões administrativas) que tornam a classificação e qualificação do uso do solo uma tarefa muito criteriosa e que exige grande rigor. Isto é especialmente verdade para os solos com capacidade edificatória. Atendendo ao elevado impacto a nível social, económico e ambiental da decisão (em termos de consumo de solo, especulação fundiária e imobiliária, preços da habitação, entre outros), requer uma estreita regulação e coordenação pública.

Como tal, a classificação dos solos como urbanos tendo em vista uma dada capacidade edificatória e a respetiva aquisição de faculdades urbanísticas é um **processo gradual e suces-**

FIGURA 57 - CATEGORIAS DE USO DO SOLO

SOLO RÚSTICO	SOLO URBANO
Espaços agrícolas	Espaços centrais (usos mistos)
Espaços florestais	Espaços habitacionais
Espaços de exploração de recursos energéticos e geológicos	Espaços de atividades económicas
Espaços naturais e paisagísticos	Espaços verdes
Espaços de atividades industriais	Espaços urbanos de baixa densidade
Outras categorias possíveis incluem:	Espaços de uso especial, designadamente:
Espaços culturais (para proteção do património)	Espaços turísticos
Espaços de ocupação turística	Espaços de equipamentos
Espaços destinados a equipamentos	Espaços de infraestruturas estruturantes
Aglomerados rurais	
Áreas de edificação dispersa	

sivo até à plena obtenção de direitos de desenvolvimento. Isto significa que a classificação só será efetiva com a execução das infraestruturas e operações urbanísticas previstas, correndo o risco de **caducar caso não se respeitem os prazos e compromissos assumidos**. Esta medida, inserida no quadro legal em 2014, visa evitar a especulação fundiária e imobiliária e permitir a possibilidade de reverter a classificação para solo rústico de zonas verdes e terrenos cultiváveis livres, caso estes tenham ficado por urbanizar. Além disso, para evitar a classificação indiscriminada de solos urbanos desnecessários, a reclassificação de solo rústico em solo urbano está sempre condicionada à apresentação de **estudos demonstrativos** relativamente à sustentabilidade e viabilidade económica e financeira das decisões de planeamento, considerando as necessidades de nova construção e a carga adicional sobre os sistemas existentes.

Figura 58 - Carta do Regime de Uso do Solo
Fonte: DGT, 2020



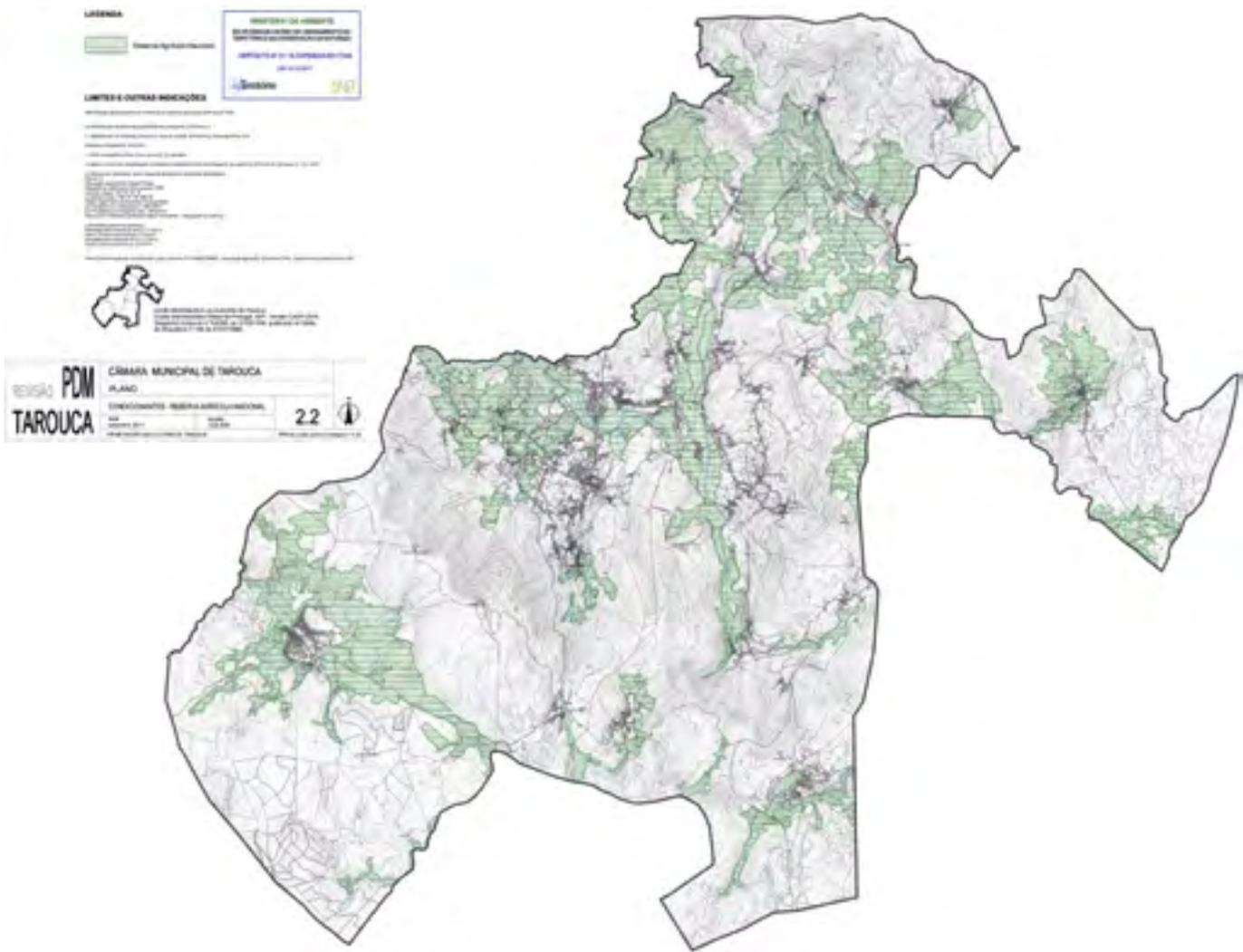
8. 3. Restrições ao uso do solo

Com o objetivo de salvaguardar os recursos fundamentais, prevenir riscos e garantir o bom funcionamento de atividades e infraestruturas territoriais específicas, a lei estabelece **restrições ao uso do solo em prol do interesse público**. Estas podem adquirir diferentes tipos e formatos jurídicos e decorrer de vários sectores de política. As restrições podem funcionar como uma restrição direta e legalmente estabelecida ao uso do solo (por exemplo, a delimitação de certas zonas de proteção como áreas *non aedificandi* e ações proibidas) ou depender de um ato administrativo que constitui um encargo ou obrigação sobre um determinado imóvel em benefício de algo (por exemplo, o estabelecimento de um direito público de passagem). Neste último caso, adota o formato de uma **servidão administrativa**.

Não importa o tipo ou formato, **as restrições conduzem sempre a limitações ao direito de propriedade**. Independentemente de serem decorrentes de servidões administrativas sobre propriedade privada, as restrições podem constituir-se como proibições de construção (áreas *non aedificandi*), inibição de certos usos ou atividades, criação de distâncias mínimas e zonas de proteção, a exigência de licenças ou permissões específicas tendo em vista a utilização da área, entre outros.

Em Portugal, **vários tipos de recursos e disposições territoriais impõem restrições ao uso do solo**: recursos naturais e ecológicos (por exemplo, domínio público da água, albufeiras de águas públicas, áreas protegidas para a conservação da natureza e da biodiversidade); recursos geológicos (por exemplo, pedreiras); recursos agrícolas e florestais; património arquitetónico e arqueológico; equipamentos coletivos (por exemplo, prisões, edifícios de defesa nacional); infraestruturas (por exemplo, autoestradas, caminhos-de-ferro, condutas de gás e água, aeroportos, etc.); e atividades perigosas.

O **levantamento e mapeamento** das restrições e servidões de utilidade pública em vigor numa determinada área é uma **tarefa municipal**. A Reserva Ecológica Nacional e a Reserva Agrícola Nacional são exemplos de restrições de utilidade pública de nível nacional com uma influência determinante no ordenamento do território municipal e intermunicipal. Para além destas e dada a crescente preocupação com a perigosidade dos incêndios rurais,



estes riscos foram recentemente incluídos como um elemento obrigatório no mapeamento das condicionantes no âmbito dos planos diretores.

8. 3. 1. Reserva Ecológica Nacional

A **Reserva Ecológica Nacional (REN)** é uma restrição de utilidade pública com cobertura a nível nacional com o objetivo de promover uma utilização criteriosa dos recursos naturais, garantindo ao mesmo tempo a estabilidade ecológica do meio ambiente. Integra um conjunto de áreas que, pela sua sensibilidade e valor ecológicos, bem como pela sua vulnerabilidade aos riscos naturais, estão sujeitas a um regime especial de proteção. Um dos objetivos é garantir a continuidade e a conectividade da Rede Fundamental para a Conservação da Natureza (Capítulo 7.2.4).

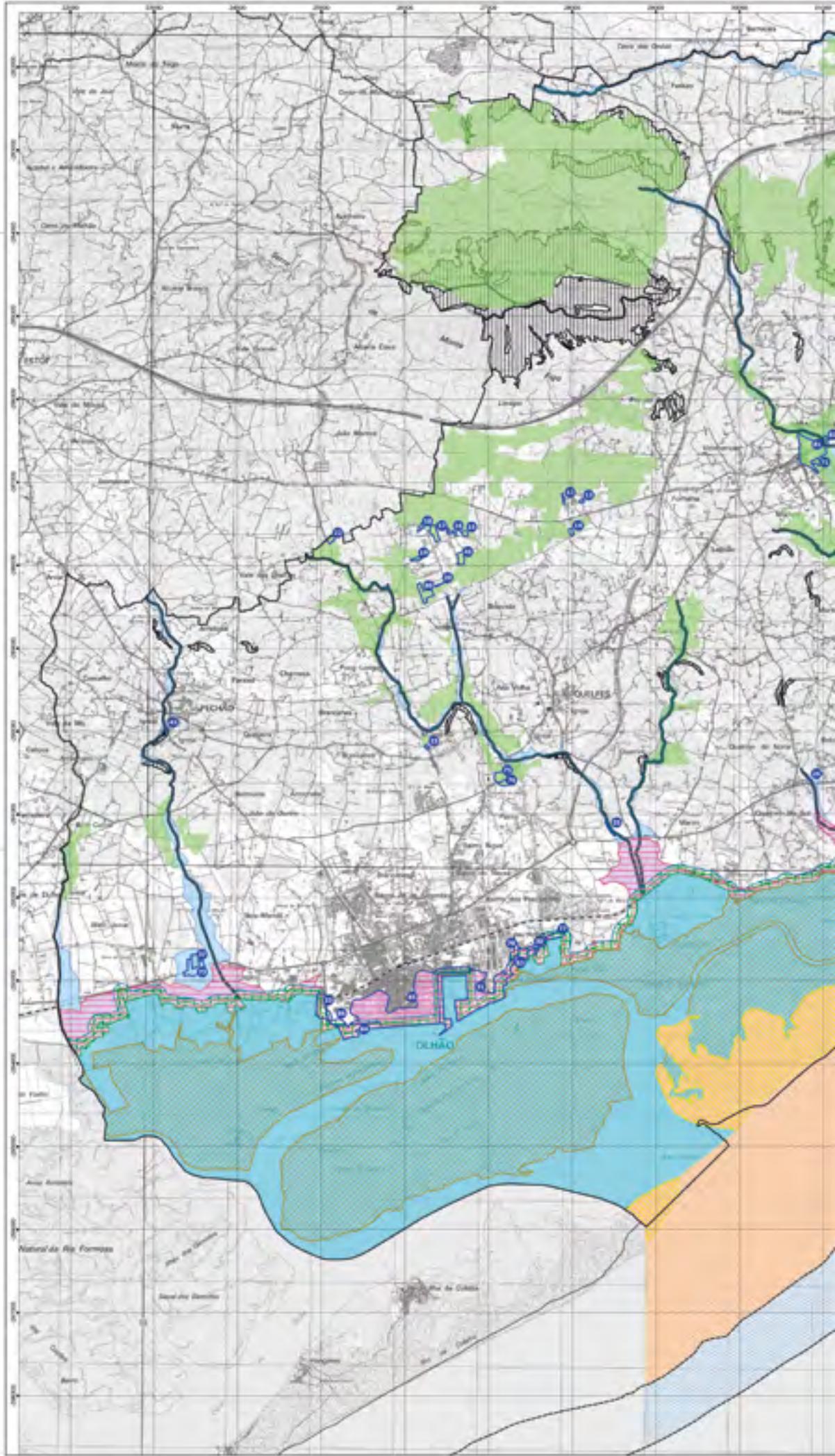
A lei estabelece uma **tipologia de áreas** que devem ser incluídas na REN. Estas são:

- **Áreas de proteção do litoral** (por exemplo, praias, dunas, arribas, sapais, águas de transição, faixas de proteção marítimas e terrestres, etc.);
- **Áreas relevantes para a sustentabilidade do ciclo hidrológico** (por exemplo, cursos de água, lagos e lagoas, albufeiras, áreas de infiltração e recarga de aquíferos);
- **Áreas de prevenção de riscos naturais** (por exemplo, áreas inundáveis, áreas ameaçadas pelo mar, áreas em risco de erosão hídrica do solo, áreas de instabilidade de vertentes).

A **delimitação da REN** compreende dois níveis diferentes:

- Um **nível estratégico**, que se baseia em orientações estratégicas de âmbito nacional e regional. Isto inclui a definição de uma série de princípios e critérios comuns a serem aplicados a nível operacional para cada uma das áreas preestabelecidas.
- Um **nível operativo**, cujo procedimento de delimitação é feito a nível municipal. A delimitação da REN é uma responsabilidade do município, embora sujeita à supervisão da respetiva Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional (CCDR). Apesar de serem procedimentos autónomos, tanto a delimitação da REN como a elaboração do plano diretor podem ocorrer simultaneamente. No entanto, o mapeamento das áreas da REN é sempre uma peça integrante dos planos diretores.

Figura 59 - Delimitação da Reserva Agrícola Nacional a nível municipal, Plano Diretor Municipal de Tarouca, 2017
Fonte: DGT, SNIT, 2020



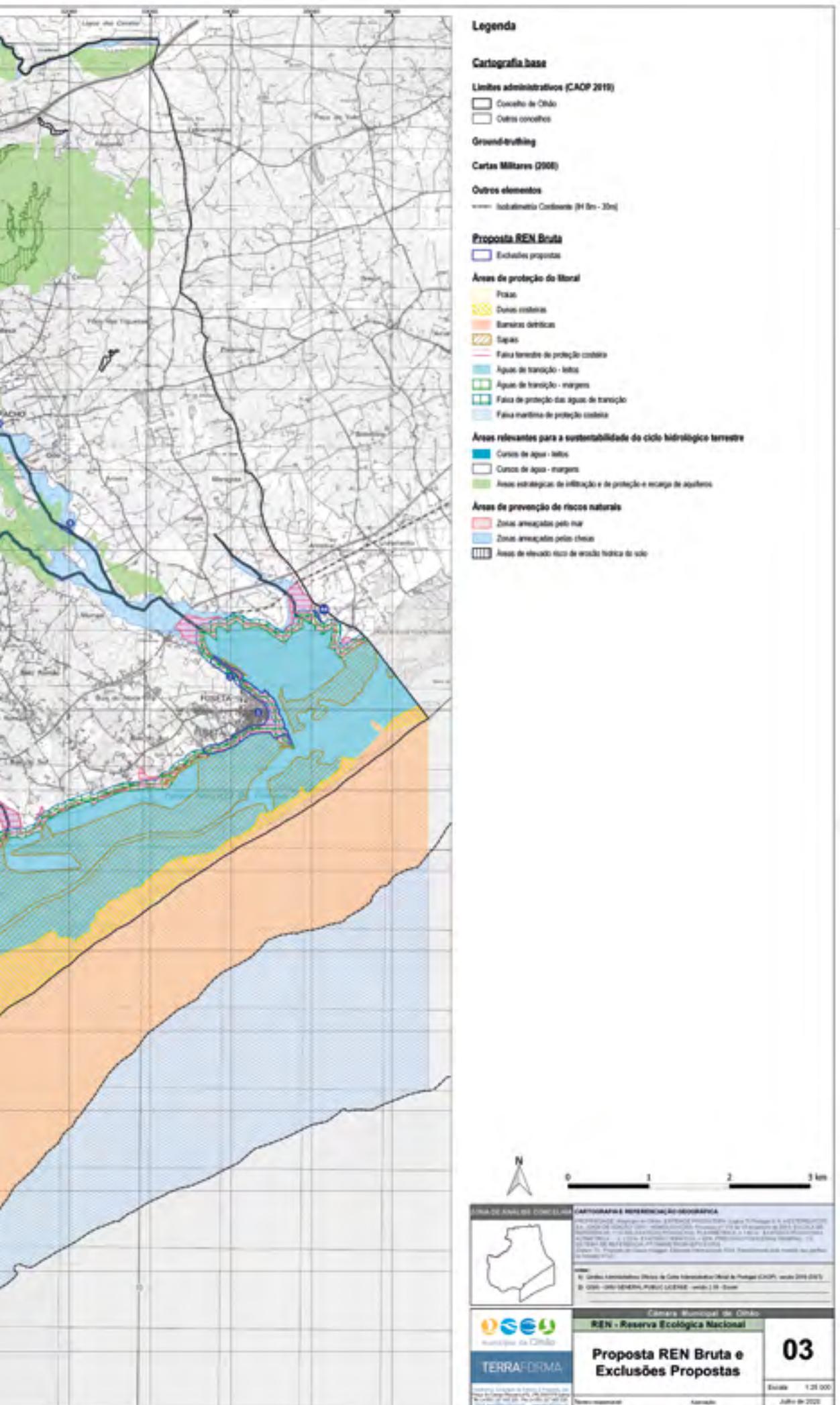


Figura 60 - Delimitação da Reserva Ecológica Nacional a nível municipal, Município de Olhão, 2020
 Fonte: DGT, SNIT, 2020

8. 3. 2. Reserva Agrícola Nacional

A **Reserva Agrícola Nacional** (RAN) é também uma restrição de utilidade pública de âmbito nacional com o intuito de reservar para a atividade agrícola as terras e solos de maior aptidão. Para tal, as áreas incluídas na RAN estão sujeitas a um regime territorial especial que restringe os usos não agrícolas.

A **delimitação da RAN** baseia-se numa classificação prévia das terras, de acordo com a sua aptidão para a agricultura, seguindo as diretrizes técnicas recomendadas pela Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura (FAO). A classificação estabelece várias classes, de A1 a A4, respetivamente em função da maior ou menor aptidão. A RAN inclui todas as áreas A1 e A2. Sempre que tal classificação não esteja disponível, são aplicados critérios alternativos. As áreas com relevância económica local e regional também podem ser incluídas suplementarmente. Já os solos classificados como urbanos nos planos territoriais municipais ou intermunicipais ficam excluídos da RAN.

Embora essa classificação das terras seja feita a nível nacional, a delimitação da RAN é uma **task municipal** como parte integrante do procedimento de elaboração dos planos diretores. As restrições envolvem o estabelecimento de **áreas non aedificandi** e **ações interditas**, tais como: quaisquer obras de urbanização ou operações de loteamento; o depósito de resíduos ou lixo; quaisquer utilizações ou ações que possam vir a danificar o solo provocando inundações, erosão ou poluição, e ainda a utilização inadequada de fertilizantes.

Contudo, são **admitidas algumas exceções aos usos não agrícolas**, geralmente relacionadas com atividades agrícolas e o desenvolvimento rural local. Ainda assim, estas utilizações não agrícolas em áreas de RAN estão sempre dependentes do parecer vinculativo da autoridade responsável.

8. 4. Instrumentos de política de solos

Como a regulação do uso do solo não é suficiente para alcançar em pleno os objetivos de planeamento, existem outros mecanismos baseados designadamente na propriedade pública do solo e na disponibilização de solos por parte da administração. Assim, a **propriedade pública do solo** é um instrumento fundamental para a prossecução dos objetivos da política de ordenamento do território, desempenhando um papel decisivo na regulação do solo e do processo de urbanização. Em Portugal, a propriedade pública é aquela que pertence ao Estado, às regiões autónomas e às autarquias locais, quer seja do domínio público ou do domínio privado.

O **domínio público** inclui ativos como águas territoriais, rios, lagos e lagoas, jazigos minerais, estradas e linhas férreas nacionais, espaços públicos, entre outros. Os bens do domínio público são de utilização comum gratuita e são *incomerciáveis*, ou seja, não podem ser vendidos ou arrendados e não podem ser constituídos direitos privados sobre eles, sendo insuscetíveis de privatização.

O **domínio privado** inclui outras propriedades públicas (por exemplo, edifícios públicos; património imobiliário; bens imóveis e outros bens) que, devido à sua natureza, podem ser objeto de comércio legal ao abrigo do direito privado. Representam um mecanismo público decisivo da política fundiária, nomeadamente para: regular o mercado de solos e evitar a especulação fundiária e imobiliária; criar espaço para infraestruturas e equipamentos de utilização coletiva; apoiar a intervenção de outras áreas de política como as florestas, a agricultura ou a habitação; e sustentar a distribuição de encargos e benefícios nos procedimentos de ordenamento e gestão territorial.

Com base nisso, existem vários **mecanismos de intervenção pública** no âmbito da política fundiária para apoiar a implementação dos instrumentos de gestão territorial. Entre os quais:

- A **transação** de bens imóveis do domínio privado, que pode incluir a compra, venda ou permuta de terrenos;
- O **direito de preferência** que dá preferência ao Estado, regiões autónomas e autarquias locais na aquisição de bens imóveis transacionados entre particulares;
- A constituição de **direito de superfície** sobre os terrenos do domínio privado, o que dá aos beneficiários a possibilidade de construir ou explorar esses terrenos a título oneroso;
- A **cedência de utilização**, a título oneroso, de bens e propriedades pertencentes ao domínio privado;
- A **concessão da utilização e exploração** de bens do domínio público com base em contratos de concessão e licenças de uso privativo;
- A **expropriação** por utilidade pública, mediante o pagamento de uma justa indemnização;

- A **cedência gratuita**, para fins de utilidade pública, de bens imóveis por parte dos particulares e no âmbito de operações urbanísticas, tendo em vista a criação de espaços públicos, infraestruturas e equipamentos de utilização coletiva.

Existem outros mecanismos de política que, embora não envolvam diretamente a posse pública de terrenos, interferem com direitos de propriedade privada. São exemplo disso:

- A constituição de **servidões administrativas** (Capítulo 8.4);
- A **venda e o arrendamento forçados** sempre que os proprietários de terrenos não cumprem as suas obrigações obstaculizando desta forma a prossecução de objetivos de ordenamento; ou a disponibilização de terras na bolsa nacional de terras, para efeitos de venda ou arrendamento, designadamente os prédios rústicos e mistos sem dono conhecido e que não estejam a ter uma utilização agrícola ou florestal efetiva;
- A **imposição** para os proprietários de terrenos **de realizar operações urbanísticas** a fim de dar cumprimento ao estabelecido nos instrumentos de gestão territorial;
- A **transferência dos direitos de edificabilidade** de um terreno para outro;
- A aplicação de **taxas** e outros **encargos**;
- A realização de operações de **restruturação da propriedade** (fracionamento, emparcelamento ou reparcelamento) para adaptar a sua configuração (dimensão, forma, localização) aos objetivos de planeamento e desenvolvimento.

8. 5. Regime económico-financeiro dos planos territoriais

Para evitar que os planos excedam as necessidades em termos de disponibilização de solo para desenvolvimento urbano e, ao fazê-lo, encorajem a especulação fundiária, a lei portuguesa prevê o estabelecimento de um regime económico-financeiro dos planos territoriais. O objetivo é controlar e **regular o valor do solo**, promover a **afetação social das mais-valias** decorrentes das opções de planeamento e garantir a **sustentabilidade económica e financeira das infraestruturas e equipamentos urbanos** (por exemplo, evitar empreendimentos fantasma ou o sobredimensionamento de infraestruturas urbanas). Assim, os ganhos de capital no mercado de terrenos gerados designadamente por decisões discricionárias de planeamento sempre que o solo é classificado como solo urbano (tornando-o pois passível de receber urbanização e edificação), devem ser identificados de forma rigorosa de acordo com critérios fixos e devem ser objeto de uma redistribuição equitativa entre as partes interessadas. Além disso, não só devem ser usados para financiar custos de desenvolvimento urbano (por exemplo, obras de urbanização, infraestruturas urbanas, espaços públicos e áreas verdes, etc.), como devem também contribuir para a concretização de infraestruturas e serviços sociais e ambientais (por exemplo, habitação social a custos acessíveis; serviços de ecossistemas, etc.).

Assim, estão previstos vários **mecanismos legais** para permitir um planeamento urbano equilibrado, sustentável e justo:

- As operações urbanísticas previstas nos planos territoriais devem ser precedidas pela **demonstração da sua viabilidade económica e financeira**, incluindo a realização de infraestruturas e equipamentos e tendo em conta não só os custos de construção, mas também a sua manutenção posterior.
- Os planos territoriais precisam de ser acompanhados de um **plano de financiamento** que sustente e fundamente as decisões de planeamento do ponto de vista da sua sustentabilidade financeira.
- Tendo em vista a criação de condições para a gestão urbanística (por exemplo, concretização e manutenção de espaços públicos e infraestruturas), os municípios estão obrigados a elaborar um **programa de financiamento urbanístico** como parte integrante do seu programa plurianual de investimentos municipais.
- Os municípios devem também criar um **fundo municipal de sustentabilidade ambiental e urbanística** resultante da redistribuição de mais-valias, particularmente direcionado para a prestação de serviços ambientais e para a reabilitação urbana.
- A **tributação do património imobiliário** pode ser diferencial, dependendo da carga gerada pelos empreendimentos privados sobre as infraestruturas territoriais ou, pelo contrário, dos benefícios sociais provenientes dos investimentos realizados pelos particulares

A lei portuguesa prevê o estabelecimento de um regime económico-financeiro dos planos territoriais.

(por exemplo, habitação social, infraestruturas, equipamentos de utilização coletiva).

- A obrigação dos planos territoriais de considerarem mecanismos para a **redistribuição equitativa de benefícios e encargos** decorrentes das operações urbanísticas.

8. 6. Redistribuição dos encargos e benefícios da urbanização

A redistribuição das mais-valias fundiárias e a repartição dos encargos e benefícios decorrentes da urbanização são garantidos através da aplicação de **mecanismos de perequação**. Estes podem ser aplicados de forma direta ou indireta e ser utilizados em conjunto como instrumentos complementares.

Os mecanismos de perequação incluem:

- O estabelecimento de uma área de cedência média - as áreas de cedência média são estabelecidas no plano e estão sobretudo orientadas para garantir a realização de espaços públicos, infraestruturas e equipamentos coletivos. Sempre que uma área de cedência efetiva for superior ou inferior à média, devem ser acionados mecanismos de compensação que contrabalançam, de forma positiva ou negativa respetivamente, o diferencial face à cedência média.
- O estabelecimento de uma **edificabilidade média** abstrata – os benefícios e mais-valias geradas pelos planos (atendendo à capacidade edificatória neles prevista) devem ser objeto de uma redistribuição equitativa entre os proprietários envolvidos. Como tal, os direitos concretos de construção (edificabilidade específica de cada parcela) são calculados com base na dimensão de cada propriedade. Para garantir que ninguém fica em desvantagem ou vantagem (tendo por referência a edificabilidade média abstrata), são concedidas compensações, por exemplo descontos nas taxas, permuta ou transação de terrenos e transferência de direitos de edificabilidade. Os direitos de edificabilidade podem ser convertidos em créditos de construção que por sua vez podem ser objeto de transação.
- A **repartição dos custos de urbanização** - todos os encargos relacionados com o processo de urbanização (infraestruturas; equipamentos sociais; espaços verdes, etc.) são também objeto de uma justa distribuição entre as partes envolvidas.

Com base neste sistema de redistribuição de benefícios e encargos, os municípios podem constituir uma reserva de áreas e criar créditos para o seu próprio fundo municipal e para outras transações.

9. Procedimentos de gestão territorial

9. 1. Dinâmica dos procedimentos de planeamento

A elaboração, alteração e aprovação de programas e planos territoriais envolve uma série de **regras e procedimentos legais** que visam garantir princípios constitucionais como sejam a representatividade democrática das partes, a participação dos cidadãos, a responsabilização das entidades públicas e a transparência das disposições e procedimentos administrativos.

Os procedimentos e fluxos de dinâmica dos instrumentos de gestão territorial variam de acordo com o âmbito e tipo de instrumento em causa. Contudo, existem alguns **aspetos comuns**, tais como a possibilidade de serem revistos, alterados, suspensos ou revogados e a obrigação de se considerarem mecanismos de informação, participação e avaliação (ambiental e relativa às disposições do programa ou plano).

Revisão: envolve uma reformulação estrutural e uma reconsideração geral e abrangente das opções planeamento, incluindo as opções estratégicas, os princípios subjacentes e o modelo territorial. Corresponde, basicamente, à elaboração de uma nova versão do programa ou plano territorial em causa sempre que as condições ambientais, sociais e económicas de base assim o exijam.

Alteração: não tem carácter estrutural e normalmente aborda apenas parte (ou seja, uma determinada área, componente) do programa ou plano em questão. As alterações podem estar dependentes: da evolução das condições de base; da não conformidade com os instrumentos de planeamento posteriores; e da entrada em vigor de regras e legislação que entrem em contradição com as disposições do plano. Alguns formatos específicos podem ser adotados:

- Alterações por adaptação - sempre que a entrada em vigor de novas leis e instrumentos de gestão territorial exigir uma atualização;
- Alterações simplificadas - sempre que houver necessidade de rever o regime de uso do solo numa dada área, por exemplo, devido ao levantamento de restrições com carácter temporário;
- Correções materiais - sempre que houver acertos ou erros menos apreciáveis que exi-

FIGURA 61 - DINÂMICA DE ELABORAÇÃO/REVISÃO DO PNPOT



jam alguma retificação.

Suspensão: envolve o levantamento, total ou parcial e por um certo período de tempo, das disposições do programa ou plano territorial, geralmente devido a circunstâncias de excepcional relevância nacional ou regional. Requer a identificação do prazo, da área em questão e das disposições legais que devem ser suspensas, bem como o estabelecimento de medidas cautelares para a área.

Revogação: envolve o cancelamento do instrumento de planeamento em vigor, cujas disposições legais deixam de produzir efeitos jurídicos. No caso de planos diretores, a revogação implica a adoção de um novo plano diretor.

9. 2. Procedimentos de planeamento de âmbito nacional e regional

9. 2. 1. Procedimentos do PNPOT

A nível nacional, a elaboração/revisão do PNPOT é uma decisão do Governo espoletada através de uma resolução do Conselho de Ministros. Princípios orientadores, missão e prazos são estabelecidos desde o início, assim como as entidades que promovem e apoiam o processo de acompanhamento.

Para além da Comissão Consultiva com **representantes dos vários interesses em presença**, a elaboração da proposta é também apoiada por uma Equipa Técnica e por um Sistema de Pontos Focais com representantes dos vários sectores de política, das Regiões Autónomas e das cinco Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional (CCDR).

A proposta está sujeita a **consulta pública** por um período não inferior a trinta dias. Após o apuramento dos resultados, uma proposta final é submetida à Assembleia da República, responsável pela sua aprovação final, razão pela qual o PNPTOT tem força jurídica de Lei.

No que diz respeito à **implementação**, o modelo de governança é definido pelo Conselho de Ministros e considera três dimensões principais: a mobilização dos sectores de política e dos atores territoriais responsáveis pela **execução das medidas de política**; a **monitorização** e o **acompanhamento sistemático** do programa; e a **avaliação** das suas realizações e resultados. Para o efeito, foi criado um Fórum Intersectorial sob a coordenação da Direção-Geral do Território (DGT), com a missão de promover a implementação do PNPTOT.

9. 2. 2. Procedimentos dos programas sectoriais e especiais

Tanto os programas sectoriais como os programas especiais dependem de um **despacho ministerial** emitido pelo ministro responsável por cada um dos sectores de política em questão. Considera não só os objetivos e interesses públicos a alcançar, como questões práticas como a constituição da comissão consultiva (quando necessário), a submissão a avaliação ambiental estratégica e o calendário e prazos do procedimento.

Em relação ao **processo de elaboração**, existem algumas diferenças entre estes dois tipos de instrumentos. Enquanto os programas especiais exigem a constituição de uma comissão consultiva com representantes de várias áreas de política e níveis governamentais tendo em vista uma tomada de posição conjunta, os programas sectoriais carecem do parecer de algumas entidades públicas específicas, como são as CCDR ou as Entidades Intermunicipais, depois objeto de ponderação. Em qualquer caso, são sempre permitidas **reuniões de concertação**, nomeadamente para dissipar potenciais desentendimentos. Salvo indicação em contrário, em qualquer dos casos, seja programa sectorial ou especial, o procedimento

carece normalmente de uma **avaliação ambiental** como parte integrante do processo de elaboração. Isto aplica-se também à **consulta pública** (Capítulo 9.4), uma prática obrigatória em qualquer procedimento de planeamento. **A aprovação final** depende de uma resolução do Conselho de Ministros, levando em conta as atualizações e adaptações necessárias face a programas e planos existentes, de maneira a assegurar a sua compatibilidade.

As reuniões de concertação e a consulta pública são sempre necessárias, bem como os procedimentos relativos à aprovação e publicação.

9. 2. 3. Procedimentos dos programas regionais

A nível regional, os procedimentos de planeamento e o fluxo de dinâmica não diferem muito dos que se praticam a nível nacional. Depois de uma decisão do Conselho de Ministros, a **elaboração recai sobre as CCDR** como órgãos regionais desconcentrados da administração central do Estado para o ordenamento do território. De forma semelhante aos programas especiais, o acompanhamento dos programas regionais depende da constituição de uma Comissão de Consultiva e da realização de reuniões de concertação com o objetivo de alcançar uma **solução mutuamente acordada e negociada**. Na ausência de consenso, a proposta fica sujeita ao parecer vinculativo da Comissão Nacional do Território (CNT).

9. 3. Procedimentos de planeamento de âmbito municipal e intermunicipal

9. 3. 1. Procedimentos de elaboração e acompanhamento dos planos territoriais

A nível municipal e intermunicipal, os procedimentos de planeamento seguem disposições legais detalhadas.

Os **planos diretores** têm um fluxo procedimental mais complexo. Em qualquer caso, a decisão é da **Câmara Municipal** (ou Conselho Intermunicipal) que estabelece os **termos de referência**, incluindo o contexto, a oportunidade, as metas e os prazos de elaboração do plano. Enquanto a Câmara Municipal é responsável pelo desenrolar dos trabalhos, a **CCDR é o órgão da administração central que orienta** o processo de elaboração, nomeadamente promovendo a constituição e a presidência da **Comissão Consultiva (CC)**. Com representantes dos diversos órgãos da administração pública e entidades intermunicipais, a CC é

responsável pelo **acompanhamento** e ponderação dos trabalhos em curso.

Em paralelo, a **avaliação ambiental estratégica** decorre lado a lado, com o objetivo de ponderar eventuais efeitos ambientais desde o início do processo de planeamento e, portanto, apoiar a tomada de decisão de uma forma interativa e proativa. O relatório ambiental passa a fazer parte integrante do plano, estando também sujeito à apreciação das entidades públicas, à consulta pública e à aprovação final.

A **aprovação** é da responsabilidade da **assembleia municipal** (ou assembleia intermunicipal).

No caso de existirem conflitos com programas nacionais e regionais em vigor, os planos territoriais carecem de uma **ratificação pelo governo**. O ciclo de planeamento é concluído assim que o plano é **publicado** no *website* municipal e disponibilizado no repositório do Sistema Nacional de Informação Territorial.

Planos de urbanização e planos de pormenor seguem fluxos procedimentais e abordagens semelhantes, embora mais simples. Por um lado, o processo de acompanhamento é opcional e não requer a constituição de uma comissão consultiva; por outro lado, a avaliação ambiental estratégica só é solicitada quando os planos forem suscetíveis de ter impactos ambientais diretos ou indiretos. Não obstante, as reuniões de concertação e a consulta pública são sempre necessárias, bem como os procedimentos relativos à aprovação e publicação.

9. 3. 2. Contratos para planeamento

A elaboração, revisão ou alteração de **planos de urbanização e planos de pormenor** pode ser objeto da celebração de um contrato para planeamento entre o município e os respetivos interessados.

Os contratos de planeamento dão aos municípios a possibilidade de conferir aos privados interessados, **responsabilidades de planeamento** que são de competência das autoridades locais. Foram introduzidos no quadro legal em 2007 para dotar os municípios de um instrumento jurídico e administrativo complementar que apoie a **negociação público-privada** e o estabelecimento de **soluções concertadas de planeamento**, nomeadamente no que respeita ao desenvolvimento urbano. A assinatura de um contrato de planeamento permite às partes estabelecer termos e condições para a elaboração do plano (por exemplo, diretrizes, cronograma) e acordar soluções espaciais e organizacionais para uma determinada área (por exemplo, traçado e desenho urbano, parâmetros de construção, etc.), procurando uma colaboração mais estreita entre municípios, proprietários e as partes interessadas. Além disso, dá suporte aos municípios que muitas vezes sofrem de falta de capacidade e recursos para elaborar novos planos.

No entanto, contratos de planeamento **não significam a delegação de poderes municipais** nos privados. Na verdade, eles não estão isentos de prosseguir com os procedimentos legais necessários relacionadas com a elaboração, aprovação e implementação do plano. Os municípios mantêm plena competência e poderes sobre o processo de planeamento, enquanto os contratos de planeamento incidem particularmente no desenvolvimento das próprias propostas de plano.

9. 3. 3. Execução dos planos territoriais

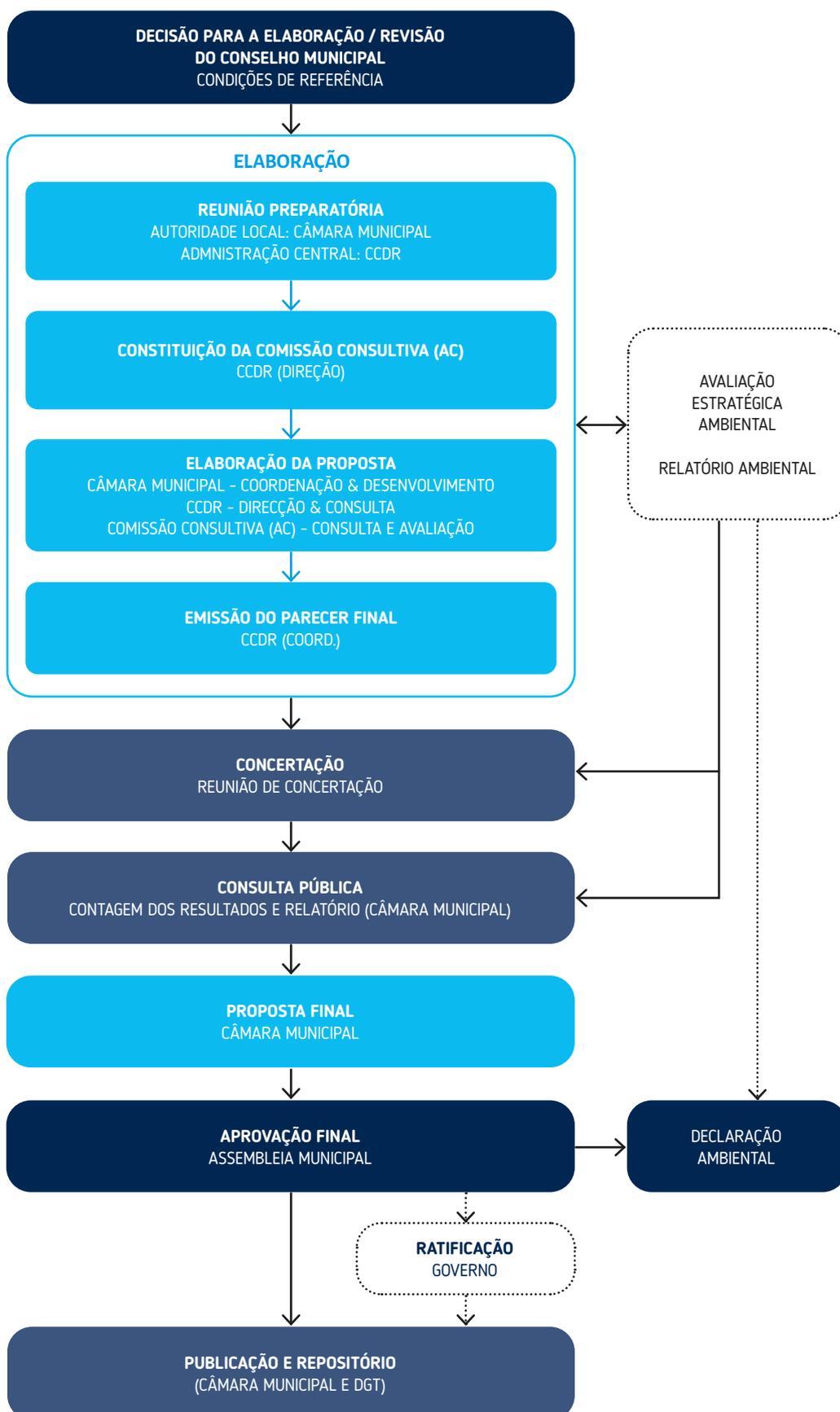
De acordo com a lei, os planos territoriais - sejam eles planos diretores, de urbanização ou planos de pormenor - precisam de considerar a **programação da sua implementação e execução**. A programação inclui a definição de ações, prioridades, meios e prazos de execução, a nomeação dos órgãos responsáveis e respetivas funções e a identificação dos custos estimados e dos investimentos públicos correspondentes.

Os municípios lideram o processo, fornecendo meios técnicos e financeiros para garantir a eficácia do plano. Para isso, podem invocar os seus próprios recursos, fazer uso dos instrumentos e ferramentas legais disponíveis e assinar contratos com os *stakeholders* privados e os particulares. Estes **compromissos municipais** têm de ser registados nos orçamentos municipais e nos programas plurianuais de investimentos. Por sua vez, os proprietários e os *stakeholders* privados devem acomodar os seus próprios objetivos e solicitações aos objetivos e prioridades estabelecidos pelos municípios.

Entre os instrumentos e ações de programação estão:

- A delimitação das **unidades operativas de planeamento e gestão** (UOPG) que correspon-

FIGURA 62 - PLANOS DIRETORES: DINÂMICA DE ELABORAÇÃO /REVISÃO



dem a uma área limitada para a qual são estabelecidos alguns objetivos e parâmetros. O objetivo é considerar uma abordagem integrada para uma determinada área, mesmo quando a execução possa acontecer em diferentes fases de implementação.

- Os próprios **instrumentos de gestão territorial** (por exemplo, planos diretores podem programar e determinar a elaboração de planos de urbanização ou pormenor para áreas específicas).
- A delimitação de **áreas de reabilitação urbana** (ARU) que requerem uma abordagem integrada e uma intervenção centrada na regeneração e reabilitação de áreas urbanas consolidadas ou degradadas, quer o foco principal seja a reabilitação de edifícios existentes ou a regeneração global da área (incluindo edifícios, espaços públicos, espaços verdes urbanos, infraestruturas e outros equipamentos comuns).
- A programação de novas **infraestruturas e equipamentos estruturais**.

Para operacionalizar a **execução sistemática** e garantir que o desenvolvimento urbano atende aos objetivos do plano, a execução dos planos desenvolve-se a partir de **unidades de execução**. Estas podem corresponder, no todo ou em parte, a uma UOPG, a um plano de urbanização (PU) ou a um plano de pormenor (PP). No entanto, as unidades de execução também estão disponíveis na ausência de qualquer plano local efetivo (PU ou PP) e podem ser estabelecidas a qualquer momento - em qualquer lugar, seja por iniciativa do município ou a pedido dos proprietários. Neste caso, a consulta pública é obrigatória.

A delimitação das unidades de execução implica a **identificação e caracterização do cadastro predial**, incluindo todas as parcelas e explorações dentro da área de intervenção. O objetivo é garantir a distribuição equitativa dos encargos e benefícios relacionados com a urbanização, considerando as operações de estruturação fundiária necessárias, a par dos objetivos de planeamento e o traçado e esquemas de uso do solo preestabelecidos.

No âmbito das unidades de execução, a **concretização das opções de planeamento** é realizada de três maneiras diferentes:

- **Sistema de iniciativa dos interessados** - promovida por proprietários de imóveis e partes interessadas privadas que assinam um contrato de urbanização;
- **Sistema de cooperação** - por iniciativa do município, embora envolvendo a participação de particulares interessados e, portanto, a assinatura de um contrato de urbanização;
- **Sistema de imposição administrativa** - por iniciativa do município através de intervenção direta ou por meio de concessões de urbanização.

Em certas ocasiões, os planos também podem considerar operações *ad hoc* fora das unidades de execução (por exemplo, operações urbanísticas em áreas urbanas consolidadas). Estas são consideradas como uma forma de **execução não sistemática**.

9. 4. Participação pública

A participação cidadã e o acesso à informação são **dois princípios democráticos básicos e direitos fundamentais** estabelecidos pelo sistema jurídico português. Os cidadãos - quer sejam indivíduos ou outras pessoas coletivas - têm o direito de participar em cada fase do processo de planeamento. A elaboração, revisão, alteração, execução e avaliação dos instrumentos de gestão territorial devem prever obrigatoriamente a possibilidade de participação pública. Para isso, os procedimentos de planeamento são necessariamente anunciados e publicados antecipadamente, na Internet e numa plataforma online dedicada (**Plataforma Colaborativa de Gestão Territorial** - PCGT).

A participação pública considera a possibilidade de os cidadãos expressarem a sua opinião, pedirem explicações e esclarecimentos e apresentarem as suas sugestões e solicitações.

O principal mecanismo de participação pública nos procedimentos de gestão territorial é a **consulta pública**. Os períodos e termos da consulta pública são normalmente anunciados no Diário da República e por outros meios eletrónicos. Além disso, são geralmente promovidas sessões presenciais e de participação pública. Os resultados da consulta pública são ponderados e são dadas respostas às dúvidas e sugestões apresentadas.

Além dos programas e planos territoriais, outros processos de participação cada vez mais frequentes incluem o **orçamento participativo** e **outros instrumentos legais** (por exemplo, áreas de reabilitação urbana, unidades de execução, etc.) e **decisões públicas com impacto significativo na vida das pessoas**.

Além da participação pública, os particulares também gozam de direitos adicionais, como o di-

reito de ação popular, a possibilidade de apresentar uma reclamação, contestar uma decisão ou exigir a anulação do plano.

O acesso à informação tem uma importância crescente. A Internet e os sistemas de informação são os principais canais. No âmbito do ordenamento do território, é de destacar o **Sistema Nacional de Informação Territorial** (SNIT) - onde são disponibilizados todos os instrumentos de ordenamento do território em vigor -, o **Sistema Nacional de Informação Geográfica** (SNIG) - plataforma colaborativa que reúne os dados geográficos a nível nacional - e o **Sistema Nacional de Informação Cadastral** (SNIC) - onde é disponibilizado o cadastro predial.

9. 5. Monitorização e avaliação em ordenamento do território

A monitorização e avaliação dos instrumentos de gestão territorial é uma **exigência legal**. De acordo com o regime jurídico e a Lei de bases gerais da política pública de solos, de ordenamento do território e de urbanismo, é requerida aos programas e planos territoriais, a indicação de **parâmetros e indicadores** para permitir a sua monitorização e avaliação regulares considerando a estratégia estabelecida e os objetivos e resultados esperados. Como tal, a decisão sobre a revisão, alteração e revogação de qualquer programa ou plano em vigor deve ser tomada com base numa **avaliação prévia**.

O **Relatório sobre o Estado do Ordenamento do Território** (REOT) é o principal instrumento legal que aborda especificamente a avaliação em ordenamento do território. Com base em mecanismos de monitorização sistemática (tais como indicadores quantitativos e qualitativos), o REOT **faz um balanço da execução dos programas e planos territoriais** para avaliar se os resultados correspondem aos objetivos estabelecidos. O REOT também aponta para a eficiência da coordenação, ou seja, a existência de uma coordenação adequada entre vários instrumentos e níveis de planeamento, e entre o ordenamento do território e os sectores de política com maior impacto territorial. Com vista tanto à eficácia como à eficiência das políticas de ordenamento do território, a avaliação tem evoluído de um processo bastante pragmático de verificação de conformidade, particularmente centrado nas disposições dos próprios instrumentos, para uma abordagem mais ampla e estratégica que visa a monitorização e a avaliação das dinâmicas territoriais.

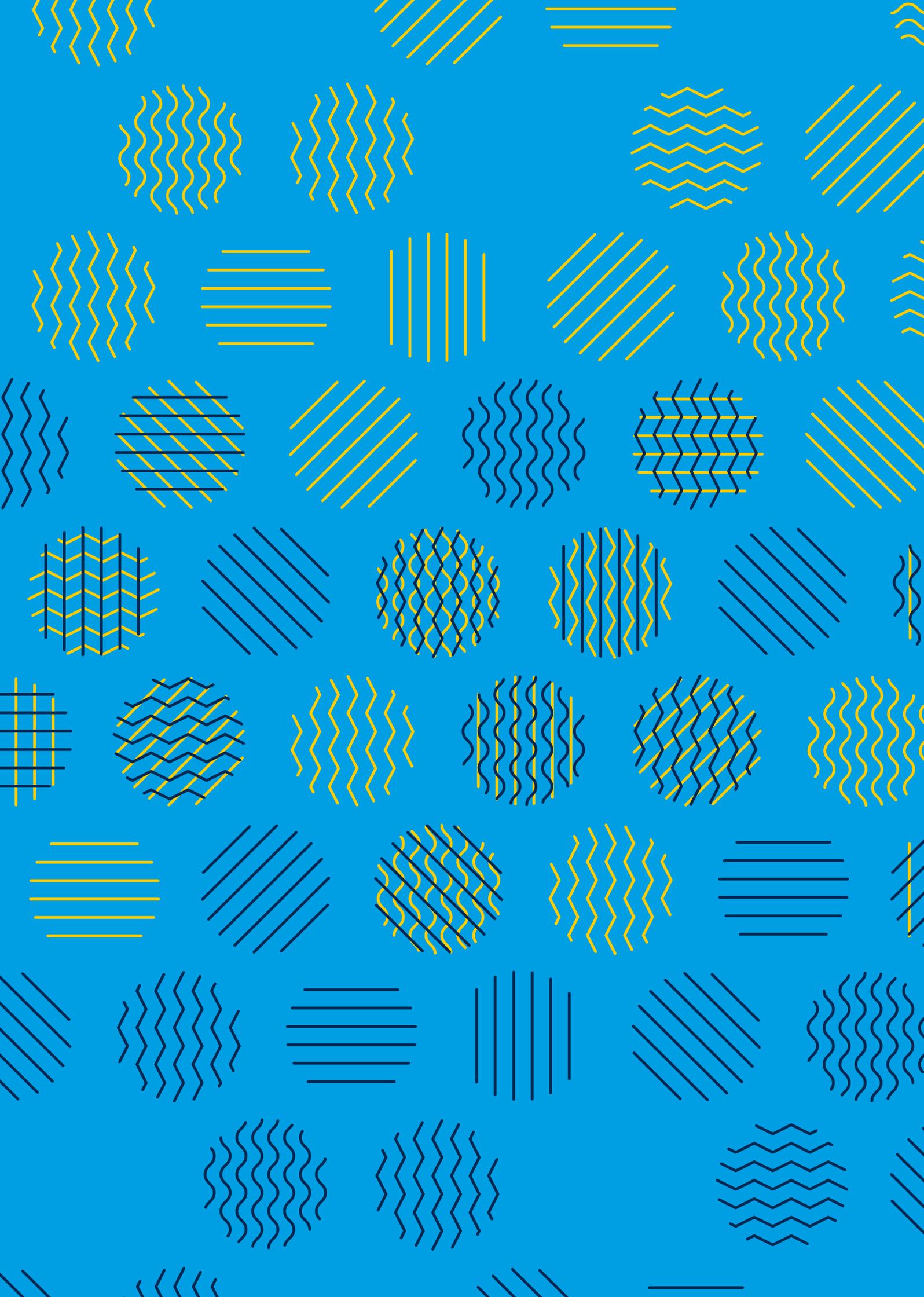
Os REOT estão atualmente previstos a três níveis diferentes:

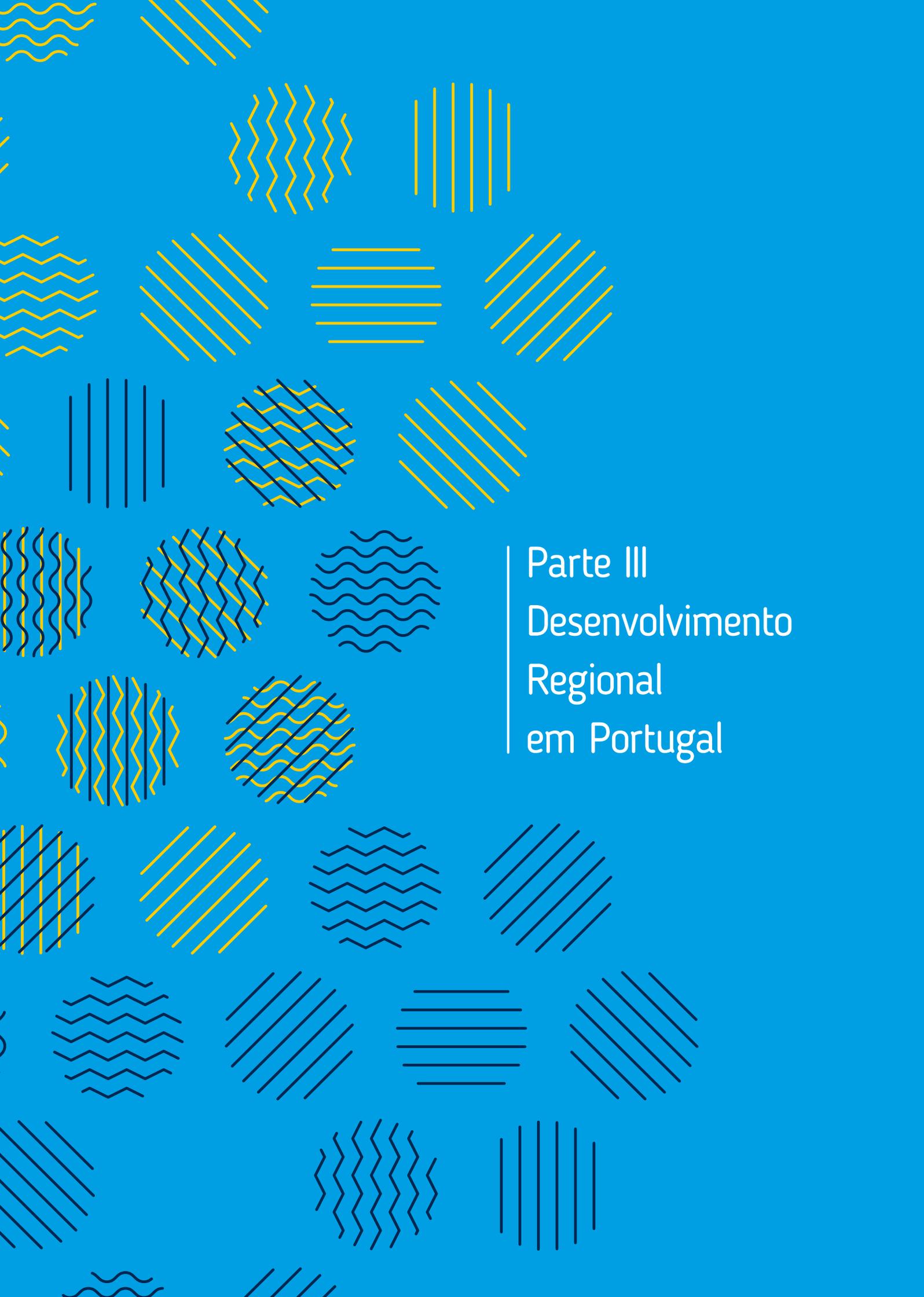
- O **REOT a nível nacional** - da responsabilidade do Governo, a ser submetido à Assembleia da República de dois em dois anos;
- O **REOT a nível regional** - da responsabilidade das CCDR, a ser submetido de quatro em quatro anos ao membro do Governo responsável pelo ordenamento do território;
- O **REOT a nível municipal ou intermunicipal** - da responsabilidade da câmara municipal ou conselho intermunicipal a ser submetido a cada quatro anos às assembleias municipais ou intermunicipais.

Em Portugal, os REOT surgiram pela primeira vez em meados da década de 90. No entanto, foram apenas legalmente consagrados em 1998 como uma disposição da primeira Lei de Bases.

A nível nacional, o **Observatório do Ordenamento do Território e Urbanismo** é a estrutura institucional sobre a qual recai a tarefa de promover a monitorização e avaliação sistemática das dinâmicas territoriais e do sistema de ordenamento do território a nível nacional. O Observatório foi criado por despacho ministerial em 2019 e conta com uma plataforma online para a produção e partilha de um **sistema nacional de indicadores territoriais**. Sob a coordenação da Direção-Geral do Território, o Observatório é o instrumento institucional que apoia a avaliação do PNPOT e a elaboração do REOT a nível nacional.





The background of the entire page is a vibrant blue. It is decorated with a repeating pattern of abstract geometric shapes. Each shape is filled with a different pattern of lines: some have wavy lines, some have straight lines at various angles (vertical, horizontal, diagonal), and some have a combination of these patterns. The lines are primarily yellow, with some black lines interspersed, creating a dynamic and textured visual effect.

Parte III
Desenvolvimento
Regional
em Portugal

10. Desenvolvimento Regional em Portugal

10. 1. Enquadramento Contextual

O Desenvolvimento Regional é um conceito amplo e fluido. A OCDE, por exemplo, entende-o como *um esforço geral para melhorar o bem-estar e os padrões de vida em todos os tipos de regiões, das cidades às zonas rurais, e melhorar a sua contribuição para o desempenho nacional e para sociedades mais inclusivas e resilientes*. Não obstante, e apesar da simplificação conceitual frequentemente utilizada para fins de estudos comparativos internacionais (por exemplo: ESPON, 2018*), cada país, dependendo de suas tradições políticas e de administração territorial, incorpora este conceito de forma diferente.

Em Portugal, o entendimento geográfico (Parte 1.1), funcional e administrativo (Parte 1.2) do que constitui uma região traduz-se em múltiplos usos políticos e institucionais do sufixo *regional*. A maioria destes pode ser agregada, de forma flexível, em três grupos:

- Em primeiro lugar, ao nível da administração territorial, englobando o debate em curso sobre a descentralização e a regionalização, a utilização de unidades territoriais estatísticas (NUTS II e III) e a emergência de atores institucionais intermunicipais/sub-regionais, como resultado de um processo legislativo de uma década (2003-2013);
- Em segundo lugar, ao nível dos instrumentos de política pública, nomeadamente os instrumentos à escala regional do sistema de Ordenamento do Território português e as iniciativas específicas de política de Desenvolvimento Regional, tanto do ponto de vista histórico (Parte 2.5) como contemporâneo (Parte 2.7);
- Em terceiro lugar, ao nível da integração na União Europeia (UE), no que respeita à conceção, monitorização, avaliação e territorialização dos instrumentos regionais e sub-regionais de apoio à implementação dos diferentes fundos estruturais e de investimento da UE (por exemplo: FEDER, FC, FSE).

Estas três perspetivas coexistem e a sua evolução está, até certo ponto, interligada, mas a última tende a ocupar uma posição mais central. Alguns factos históricos fundamentais ajudam a explicar este *statu quo*. Em primeiro lugar, ao contrário das regiões autónomas dos Açores e da Madeira, constitucionalmente definidas, as fortes raízes municipalistas de Portugal continental, face à ausência histórica de uma escala regional de governo, ajudam a explicar o resultado negativo do referendo nacional de 1998 sobre o processo de regionalização constitucionalmente consagrado. Este último travou uma dinâmica política e administrativa para reforçar a autonomia regional em Portugal Continental, minando, no processo, um potencial reforço do significado político e operacional da escala regional no sistema de ordenamento do território. Em segundo lugar, o ordenamento do território em Portugal teve, nos anos 80, um processo de emancipação política formal tardio e lento (Parte II Secções 5.1 - 5.3), o que prejudicou o seu potencial impacto na territorialização do processo de integração europeia portuguesa.

Finalmente, o processo de adesão à Comunidade Económica Europeia (CEE), o qual teve um impacto primordial nas perspetivas de desenvolvimento económico, político e institucional de Portugal, enfatizou um papel estratégico e de gestão fundamental para os instrumentos de política pública e estruturas administrativas a nível regional. Consequentemente, através do processo português de europeização, a ênfase dos anos 90 na Europa das Regiões e a evolução global do projeto político-administrativo da União Europeia, interligam profundamente o conceito de Desenvolvimento Regional à gestão territorial dos fundos estruturais e de investimento da UE.

Em retrospectiva, e a partir da perspetiva crítica da Direção-Geral do Território, existe um défice de integração entre o ordenamento do território e as políticas de desenvolvimento regional em Portugal, com escassa articulação e reconhecimento mútuo entre os respetivos instrumentos de política pública e comunidades de prática. Tal tem um impacto negativo sobre os padrões atuais da cultura institucional territorial portuguesa.

Para abordar esta questão, é fundamental compreender como as políticas de ordenamento do território e de desenvolvimento regional em Portugal evoluíram, coexistem e podem progredir em conjunto num futuro próximo. Para este efeito, as secções que se seguem descrevem este processo evolutivo, ilustrando brevemente como estes domínios de política pública e respectivos quadros institucionais evoluíram, nomeadamente no período anterior

* https://www.espon.eu/sites/default/files/attachments/1.%20COMPASS_Final_Report.pdf

e imediatamente posterior à mudança de regime político de 1974, durante as fases iniciais do processo de integração de Portugal na UE, e, posteriormente, como os diferentes Quadros Comunitários de Apoio (QCA) e as iniciativas de política pública nacionais moldaram o atual panorama da comunidade de prática do desenvolvimento regional e da governança territorial portuguesa.

10. 2. Pré-1974 Mudança de Regime: Moldando Perspetivas de Desenvolvimento Regional

Entre 1933 e 1974, Portugal viveu um regime político ditatorial, autoritário e corporativista, denominado Estado Novo. À medida que os limites do modelo de desenvolvimento colonial, isolacionista e autossuficiente do Estado Novo se foram impondo, o regime tentou reposicionar-se no contexto económico regional e global. Em 1948, Portugal foi um dos membros fundadores da Organização para a Cooperação Económica Europeia (OCEE), uma estrutura institucional para a gestão da ajuda económica criada no âmbito do Plano Marshall no período pós-Segunda Guerra Mundial. A participação de Portugal na OCEE sublinhou a necessidade de instrumentos de planeamento do desenvolvimento económico nacional, o que desencadeou a elaboração dos Planos de Fomento do Estado Novo.

O I Plano de Fomento Nacional (1953-1958) perpetuou a abordagem de autossuficiência que o regime defendia aquela época. O II Plano de Fomento Nacional (1959-1964) iniciou uma mudança de estratégia ao introduzir uma política explícita de industrialização (por exemplo: indústria siderúrgica, refinaria de petróleo, fertilizantes e produtos químicos) colocando uma maior ênfase no desenvolvimento de uma indústria nacional manufatureira. Esta mudança está intimamente ligada ao processo incremental de integração económica global do país. Em Janeiro de 1960, Portugal foi membro fundador da Associação Europeia de Comércio Livre (EFTA), mais tarde nesse ano assinou a integração no Banco Internacional para a Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD) e no Fundo Monetário Internacional (FMI) e, em 1962, subscreveu o Acordo Geral sobre Tarifas e Protocolo Comercial do GATT. Estas decisões políticas constituem um ponto de viragem no carácter autossuficiente do Estado Novo. A guerra colonial em curso e suas implicações, juntamente com as exigências da concorrência económica externa inerentes aos acordos assinados, levaram à elaboração de um Plano Nacional de Fomento Intercalar (1965-1967) que enfatizava a necessidade urgente de rever a política industrial nacional de forma a adaptar-se a estas mudanças contextuais.

Do ponto de vista do desenho institucional, este foi um período de inovações-chave. Em 1964, o enquadramento legal para o desenvolvimento do referido Plano Nacional de Fomento Intercalar, reforçou o Secretariado Técnico da Presidência do Conselho, criado em 1962, para fornecer assistência técnica e coordenação interministerial, e promover a articulação regional. Em suma, abriu-se um caminho para a regionalização do desenvolvimento económico nacional. Em 1966, legislação adicional estabeleceu uma estrutura de planeamento regional, com o objetivo de recolher e preparar a informação básica necessária para a elaboração de programas de fomento regional, assegurar a representação dos interesses locais nos grupos de trabalho da Comissão Interministerial de Planeamento e Integração Económica e manter uma ligação permanente com o Secretariado Técnico da Presidência do Conselho.

Em 1968, uma mudança na liderança do Estado Novo coincide com o lançamento do III Plano de Fomento Nacional (1968-1973), reforçando a tendência de liberalização da política económica da ditadura. Este plano promoveu ainda mais a internacionalização da economia portuguesa, o desenvolvimento da indústria privada como sector líder da economia nacional, o subsequente fortalecimento dos grandes grupos económicos e financeiros e o crescimento do sector terciário. Apesar da abordagem sectorial subjacente, foram estabelecidos objetivos de desenvolvimento regional, tendo sido o primeiro plano a fazê-lo explicitamente. Em sintonia com a preparação do III Plano de Fomento Nacional, em 1967, foi elaborada legislação adicional para apoiar a sua gestão operacional. Isto levou à criação, em 1969, das Comissões de Planeamento Regional (CPR). Foram definidas seis regiões de planeamento (Norte, Centro, Lisboa, Sul, Madeira e Açores) com as regiões do Continente, mais tarde divididas em sub-regiões.

A visão de desenvolvimento regional portuguesa dos anos 60, em sintonia com a tendência europeia, baseava-se na concentração de investimentos e meios, de forma a gerar efeitos de propagação nas regiões onde os pólos de desenvolvimento eram implantados (por exem-

plo: o *cluster* industrial em Sines, as indústrias agroalimentares no Cachão-Mirandela). Pensamento semelhante informou a criação de novas universidades (Minho, Aveiro e Évora). Muitos destes projetos estão agora consolidados e o surto industrial desencadeado resultou inevitavelmente numa urbanização progressiva por todo o país. Em 1970, 10% da população portuguesa vivia em zonas semiurbanas e cerca de 25% vivia em cidades com mais de 10.000 habitantes. Devido a um êxodo demográfico substancial do interior para o litoral, as cidades do litoral, em particular onde se concentraram grandes indústrias e serviços, viram a sua população concentrar-se em zonas periféricas. Os efeitos da falta de habitação adequada, transporte, saúde e educação, alimentaram a emergência de aglomerados urbanos clandestinos. Estas dinâmicas territoriais reforçaram a necessidade do desenvolvimento de instrumentos estratégicos de Ordenamento do Território no início da década de 1970. Estes desequilíbrios espaciais foram abordados diretamente no IV Plano de Fomento Nacional (1974-1979) a par de uma estratégia de internacionalização do tecido industrial português. A implementação do IV Plano de Fomento Nacional foi interrompida, nos seus primeiros meses, pela mudança do regime político em 1974.

10. 3. Mudança de regime após 1974: Portugal numa encruzilhada

- No dia 25 de Abril de 1974, um golpe militar pôs fim a um regime ditatorial de mais de 40 anos em Portugal, dismantando o legado territorial colonial do país. Nessa altura, Portugal, fortemente isolado politicamente a nível mundial, revelava um atraso social e económico face aos seus congéneres europeus. O país tinha uma economia altamente dependente dos antigos territórios ultramarinos e uma população com condições de vida precárias e com um fraco poder de compra, bem como um sistema educativo e de saúde subdesenvolvido e subequipado.
- A instabilidade política após a mudança de regime, levou a um período de múltiplas contradições no que diz respeito às perspetivas de desenvolvimento político e económico do país. A crise petrolífera de 1973 e a mudança de paradigma de desenvolvimento económico, que desvalorizou as indústrias básicas como motor do crescimento económico, desconcertou, nesta fase, a política nacional para a densificação da rede industrial e a continuidade das linhas de orientação da política económica anteriores a 1974. Em 1976, à medida que os conflitos e contradições políticas internas se foram atenuando, foi-se entendendo gradualmente que a economia portuguesa teria de evoluir num contexto global e europeu de relativa especialização. Como consequência, os processos de nacionalização económica começaram a ser revertidos e, embora a Lei 46/77 tenha mantido sectores-chave fora do alcance do interesse privado, as PME emergiram como principais beneficiárias de apoio e a política industrial existente foi sendo gradualmente substituída por um conjunto de iniciativas sectoriais.
- Para reforçar esta mudança de política económica, num contexto de recursos financeiros extremamente limitados, na sequência da Lei das Finanças Locais de 1979, foram postas em marcha uma série de iniciativas de política pública. Por exemplo, em 1980, foi criado um sistema integrado de incentivos ao investimento (SIII) para promover a reordenação sectorial e espacial da atividade produtiva do país. O objetivo subjacente a estes incentivos era que a política macroeconómica portuguesa tivesse um conjunto de soluções de política pública flexíveis que permitissem uma adaptação atempada às novas circunstâncias externas e inflexões de estratégia. O SIII ajudou a política regional em Portugal a continuar a desempenhar um papel na elaboração de políticas sectoriais, contudo sem a magnitude nem a visibilidade institucional que permitisse uma reconfiguração territorial significativa. Os dados disponíveis sugerem que estes incentivos, através dos agentes económicos mais bem preparados para os aplicar, acabaram por reforçar o crescimento económico em torno das zonas tradicionais de industrialização.
- A busca de perspetivas de desenvolvimento territorial mais equilibradas não foi, no entanto, posta de lado. Para fazer face a esta situação, o Secretariado Técnico da Presidência do Conselho promoveu vários programas regionais, tais como o Plano de Desenvolvimento Integrado (PDI), contudo, não dispunha de mecanismos capazes de condicionar as políticas sectoriais. Em suma, no período pós-25 de Abril de 1974, a regionalização planeada, inscrita na Constituição de 1976, perpetuou, de forma significativa, e até à adesão de Portugal à Comunidade Económica Europeia (CEE) em 1986, as estruturas de desenvolvimento económico sectorial e de planeamento regional desenvolvidas desde os anos 60.

CEE: o caminho para a adesão

Em Março de 1977, Portugal formalizou o seu pedido de adesão à então designada Comunidade Económica Europeia (CEE). Uma maioria política apoiou o processo como um reforço da capacidade nacional para superar os desafios socioeconómicos pós-mudança de regime e beneficiar da estabilidade política que a adesão à CEE representava. No entanto, em 1979, a CEE mostrava-se relutante face ao pedido Português, uma vez que estes desafios eram entendidos como problemas estruturais que Portugal não seria capaz de ultrapassar para fazer face aos requisitos da adesão. Seguiu-se um longo processo de negociação diplomática e, como parte do mesmo, em outubro de 1979, começou a ser debatido o dossier da Política Regional e do financiamento do Estado para o processo de candidatura de Portugal à CEE, com a primeira ajuda financeira de pré-adesão a chegar a partir de 1980. Estes instrumentos económicos, frequentemente negligenciados, desempenharam um papel relevante ao permitir que as iniciativas de desenvolvimento regional e rural comesçassem a funcionar, ao antecipar recursos financeiros de outra forma indisponíveis.

Contextualmente, o conceito global de uma política regional da CEE estava, nesta fase, ainda na sua infância, com o Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (FEDER) previsto para começar em 1973, na altura da adesão do Reino Unido, a ser adiado 2 anos devido à crise mundial do petróleo. O FEDER foi criado como um instrumento financeiro destinado a promover a redução das disparidades de desenvolvimento regional. A partir de 1979, fazendo o balanço deste período inicial de implementação, uma série de experiências de política pública relacionadas com o FEDER prepararam o caminho para o que seriam, mais tarde, conhecidas como abordagens de desenvolvimento integrado. A primeira revisão do FEDER, em 1984, reforçou a sua natureza de instrumento de política regional da CEE, aumentando a sua autonomia em relação às políticas nacionais. Este instrumento foi consolidado pelo Ato Único Europeu, de 1986, que consagrou o FEDER como um dos fundos estruturais que contribuiria para uma maior coesão social e económica intra-CEE.

Este breve esboço contextual ajuda a ilustrar a forma como a política regional da CEE evoluiu enquanto decorria o processo de candidatura de Portugal. No que diz respeito ao FEDER, em particular, a equipa de negociação portuguesa visou alcançar desde logo o pleno acesso aos mecanismos de financiamento da CEE, tal como qualquer outro Estado-Membro, e assegurar uma cobertura territorial total para as candidaturas FEDER. Esta última, porém, só pode ser plenamente definida após a adesão oficial de Portugal à CEE, uma vez que qualquer proposta de territorialização dos fundos estruturais anterior a essa data não podia ser avaliada, uma vez que a Comissão da CEE não tinha competência formal para o fazer. Além disso, o Governo português ainda não tinha definido as áreas prioritárias para a aplicação do FEDER, tanto em termos geográficos como funcionais, nem o respetivo quadro regional de apoio financeiro. Por outras palavras, não existia ainda um sistema de incentivos e os poucos mecanismos de desenvolvimento económico existentes eram inteiramente constituídos por benefícios fiscais.

Para contornar este duplo obstáculo, foi anexado ao Tratado de Missão de Portugal um conjunto de iniciativas de política pública específicas, centradas no desenvolvimento da indústria portuguesa, o futuro PEDIP e no desenvolvimento socioeconómico das regiões autónomas da Madeira e dos Açores, designado por POSEIMA. Além disso, e face às perspetivas económicas negativas portuguesas, foi estabelecido um período de transição, até finais de 1990, para aumentar a taxa máxima de apoio do FEDER para 70%, em vez dos 50%-55% aplicados na maioria dos outros Estados-Membros. O objetivo subjacente era permitir que Portugal beneficiasse do FEDER, apesar das suas limitações orçamentais internas.

Em retrospectiva, e apesar dos esforços do governo e da equipa de negociação, ao longo do processo que levou à celebração do tratado de adesão em 1985, surgiram um conjunto de desafios críticos. De facto, o processo de adesão desencadeou uma reforma estrutural da administração nacional que lançou as bases do que é ainda hoje o quadro institucional e político de desenvolvimento regional predominante em Portugal. O principal motor de mudança, nessa altura, foi o desenvolvimento de soluções institucionais e instrumentos de política pública que permitissem o acesso imediato e a utilização eficaz dos futuros fundos FEDER disponíveis. Para este efeito, a composição governamental pós-mudança de regime tinha as responsabilidades de planeamento centralizado concentradas no Ministério das Finanças e do Plano, mas as comissões de coordenação regional (CCR), fundamentais para a territoriali-

zação do FEDER, faziam parte do Ministério da Administração Interna.

As CCR não eram algo de novo. Existiam desde 1969 (então Comissões de Planeamento Regional - CPR) criadas para assumirem uma função consultiva e de monitorização em matéria de desenvolvimento regional. Mais tarde, em 1979, foi estabelecida a designação, CCR, as suas cinco áreas de intervenção geográfica definidas, e ao seu papel anterior foi acrescentada a tarefa de apoiar a capacitação local, através de um conjunto de Gabinetes de Apoio Técnico (GAT) (Decreto-Lei n.º 494/79, de 21 de dezembro). Os GAT foram concebidos e implementados como (i) um instrumento de apoio ao desenvolvimento das capacidades institucionais e técnicas dos municípios e (ii) um instrumento institucional para promover a convergência entre os processos de desenvolvimento regional e de descentralização político-administrativa.

Consciente do papel fundamental que as CCR teriam de desempenhar, o Ministério da Administração Interna criou, em 1983, a Direção-Geral de Desenvolvimento Regional - DGDR, cuja missão fundamental era conceber e implementar a política nacional de desenvolvimento regional. Para ajudar neste objetivo, foi criado um grupo de trabalho interministerial para o Planeamento e Desenvolvimento Regional, a fim de traçar as linhas estratégicas para futuras políticas de desenvolvimento regional: potenciar os recursos humanos locais, estrutura territorial equilibrada, correção incremental das disparidades regionais e intrarregionais, e a melhoria da acessibilidade regional e intrarregional. Além disso, foi também estabelecido um conjunto de diretrizes operacionais relativas a: seletividade territorial e sectorial, diferenciação das zonas costeiras e do interior, instrumentos de política pública, investimento público e privado, e apoio técnico e financeiro às autarquias locais.

No final de 1985, uma remodelação governamental, na sequência de eleições gerais, ajudou a consolidar a governança do FEDER em Portugal. As responsabilidades de desenvolvimento regional do Ministério da Administração Interna foram integradas no recém-formado Ministério do Planeamento e da Administração do Território, reunindo sob o mesmo teto político e governamental, as responsabilidades ambientais e de ordenamento do território, a DGDR, as CCR e as Autarquias Locais, potenciando uma abordagem muito mais coordenada e integrada. Em 1986, as responsabilidades das CCR estender-se-iam ao planeamento urbano, ao ordenamento do território e à política ambiental (Decreto-Lei n.º 130/86, de 7 de junho). Além disso, a DGDR (Resolução do Conselho de Ministros n.º 44/86), desvirtuando o seu objetivo original, tinha a responsabilidade de coordenar a implementação do FEDER. Isto limitaria a índole estratégica da DGDR, ao mesmo tempo que sublinhava a sua função de gestão. Estas mudanças trouxeram também à tona a tensão entre vários Ministérios, entre uma visão mais descentralizada para a implementação do FEDER *versus* uma abordagem mais centralizada que visava privilegiar o acesso da Administração Central e das empresas públicas ao financiamento do FEDER.

No entanto, com o contributo de vários ministérios, o Programa de Desenvolvimento Regional (PDR) 1986-1991 foi apresentado à Comissão da CEE no final de 1985. Este documento assumia um conteúdo de certa forma genérico, para permitir a futura adaptação dos projetos de investimento considerados estrategicamente mais significativos, uma vez que naquele momento não existia uma imagem clara do que estes poderiam ser. Pela negativa, o desenvolvimento do PDR salientou uma insuficiência de dados estatísticos de suporte à sua execução, uma vez que a recolha de dados regionais de Portugal estava organizada em torno do Distrito, enquanto unidade de administração territorial, e não das CCR. Esta questão começou a ser resolvida em 1986, com a criação da Nomenclatura das Unidades Territoriais para fins Estatísticos - NUTS. Este foi um processo extremamente difícil de operacionalizar, uma vez que diferentes ministérios tinham vindo a descentralizar os seus gabinetes técnicos e processos de recolha de dados sem uma estratégia partilhada ou unidades administrativas coincidentes, deixando o Instituto Nacional de Estatística perante um universo de dados altamente disperso.

Portugal como membro oficial da CEE

Finalmente, a 1 de janeiro de 1986, Portugal tornou-se membro oficial da Comunidade Económica Europeia. Nos anos seguintes, o país beneficiou imediatamente de diversas iniciativas financiadas pelo FEDER. Destas muitas tinham uma orientação predominantemente sectorial: indústria; telecomunicações (i.e. STAR); energia (i.e. VALOREN). Outras tiveram uma maior orientação territorial: Sistema de Incentivos de Base Regional (SIBR); Plano Nacional de Interesse Comunitário nos Açores; Operação Integrada de Desenvolvimento (OID) do

Norte Alentejano ou da Península de Setúbal; As OID, com uma abordagem mais horizontal, refletem uma abordagem mais integrada do desenvolvimento regional, com maior equilíbrio entre as políticas sectoriais e territoriais. A OID da Península de Setúbal - reconversão de territórios com declínio na construção naval, combinado com o programa sectorial para a indústria da construção naval, é hoje visto como um resultado positivo na política regional portuguesa. De facto, este tipo de abordagem, visando a valorização do potencial endógeno das regiões, sinalizou uma mudança na política regional portuguesa, até aqui predominantemente orientada para a mobilidade dos fatores de desenvolvimento e equidade territorial. Por outro lado, este período é marcado por um enfoque em objetivos sectoriais e não territorializados, com um horizonte temporal de um ano, em vez de uma abordagem integrada de intervenções territorializadas de múltiplos âmbitos. A definição destas políticas públicas e dos pedidos de financiamento foram realizados a nível nacional, excluindo os atores regionais e os parceiros sociais da interação com as autoridades europeias. Nos primeiros três anos de adesão (1986-1988) foi concedido apoio a projetos individuais submetidos aos três Fundos Estruturais e à rubrica orçamental especial do Programa Específico de Desenvolvimento da Indústria Portuguesa - PEDIP (entretanto negociado no Conselho Europeu em Bruxelas, 1988). O foco deste financiamento foram os fatores-chave subjacentes ao atraso estrutural do país no momento da adesão – as redes de transportes e comunicações, as infraestruturas de abastecimento de água e de saneamento básico, o equipamento público de saúde e educação, a formação profissional global da força laboral e o tecido económico frágil. Finalmente, devemos destacar o desenvolvimento do Programa de Reabilitação Urbana – PRU, de 1985 que acabou por ser um laboratório de política pública, onde múltiplas intervenções adotaram uma abordagem estratégica e integrada a nível socioeconómico - ainda mais abrangente do que o previsto no seu diploma legal, diversificando as fontes de financiamento e envolvendo diretamente as comunidades afetadas. O seu sucessor, o Programa de Recuperação de Áreas Urbanas Degradadas de 1988 - PRAUD deixou de abordar objetivos de habitação e coesão social reduzindo esta política a uma mera intervenção física, com a perda do âmbito estratégico, do leque de instituições participantes e a redução global progressiva dos esforços de monitorização.

10. 4. Desafios da adesão à CEE e Adaptação Institucional (1989-1993)

Em 1986, quando Portugal aderiu oficialmente à CEE, o Ato Único Europeu lançou as bases da política de coesão europeia, tal como é hoje conhecida. A Comissão Delors, que tinha por objetivo a criação do Mercado Único Europeu, impulsionou a CEE como uma superpotência económica capaz de competir com os Estados Unidos e, nessa altura, com o Japão. Este objetivo dependia de uma disciplina orçamental globalmente mais rigorosa e de uma reforma da política agrícola comum e fundos estruturais. Quanto a estes últimos pretendia-se um alinhamento estratégico e financeiro em torno da realização do objetivo comum de promover uma maior coesão económica e social entre as regiões e os Estados-Membros do espaço Europeu. Esta nova lógica traduziu-se em cinco objetivos-chave, o primeiro dos quais foi o movimento a favor do crescimento e do ajustamento estrutural das economias regionais mais frágeis no seio da CEE. A regulamentação posterior obrigaria a que este objetivo se aplicasse a todo o território português. Não surpreende portanto que, sob a liderança da Espanha, os países do Sul da Europa (Portugal, Grécia e Itália), apelidados de *Club Med*, tenham feito um forte *lobby* e negociado para reforçar tanto quanto possível o Objetivo 1, conseguindo duplicar o orçamento da Comunidade Europeia em 1989, dos quais 80% foram atribuídos ao Objetivo 1. A lógica subjacente era que este financiamento adicional seria utilizado principalmente para modernizar e reestruturar as economias da periferia do Sul da Europa e fazer com que o mercado único europeu fosse mais competitivo e a Europa socialmente mais coesa. A reforma dos fundos estruturais e o seu reajustamento global estratégico teve, no entanto, consequências inesperadas. No caso dos países economicamente mais frágeis, forçou uma mudança estratégica para a convergência dos níveis de desenvolvimento económico a nível europeu, o que competiria, em termos de recursos, com a redução das assimetrias de desenvolvimento intra-nacional.

Em termos operacionais, o primeiro Quadro Comunitário de Apoio - QCA assinalou uma grande



reforma dos Fundos Estruturais da CEE e dos seus instrumentos, reconhecendo a importância de estabelecer matrizes de política pública que reflitam as especificidades de cada região. Isto traduziu-se numa revisão completa da prática existente - os serviços de desenvolvimento regional da CEE e o planeamento multisectorial. Além disso, a aprovação do denominado primeiro Pacote Delors permitiu reforçar substancialmente as fontes de financiamento à sua disposição, garantir uma intervenção integrada dos vários fundos europeus e consagrar os quatro grandes princípios que, até hoje, têm norteado o funcionamento destes instrumentos financeiros: concentração, programação, parceria e adicionalidade.

Para gerir esta nova estratégia operacional e orçamento reforçado, a Comissão optou por descentralizar as suas responsabilidades de gestão e controlo financeiro, através de acordos de parceria, entre a CEE, os Estados-Membros e as Regiões visadas, o que foi fortemente encorajado. Além disso, outras fontes de financiamento começaram a ser utilizadas para complementar o financiamento do QCA. De um modo geral, o contributo da Comissão da CEE aumentou significativamente, através da atribuição de poderes de supervisão e programação à DG Região, envolvendo, contudo, várias outras DG, uma estrutura de coordenação intra-comissão e um contacto e cooperação muito mais diretos com as autoridades a nível regional bem como transregional, promovendo iniciativas de política pública destinadas ao intercâmbio de boas práticas e soluções, tais como as fases iniciais dos programas LEADER e INTERREG. Com o aumento do financiamento e competências do QCA, aumentaram também as expectativas em matéria de responsabilização e avaliação, uma vez que os programas foram traduzidos em documentos jurídicos formalmente vinculativos, e os comités de gestão da Comissão começaram a solicitar avaliações *ex ante*, intercalares e *ex post*, bem como avaliações de impacto do desenvolvimento dos programas, utilizando normas definidas a nível europeu. Em suma, o primeiro QCA (1989-1993) estabeleceu as bases para o modelo de programação plurianual que, em grande medida, ainda hoje define a Política de Coesão Europeia.

Em Portugal, o primeiro QCA ascendeu a 15% do investimento global do país para o período 1989-1993.

Este último incluiu incentivos a mais de 7500 projetos de investimento, equipamentos para o desenvolvimento empresarial, apoio à ciência e tecnologia (FEDER e PEDIP), modernização agrícola (FEOGA) e a racionalização da frota pesqueira e da indústria alimentar (IFOP). O QCA I consagraria também o primeiro Programa de Desenvolvimento Educativo em Portugal (PRODEP), uma exceção às regras comunitárias em vigor na altura, com 44 % dos seus fundos destinados à formação de professores e o restante à construção de novos edifícios escolares, substituindo os então degradados e as várias soluções provisórias assentes em contentores adaptados. Para Portugal, a nova política regional europeia abriu um acesso sem precedentes a recursos e a possibilidades de desenvolvimento. Em contrapartida, o país teve de internalizar totalmente uma filosofia económica de mercado aberto.

Em termos administrativos, Portugal teve de abraçar a lógica da política pública Europeia. Para tal, o Ministério do Planeamento e da Administração do Território produziu o Plano de Desenvolvimento Regional 1989-1993 (PDR), que forneceria o quadro estratégico para a implementação em Portugal de uma novidade do QCA I, os Programas Operacionais Regionais (POR). O PDR resultou de um grupo estratégico interinstitucional que incluía a Direção-Geral do Desenvolvimento Regional, as CCR, atores sectoriais e representantes dos arquipélagos dos Açores e da Madeira. Embora não fosse obrigatório pelas regras da CEE, os decisores portugueses decidiram que o PDR/POR deveria ter uma cobertura integral do território nacional. A lógica subjacente era preparar Portugal para o mercado único europeu e posicionar a o país dentro do Arco Atlântico como um corredor de desenvolvimento chave na Europa no combate às disparidades de desenvolvimento intranacional. Em suma, a implementação das políticas regionais do QCA I sublinhou, mais uma vez, a dificuldade de compatibilizar a política sectorial com a política territorial, um problema reforçado pelo facto do PDR cobrir todo o território nacional.

Durante este período, a responsabilidade política esteve a cargo do Ministério do Planeamento e do Ordenamento do Território, e a responsabilidade técnica da Direção-Geral do Desenvolvimento Regional. A tomada de decisões era um processo altamente centralizado. Externamente, a participação da sociedade civil e das principais partes interessadas da Economia era, na melhor das hipóteses, residual. Internamente, durante o desenvolvimento do PDR,

as contribuições das partes interessadas regionais (CCR) foram apoucadas pelas contribuições sectoriais dos Ministérios. A Comissão queria que a implementação do QCA I promovesse uma maior descentralização, reforçando assim o papel das CCR. Contudo, esta foi uma questão bastante sensível durante as negociações do QCA I, uma vez que foi considerada, por Portugal, como estando plenamente no âmbito da soberania dos Estados-Membros. No entanto, foram criadas unidades específicas concebidas para lidar com o FSE no âmbito da administração central e foi permitida uma descentralização limitada das CCR. Além disso, e para efeitos de responsabilização, em 1991, foi criado o observatório do QCA I, encarregado de monitorizar e avaliar a execução e o impacto das iniciativas do QCA I, bem como de ajudar a criar um sistema de indicadores para futuras avaliações.

10. 5. Abordagens Inovadoras ao Desenvolvimento Integrado (1994-1999)

O segundo QCA resultou de discussões realizadas no contexto do Acordo de Edimburgo, em 1992, durante a presidência britânica, onde não foram implementadas grandes mudanças estruturais, além de um aumento considerável no orçamento dos Fundos Estruturais. O apelidado *Club Med* conseguiu, mais uma vez, negociar a quase duplicação dos fundos disponíveis para o período 1994-1999. Além disso, um novo Fundo de Coesão separado, criado pelo Tratado de Maastricht, beneficiou fortemente Portugal, Grécia, Irlanda e Espanha. Este fundo tinha um enfoque específico em projetos na área dos transportes e ambiente, refletindo o crescente ênfase do desenvolvimento sustentável no âmbito das perspetivas do desenvolvimento estratégico Europeu. Em termos de financiamento este foi, até à data, o melhor QCA para Portugal.

No caso português, o QCA II foi particularmente importante, uma vez que o país estava a recuperar da recessão económica de 1993. A nível interno, o QCA II manteve os dois principais objetivos do QCA I: promover a convergência socioeconómica real com a Comunidade Europeia e reforçar a coesão territorial interna. A natureza dos investimentos concentrou-se predominantemente no domínio das infraestruturas pesadas. Não obstante, houve investimentos cruciais do FEDER, do FSE e do FEAGA na revitalização do tecido económico, na investigação científica, nas infraestruturas e nos equipamentos sociais e educativos.

Dada a negociada duplicação dos Fundos Estruturais, houve um reforço em termos absolutos em todos os sectores: grandes infraestruturas, infraestruturas culturais, educativas e de saúde. Mas o novo Fundo de Coesão, com uma dotação equivalente a cerca de 15% do total do QCA II - iria fazer pender decisivamente a balança a favor das infraestruturas territoriais. Assim, apesar da qualificação e o emprego da população ativa portuguesa ser uma das principais prioridades do QCA II, e do governo recentemente eleito, em 1995, ter classificado a educação como uma paixão e *leitmotiv*, e de todo o financiamento disponível ter duplicado, o QCA II tem a relação mais desequilibrada entre infraestruturas e formação. No terreno, a par de grandes projetos como a Expo98 e a Ponte Vasco da Gama em Lisboa, a Expansão do Aeroporto da Madeira e outras infraestruturas logísticas a nível nacional, a nível local, para além das infraestruturas culturais municipais, iniciou-se a construção de uma vasta gama de infraestruturas desportivas, para além da contínua redução do défice de infraestruturas municipais: estradas, abastecimento de água e saneamento. Um maior peso do investimento em infraestruturas marcará o QCA II, apesar da maior abertura deste programa a investimentos de natureza imaterial. Uma das limitações deste quadro comunitário foi a sobrevalorização dos programas operacionais sem coordenação suficiente das políticas territoriais.

O quadro de apoio às políticas do QCA II trouxe mudanças fundamentais. Em Portugal, o PDR 1994-1999 foi um documento mais detalhado do que o seu predecessor. Incluiu, desde o início, a informação para os futuros Programas Operacionais Regionais, de modo a assegurar uma transição mais harmoniosa da conceção de estratégias para a sua implementação no terreno. No entanto, houve um consenso geral de que o QCA II seria o último pacote Delors a beneficiar Portugal à luz da próxima expansão da UE para Leste e, por último, mas não menos importante, da chegada do Euro num futuro próximo. Com isto em mente, os Ministérios debatiam-se para aceder ao financiamento. O resultado foi uma insuficiente concentração de recursos em prioridades concretas de desenvolvimento que, em retrospectiva, se revelaram prejudiciais.

Em termos de inovação interna em política pública, o QCA II abriu o caminho para algumas abordagens experimentais a políticas de desenvolvimento integrado em rede para municípios. Promovendo uma coordenação crescente entre as CCR e os municípios, vários programas de intervenção específicos beneficiaram de financiamentos do FEDER, tais como o PROCÔA (Programa de Desenvolvimento Integrado do Vale do Côa), ODIANA (Ação de Valorização do Baixo Guadiana) ou AVNA (Ação de Valorização do Norte Alentejano). Além disso, foi lançado o Programa de Promoção do Potencial de Desenvolvimento Regional (PPDR), destinado principalmente aos centros rurais e aldeias históricas, trazendo novos conceitos e objetivos como o *marketing* territorial, os recursos culturais e patrimoniais ou a internacionalização destas áreas subdesenvolvidas.

Igualmente significativa foi a Iniciativa Comunitária URBAN da UE. Apesar de não ter nenhuma ligação com programas anteriores, a abordagem integrada URBAN combina a reabilitação de zonas em crise com ações económicas e sociais, e a mitigação da exclusão social dos bairros degradados, com o objetivo geral de melhorar tanto a qualidade de vida quer ambiental quer social. Tal plasmou o espírito da Carta de Aalborg de 1994, que fomentou a discussão da sustentabilidade ao nível local. A iniciativa URBAN esteve particularmente ativa nas Áreas Metropolitanas de Lisboa e do Porto. Em sintonia, mas para além do âmbito do QCA II, o programa PROSIURB foi concebido a nível nacional (ver secção 5.3.). Totalmente apoiado por fundos nacionais, previa a reorganização do sistema urbano nacional, a fim de mitigar as assimetrias do desenvolvimento nacional. Para alcançar este objetivo, os Municípios deviam desenvolver planos estratégicos locais para complementar os seus planos de uso do solo existentes. O âmbito estratégico promovido incluiu uma referência deliberada ao valor acrescentado na promoção de redes municipais de centros urbanos de menor dimensão para melhorar o acesso ao financiamento do FEDER. Em suma, embora com êxito limitado, o PROSIURB foi uma inovação pioneira em política pública que visava uma abordagem de desenvolvimento regional integrada e multinível.

10. 6. Maior Integração e Coerência de Políticas (2000–2006)

O QCA III coincidiu com dois acontecimentos chave na história da União Europeia (UE). Primeiro, um claro travão nas expectativas federalistas da União, uma vez que a sua Constituição Europeia, ou Tratado Constitucional, não conseguiu reunir apoio suficiente dos cidadãos, em França e nos Países Baixos, e foi praticamente abandonada. Em segundo lugar, em 2002, após um longo processo de mais de 25 anos, foi posto em circulação um pilar fundamental da visão do Tratado de Maastricht de 1992 para a União Económica e Monetária, o Euro. Para Portugal, a moeda única trouxe um benefício significativo imediato: a facilidade de acesso ao crédito financeiro à custa contudo da perda de soberania sobre a política monetária do país.

Além do mais, esta mudança ocorreu numa altura em que a concorrência externa aumentou, como resultado tanto do alargamento da UE a Leste, em 2004, como da integração da China como membro da OMC em 2001, o que gerou enorme repercussão nas economias assentes em baixos custos de produção. Para Portugal, este facto, em conjunto com os dez novos Estados-Membros da UE com salários mais baixos e custos de produção mais baixos, desencadearam um novo choque competitivo que já não poderia ser mitigado com desvalorizações monetárias. Além disso, os países recém-chegados acentuariam as disparidades regionais da UE, o que os colocaria na linha da frente para beneficiarem fortemente dos Fundos Estruturais e de Coesão da UE. Isto assinalou uma redução previsível de financiamento para Portugal, num futuro próximo, embora o país, no seu conjunto, estivesse ainda distante das médias da UE em termos económicos e sociais.

Neste contexto, o QCA III surgiu para ultrapassar os atrasos estruturais que separavam Portugal dos países europeus mais desenvolvidos, em consonância com quatro objetivos prioritários: elevar o nível de qualificação da população ativa portuguesa, promovendo o emprego e a coesão social; alterar o perfil produtivo em direção às atividades do futuro; afirmar o valor do território e a posição geoeconómica do país; promover o desenvolvimento sustentável das regiões e a coesão nacional. Em retrospectiva, a principal diferença em relação aos QCA anteriores foi a regionalização explícita dos Fundos: quase 47% destes foram atribuídos ao último objetivo prioritário, especificamente destinado ao desenvolvimento regional através dos POR.

A lógica subjacente era ter os programas operacionais regionais (POR), geridos pelos órgãos das regiões autónomas insulares e pelas cinco Comissões de Coordenação e Desenvolvimento

Regional do Continente (CCDR*, as ex-CCR). Isto permitiria simultaneamente mobilizar e reforçar o peso dos agentes económicos e sociais regionais na escolha de projetos, de todos os sectores, a implementar na sua região. Esta descentralização foi acompanhada por uma nova configuração dos POR: em vez de se limitarem a utilizar recursos do FEDER para financiar projetos de iniciativa local ou intermunicipal, estes novos POR começaram a permitir investimentos dos diferentes atores sectoriais da administração central, ou seja, ministérios e empresas públicas. No entanto, num país altamente centralizado como Portugal, esta estratégia dificilmente poderia ser bem-sucedida sem uma reforma institucional simultânea que permitisse o reequilíbrio entre os poderes central e regional. Esta possibilidade foi seriamente dificultada após o referendo de Regionalização de 1998, que bloqueou, à época, qualquer processo de descentralização num futuro imediato.

Como consequência, a estrutura do QCA III implicou processos mais morosos e burocráticos e custos de transação mais elevados no âmbito da administração pública portuguesa, sem qualquer mudança no paradigma de tomada de decisão subjacente. Esta complexidade pode ser ilustrada pela análise da lista dos membros da comissão diretiva do QCA português e do esquema da sua estrutura de gestão. Estes incluíam um Presidente, membros da autoridade de gestão (ou seja representantes das entidades responsáveis pela gestão de cada fundo estrutural e do Fundo de Coesão, presididos pelo Diretor-Geral do Desenvolvimento Regional), gestores de programas operacionais, representantes do Ministério do Ambiente e do Ordenamento do Território e do Ministério da Igualdade, diretores-gerais do Tesouro, Assuntos Europeus, Departamento de Prospeção e Planeamento, o Presidente de cada Conselho Regional, um representante de cada Governo Regional, cada CCDR, a Associação Nacional de Municípios Portugueses, a Inspeção Geral de Finanças, a Comissão Europeia, o Banco Europeu de Investimento e os parceiros económicos e sociais indicados pelo Conselho Económico e Social.

Ao nível regional, cada programa operacional em Portugal continental tinha igualmente numerosas comissões diretoras. Estas numerosas comissões tinham, no entanto, um poder muito limitado. Contrariamente, os presidentes das CCDR - as autoridades de gestão dos POR, fizeram um uso limitado do seu poder, que era muito mais significativo. Uma estrutura ligeiramente mais simples só pôde ser encontrada nas regiões autónomas dos Açores e da Madeira, devido ao seu estatuto de autoridade política, legislativa e administrativa, não estando assim sujeitas às mesmas disposições institucionais que os PO continentais. Outra novidade estratégica do QCA III foi a sua maior flexibilidade. Esta última resultou da constituição de duas reservas financeiras, a afetar apenas a meio do QCA, para fazer face a novos problemas emergentes ou ajustar as prioridades de execução dos programas operacionais. Uma das principais implicações desta inovação política foi a exigência de uma avaliação intercalar e de um exercício de reprogramação do QCA em 2004. Não houve mudanças na distribuição entre os Fundos; no entanto, vários programas foram ajustados, nomeadamente um novo destinado a modernizar a Administração Pública. A esta altura, reconheceu-se cada vez mais que um amplo défice de capacitação e de recursos humanos era um fator-chave para a definição do impacto do QCA nas perspectivas de desenvolvimento socioeconómico Português.

Ao nível da natureza dos investimentos, o aspeto mais marcante do QCA III talvez tenha sido a manutenção do nível de esforço infraestrutural após o aumento substancial observado no QCA I e no QCA II. Tal alargou-se até ao financiamento de investimentos exclusivamente domésticos, como as vias sem custos para os utilizadores (SCUT) muitas vezes construídas em paralelo com as redes rodoviárias financiadas pelo CSF. As infraestruturas de transporte, energia e gestão ambiental acabam, mais uma vez, por dominar a alocação do QCA III. No entanto, houve também um reforço em Ciência e Tecnologia, alfabetização tecnológica da população em idade escolar e um novo conjunto de *novas oportunidades* que levaram a um aumento significativo do número de estagiários, cursos de formação e estágios.

Em termos de política interna, o Plano Nacional de Desenvolvimento Económico e Social de 1998, informou o novo Plano de Desenvolvimento Regional (PDR) 2000-2006. A sua avaliação *ex ante* foi analisada e aprovada pela Comissão Europeia, a fim de promover uma maior coerência entre os objetivos nacionais e a estratégia europeia de desenvolvimento. O QCA III viu melhorias claras no seu sistema de informação de apoio, bem como a criação de um sistema de relatórios temáticos, com vista a melhor articular os programas sectoriais e regionais. Os Programas Operacionais Regionais (POR) do QCA III tinham uma nova preocupação clara

* Em 2000, com a criação das Direções Regionais de Ambiente e Ordenamento do Território (DRAOT), Decreto-Lei n.º 127/2001, de 17 de abril, o ordenamento do território deixou de fazer parte das competências da CCR. Em 2003, são criadas as Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional (CCDR), a partir da fusão da CCR e da DRAOT, que passaram a integrar as competências nas áreas do ordenamento do território e desenvolvimento, ambiente, ordenamento do território, conservação da natureza e biodiversidade e apoio aos municípios.

com a integração dos objetivos ambientais nos investimentos regionais. Além disso, os POR foram objeto de inovações institucionais significativas, através do alargamento do apoio a projetos municipais e intermunicipais, de medidas territoriais integradas e de medidas lideradas pela CCDR, tudo isto com um aumento orçamental para os programas regionais. Através deste quadro de política pública, a Comunidade manteve o apoio e o envolvimento com os centros urbanos essencialmente nos projetos de transportes, ambiente e renovação urbana, atribuindo uma clara prioridade aos investimentos de maior escala propostos pelas associações de municípios. O objetivo desta mudança de paradigma era alcançar um maior nível de integração de políticas públicas e uma melhor coordenação entre os diferentes níveis institucionais e entre os sectores público e privado, ao mesmo tempo que modernizava a administração pública para melhor enfrentar os desafios de desenvolvimento do país.

Em Portugal, um instrumento emblemático e inovador, foi o Programa POLIS - Requalificação Urbana e Valorização Ambiental das Cidades. Financiado pelo QCA III, o POLIS consubstanciou a visão do Plano Nacional de Desenvolvimento Económico e Social (PNDES) - para requalificar as cidades, melhorar a sua competitividade, reforçar o seu papel na organização territorial e melhorar a qualidade de vida dos seus habitantes. Este programa evoluiu com base em parcerias entre Estado Central e as Autarquias Locais que orientaram outras ações a serem desenvolvidas localmente. O POLIS incutia uma leitura policêntrica do sistema urbano em plena sintonia com o Esquema de Desenvolvimento do Espaço Comunitário (EDEC) de 1999. O POLIS evoluiu paralelamente à participação no URBAN II, e em 2005, com desenho nacional e financiamento do EEE, a Iniciativa de Bairros Críticos (IBC) - uma abordagem integrada, de base local, de áreas urbanas fortemente vulneráveis do ponto de vista socioeconómico. A IBC foi, em certa medida, um laboratório de políticas urbanas que informaria posteriormente outras inovações nacionais.

Além disso, como novos instrumentos de integração de políticas supramunicipais, devemos destacar o desenvolvimento das Ações Integradas de Base Territorial (AIBT), cuja génese decorre do objetivo de integrar territórios de baixa densidade (população, atores, instituições, recursos e organização), como é o caso das áreas rurais e montanhosas, com afinidades funcionais e proximidade geográfica. As AIBT foram, na maioria dos casos, o banco de ensaio para as futuras abordagens das NUTS III. As AIBT integram intervenções em espaços específicos onde são identificadas oportunidades estratégicas de desenvolvimento, seja pelos recursos e dinâmicas que devem ser valorizadas, seja pelas deficiências a serem corrigidas e superadas. Em retrospectiva, as avaliações do QCA III apontam para o sucesso de algumas experiências de gestão integrada a nível territorial, embora se reconheça que poderia ter ido mais longe em termos de seletividade de territórios e medidas políticas, assegurando uma maior convergência dos eixos dos POR.

10. 7. Experimentação de Políticas de Base Local (2007-2013)

A implementação do Quadro de Referência Estratégico Nacional (QREN) em Portugal sobrepuja-se em grande parte à crise financeira de 2008 e ao seu rescaldo mais imediato. No início do QREN, a crise financeira global atingiu a Europa, numa altura em que a economia portuguesa lutava ainda para mitigar o impacto que o Euro teve. Os membros da UE, acabados de sair da reforma do Tratado de Lisboa, foram incapazes de chegar a acordo sobre uma resposta comum. Em Portugal, o governo agiu através de estímulos à economia, reordenando as estratégias de desenvolvimento existentes, redirecionando os investimentos alocados que eram considerados não prioritários, aumentando assim substancialmente o défice público e a dívida pública. Após uma série de tentativas e reajustamentos, o IV Plano de Estabilidade e Crescimento não conseguiu reunir o apoio necessário da UE, tendo sido rejeitado por votação na Assembleia da República, precipitando uma crise política interna e o pedido de assistência financeira internacional em 2011. Em suma, o QREN português teve dois períodos distintos. O primeiro até 2011, com baixas taxas de cofinanciamento e um volume elevado de investimentos públicos estruturais voluntários (Parque Escolar, TGV, Novo Aeroporto). O triénio, 2011-2013, apresenta um aumento das taxas de cofinanciamento e grandes limitações em termos de investimento público. Este último período foi implementado sob a égide da designada *troika*, composta pelo Fundo Monetário Internacional (FMI), o Banco Central Europeu (BCE) e a Comissão Europeia (CE). Com a *troika* surgiu o chamado pacote de política de *austeridade* que duraria cerca de 5 anos. Em retrospectiva, este programa de política de ajustamento foi concebido para implementar certas reformas que Portugal adiou após a adesão à CEE. Mas igualmente significativo, mui-

tas das reformas consideradas visavam corrigir as questões pós-Euro, nomeadamente as que resultaram do repentino acesso fácil ao crédito. O processo do Euro esteve longe de ser simétrico no que respeita ao esforço de ajustamento dos Estados-Membros. Pelo contrário, acentuou, de facto, as assimetrias de desenvolvimento económico pré-existentes.

O QREN originalmente adotado para o ciclo político de 2007-2013, definiu cinco prioridades estratégicas, nomeadamente: promover a qualificação dos cidadãos portugueses; promover o crescimento sustentado, aumentando a competitividade; garantir a coesão social; assegurar a qualificação do território e das cidades; e aumentar a eficiência da governança. O quadro operacional, em vez de seguir as prioridades estratégicas, como em todos os QCA anteriores, foi concebido de acordo com três agendas temáticas: agenda para o potencial humano; agenda para os fatores de competitividade; e agenda para a valorização do território. A opção pelas agendas temáticas foi inovadora com vista a criar novas racionalidades na seleção de projetos para a implementação dos Fundos Estruturais.

A estratégia de implementação escolhida pretendia que todos os programas operacionais - sejam eles regionais ou não - fossem organizados de acordo com estas três agendas intersectoriais do QREN. Como o quadro regulamentar foi organizado a nível nacional, com mais de 100 diretrizes por tipos de projetos e ações, para ajudar a gerir o acesso e seleção de todas as operações financiadas pelo QREN. Este nível de uniformidade foi uma inovação concebida para minimizar a dispersão de investimentos previamente detetada. No entanto, esta regulamentação transversal tinha uma capacidade limitada de adaptação às realidades socioeconómicas e aos objetivos de desenvolvimento de cada região. Em suma, os POR tornaram-se os instrumentos financeiros de uma estratégia definida e conduzida a nível nacional.

O QREN adotou, portanto, um modelo organizacional e regulamentar que conduziu a elevados níveis de centralização, reduzindo significativamente a capacidade das regiões para influenciar as escolhas de desenvolvimento no que respeita aos projetos cofinanciados pela UE. O modelo de governança do QREN consistiu num órgão diretor político - a Comissão de Coordenação Ministerial; e a Comissão de Coordenação Técnica - responsável pela coordenação operacional e monitorização estratégica. Esta última incluiu o Observatório do QREN, dois órgãos técnicos adicionais para a coordenação e a monitorização e gestão financeira dos Fundos Estruturais: IFDR para o FEDER e Fundo de Coesão; e IGFSE para o Fundo Social Europeu, e a Inspeção Geral de Finanças. Esta foi uma importante simplificação em relação aos QCA anteriores.

A lógica subjacente foi reforçar a coerência dos projetos apoiados com a estratégia definida a nível nacional. Em termos de prioridades, o QREN traduziu-se em alterações significativas em relação aos QCA anteriores. O peso das infraestruturas territoriais pesadas, já consideradas como excessivo, reduziu-se ainda mais, para 25% dos Fundos disponíveis; por outro lado, verificou-se um forte crescimento do investimento em formação e equipamentos sociais. Além disso, o QREN, foi também o primeiro quadro em que os POR foram autorizados a atribuir financiamentos a pequenas e médias empresas, em vez de serem exclusivamente atribuídos a programas operacionais sectoriais. Adicionalmente, a nível nacional, os anteriores programas de apoio permaneceram disponíveis.

Este esforço concertado visava reforçar os objetivos da Estratégia de Lisboa, relançada em 2005, de aumento da competitividade regional e de criação de emprego. Estes objetivos foram prosseguidos principalmente à escala supramunicipal e regional através da utilização de Estratégias de Eficiência Coletiva, um conjunto coerente de iniciativas centradas na inovação e modernização de grupos de empresas com expressão territorial. Estes instrumentos do QREN para a territorialização flexível, de acordo com a dinâmica dos atores e não de territórios predefinidos, incluíram o Programa de Valorização Económica de Recursos Endógenos (PROVERE). O PROVERE visava territórios de baixa densidade, procurando aumentar a competitividade económica em torno de recursos endógenos únicos. O programa incentivou as iniciativas privadas e a cooperação em rede entre as administrações locais, associações não governamentais e entidades privadas.

Se, por um lado, o QREN começou a corrigir o desequilíbrio de décadas de desenvolvimento português em favor das infraestruturas territoriais, por outro lado, coincidiu com um período grave de crise económica, financeira e política em Portugal. Esta última obrigou a uma revisão intercalar do QREN que conduziu a um aumento geral das taxas de financiamento dos Fundos, para reduzir a contrapartida necessária dos projetos apoiados e para canalizar re-

cursos comunitários substanciais para financiar os grandes sistemas públicos de educação, ciência e formação profissional, considerados cruciais não só para apoiar a referida mudança de paradigma de desenvolvimento, mas também para mitigar o esperado aumento da taxa de desemprego. Em 2013, quando o QREN começou a desaparecer, o PIB *per capita* de Portugal era 79% da média da UE.

Não obstante as dificuldades globais de um QREN ligado à crise financeira, houve múltiplos exemplos de inovação política, aprendizagem institucional e experimentação que ilustram como os decisores e a Administração Pública portuguesa estavam a mudar da posição mais reativa dos QCA iniciais para uma abordagem mais proativa no sentido da integração multinível de políticas públicas e da territorialização dos Fundos Estruturais. Uma experiência significativa, a ser reproduzida posteriormente, foi o desenvolvimento do quadro de financiamento e de partilha de competências entre os programas operacionais regionais e as Associações de Municípios ao nível das NUTS III. Estes tiveram que ser apoiados por um Programa de Desenvolvimento Territorial gerido pelas Associações de Municípios. Esta iniciativa foi encurtada, mas o seu legado de aprendizagem foi significativo.

Do ponto de vista da iniciativa nacional, destaca-se a *Política de Cidades Polis XXI*. Enquadrada como estratégia de política urbana, a abrangência de seus instrumentos alargou-se muito além da escala municipal, enfatizando a noção supramunicipal de cidade-região. A Polis XXI refletiu o debate a nível da UE sobre como melhor promover o desenvolvimento de base local e a coesão territorial, tal como referido tanto nas Agendas Territoriais (2007 e 2011), como nos principais relatórios de orientação política estratégica (por exemplo, o relatório Barca, o Livro Verde sobre a Coesão Territorial, etc.).

A Polis XXI enquadrou o território português como uma rede funcional subregional de centros urbanos e zonas rurais sob influência simbiótica sistémica, tendo as cidades como motores de desenvolvimento. A Polis XXI foi uma inovação nacional, que ultrapassou o processo de aprendizagem de políticas, tanto das experiências nacionais (programas PROSIURB e POLIS) como europeias (Iniciativas Comunitárias Urban I e II). Foi dividida em quatro componentes: Parcerias para a Regeneração Urbana (PRU), Redes Urbanas para a Competitividade e a Inovação (RUCI), Ações Urbanas Inovadoras para o Desenvolvimento Sustentável (AIDUS), e Equipamentos Estruturantes do Sistema Urbano Nacional. Enquanto os dois primeiros estiveram sob a responsabilidade dos PO regionais, os últimos foram enquadrados no PO de Valorização do Território e num processo de seleção nacional coordenado pela então Direção-Geral do Ordenamento do Território e Urbanismo em cooperação com a autoridade gestora dos POs. As AIDUS, em particular, são dirigidos às regiões de convergência de então (Norte, Centro e Alentejo). Este esforço de convergência regional através da política urbana, estabelecendo uma cooperação de proximidade e complementaridade, economias de aglomeração e racionalização de equipamentos urbanos e serviços de apoio regional, foi uma referência para as futuras políticas inovadoras de desenvolvimento regional de base urbana.

Em suma, o QREN 2007-2013 apontou para uma mudança mais clara nas políticas regionais evoluindo de uma abordagem predominantemente sectorial, para uma abordagem multisectorial de base territorial e com um modelo de gestão que requer uma maior coordenação da governança a nível central, regional e local. O QREN concentrou-se em estratégias diferenciadas de desenvolvimento regional que pretendem ser uma visão integral do desenvolvimento regional e não apenas uma forma de enquadrar os investimentos previstos no âmbito do QREN. Outra inovação foi a desejada coordenação do QREN com quadros políticos nacionais chave, nomeadamente o Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território (PNPOT).

10. 8. Reforço das abordagens integradas de base local (2014-2020)

A solução política do Acordo de Parceria foi posta em prática para maximizar o alinhamento de todos os instrumentos da Política Regional e de Coesão Europeia com o seu quadro orientador, a Estratégia Europa 2020 para um crescimento inteligente, sustentável e inclusivo. Para assegurar a contribuição dos Fundos Estruturais para a realização das metas quantificadas da estratégia, foram definidos objetivos temáticos e prioridades de investimento a nível europeu, a partir dos quais cada Estado-Membro teve que selecionar as que melhor se adaptavam às suas fraquezas estruturais e à sua estratégia de desenvolvimento. O Acordo

de Parceria Portugal 2020 acabou por adotar quatro prioridades de intervenção: competitividade e internacionalização; inclusão social e emprego; capital humano; sustentabilidade e eficiência na utilização dos recursos. Para cada prioridade, foram definidos objetivos e metas, para os quais todos os programas operacionais devem contribuir. Por outras palavras, tal como no seu predecessor QREN, cada uma das quatro prioridades é atingida através de um programa operacional temático, gerido a nível central, acrescido das componentes dos programas operacionais regionais. Portugal 2020 foi, tal como o QREN, construído sobre um modelo de governança muito centralizado, complementado por um regulamento interno, por tipo de ações, e transversal aos vários programas.

A programação das ações a apoiar pelo Portugal 2020 foi objeto de intensas negociações junto da Comissão Europeia. Estas limitaram o financiamento de infraestruturas desportivas e reduziram substancialmente o apoio às infraestruturas territoriais. A necessidade de uma mudança de paradigma de desenvolvimento económico, enquanto ainda se recuperava do terrível impacto da crise financeira e das políticas de austeridade de 2008, ainda escapava aos decisores da comunidade política portuguesa. A posição da Comissão foi a de reforçar o apoio ao investimento produtivo e ao aumento da produtividade, tornando a economia mais competitiva e internacionalizada, para além de abordar, de forma mais focalizada, as questões relacionadas com as alterações climáticas e a neutralidade carbónica. O resultado dessas negociações foi um reequilíbrio entre “infraestruturas e equipamentos” e os aspetos diretamente mais relevantes para a estratégia Europa 2020: o apoio às empresas e à inovação, a eficiência energética e as energias renováveis e a prevenção dos riscos das alterações climáticas. Assim, a ênfase do Portugal 2020 nas empresas, tecnologia e inovação representa cerca de 1/3 do financiamento programado, enquanto os recursos humanos e o emprego ocupam 1/4. As infraestruturas territoriais caem, pela primeira vez, para 20%. Em suma, o Portugal 2020 surge assim como uma rutura em relação aos três QCA anteriores, favorecendo claramente o investimento produtivo, as competências e o emprego, em detrimento das chamadas infraestruturas pesadas decorrentes da “política do betão”.

Abordagens territoriais integradas

O acordo de parceria Portugal 2020 abre caminho para o que se pode entender como uma nova tentativa de promover uma europeização mais profunda das políticas de planeamento entre os Estados-Membros da UE. Em detalhe, a lógica subjacente foi a tentativa de uma implementação mais bem-sucedida das várias estratégias e documentos não vinculativos de política urbana produzidos ao longo dos anos, bem como a promoção de uma relação mais estreita entre os domínios do ordenamento do território e de política de desenvolvimento regional. Apoiar este objetivo traduz-se na alocação de 50% do FEDER para investimentos em áreas urbanas, e um mínimo de 5% em cada Estado-Membro para o desenvolvimento urbano sustentável (ISUD). Este último ilustra como a UE encara a política do ISUD não só como um objetivo em si, mas também como uma ferramenta para gerir uma diversidade de políticas sectoriais, interesses e temas prioritários, em sintonia com a Agenda Urbana de 2016, com um potencial ainda inexplorado para reunir atores estatais e privados de diferentes escalas geográficas. Finalmente, existe uma opção clara por um conjunto de soluções políticas que possam promover a abordagem multifundos da Comissão, com intervenções que possam requerer financiamento do FEDER e, adicionalmente, apoio do FSE, se alinhadas com as suas prioridades de investimento.

Num contraste nítido com o anterior QREN, onde a experimentação política era liderada pelas autoridades nacionais portuguesas, o período Portugal 2020 testemunha uma padronização liderada pela UE sobre as principais abordagens e instrumentos estratégicos de política: Investimentos Territoriais Integrados (Desenvolvimento Territorial), Desenvolvimento Local Liderado pela Comunidade (Desenvolvimento Local) e Artigo 7.º do FEDER (Desenvolvimento Urbano). Além disso, o Artigo 8.º do FEDER introduz as Ações Inovadoras Urbanas como projetos-piloto liderados pelos municípios e o Artigo 9.º visa alargar o intercâmbio de informação e melhores práticas através da Rede de Desenvolvimento Urbano, tal como inscrito no objetivo “Melhor Conhecimento” da Agenda Urbana de 2016.

No entanto, apesar do potencial destas iniciativas, a sua filosofia integrada não encontrou uma tradução direta em termos de articulação política. Em primeiro lugar, com a res-

responsabilidade do Desenvolvimento Regional atribuída ao Ministro Adjunto do Primeiro-Ministro (abril 2013 - outubro 2015), seguido brevemente pelo Ministro da Presidência (outubro - novembro 2015), e um período (novembro 2015 - outubro 2019) em que não foi especificamente atribuído a qualquer Ministério. Após a eleição do último parlamento (outubro de 2019), foram criados dois novos Ministérios com uma estreita relação com os fundos estruturais europeus: Planeamento, e Coesão Territorial. Além disso, em 2013, na preparação do próximo acordo de parceria Portugal 2020, três agências governamentais (i.e. Instituto Financeiro para o Desenvolvimento Regional (IFDR), Instituto de Gestão do FSE (IGFSE) e Observatório do QREN) foram fundidas na Agência para o Desenvolvimento e Coesão (AD&C), a fim de fornecer coordenação técnica e apoio à Comissão Interministerial Portugal 2020 ao longo de todo o período de financiamento. A AD&C é responsável pela formulação de propostas de políticas regionais de desenvolvimento e cooperação na conceção e aplicação de instrumentos de base territorial ligados aos Fundos Estruturais. Na prática, para apoiar todos os instrumentos territoriais, a AD&C coordena com as Regiões Autónomas (embora estas tenham um processo de escolha de instrumentos estruturalmente diferente) as CCDR (NUTS II), as Áreas Metropolitanas e as Comunidades Intermunicipais e de Municípios.

Investimentos territoriais integrados

Os Investimentos Territoriais Integrados (ITI), um novo instrumento, seguem uma lógica de base local e visam facilitar estratégias que necessitam de financiamento de diferentes fundos (FEDER, FC e FSE). Os objetivos gerais do ITI incluem o desenvolvimento de estratégias de redução das emissões de carbono, prevenção, gestão de risco e proteção do ambiente e adaptação às alterações climáticas; estruturação do sistema urbano nacional (incluindo reorganização, gestão de redes e aumento da qualidade dos serviços públicos); modernização da administração pública local; promoção do emprego e reforço da coesão e inclusão social. Os ITI foram concebidos como um ponta de lança flexível da Estratégia de Lisboa, incorporando uma lógica altamente funcional e não administrativa. No entanto, e apesar do objetivo de abordar novas geografias numa lógica mais funcional, Portugal optou por não seguir esta abordagem, colocando a escala de intervenção do ITI ao nível das NUTS III, com apenas 1 intervenção em vigor. Estas sobrepõem-se administrativamente às comunidades Intermunicipais, que se tornaram a autoridade responsável pela coordenação e desenvolvimento dos projetos ITI, em parceria com ONG e outras entidades privadas.

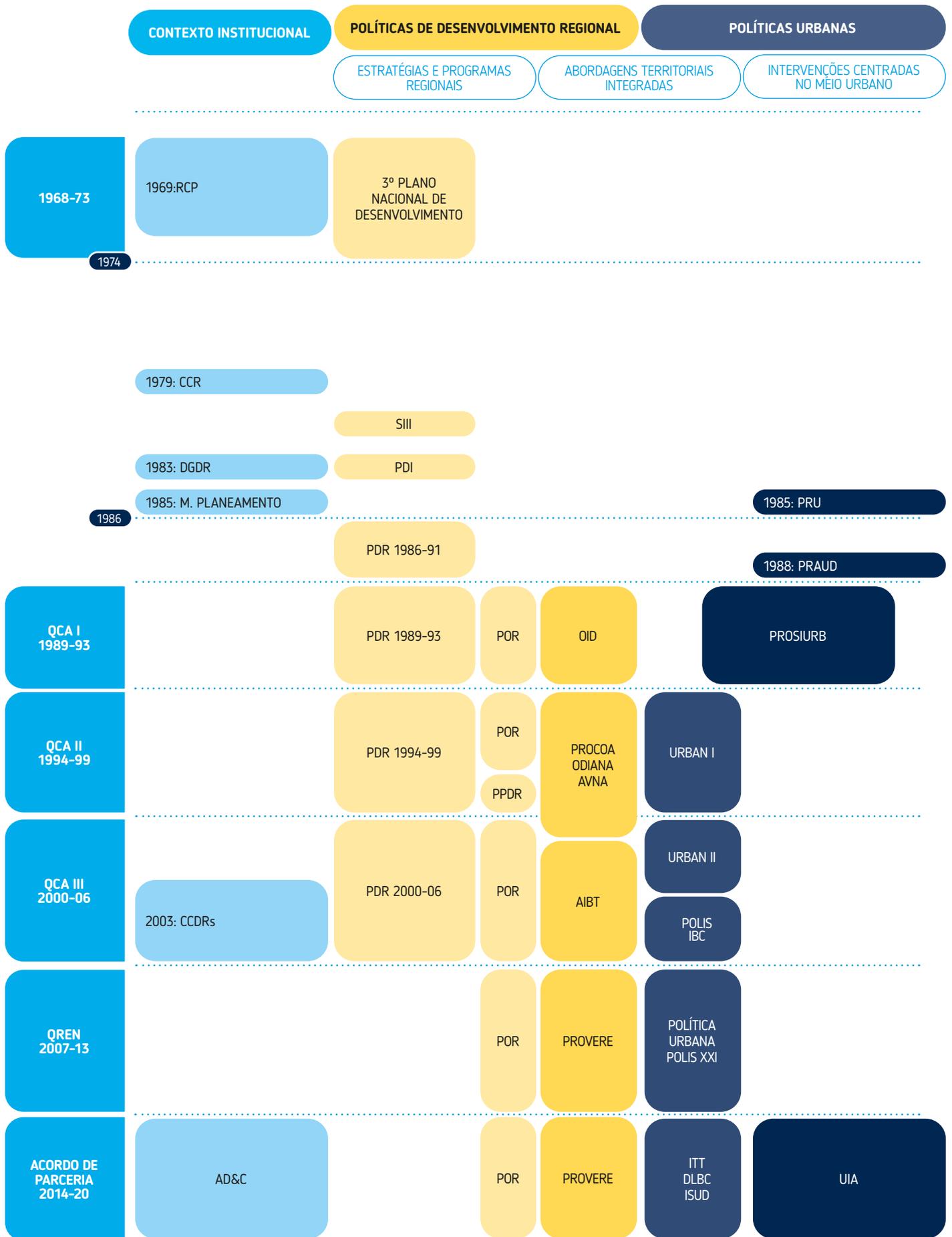
Pactos para o Desenvolvimento e Coesão Territorial

Os Pactos para o Desenvolvimento Territorial e Coesão (PDCT) são os instrumentos de investimento territorial tanto das Comunidades Intermunicipais como das Áreas Metropolitanas. Os PDCT são apoiados pelo quadro de referência estratégico estabelecido pela Estratégia Integrada de Desenvolvimento Territorial (EIDT), que deve precedê-lo. O PDCT formaliza a transferência de fundos, e competências, para as Comunidades Intermunicipais, a fim de permitir maior autonomia na execução dos projetos planeados para a implementação da estratégia pré-acordada. Cabe às Autoridades de Gestão dos Programas Operacionais abrir um concurso para a apresentação das propostas no âmbito do PDCT, identificar as tipologias elegíveis, as prioridades de investimento da implementação exclusiva através destes instrumentos e estabelecer os critérios de avaliação e seleção das propostas. Em Portugal, a utilização do PDCT supera largamente a dos ITI.

Desenvolvimento local de base comunitária

O desenvolvimento local de base comunitária (DLBC) é uma ferramenta de política pública de desenvolvimento integrado, multissetorial e de base local. São propostas e realizadas pelas partes interessadas locais organizadas em Grupos de Ação Local. Incorporando uma forte herança LEADER, os DLBC visam promover a coordenação estratégica e operacional entre os parceiros com ênfase no empreendedorismo e na criação de empregos. A abordagem dos DLBC visou responder aos elevados níveis de desemprego e ao aumento das taxas de pobreza, através do dinamismo económico local, da revitalização dos mercados locais e da sua articulação com territórios de maior dimensão e, em geral, da diversificação das economias locais, do estímulo à

FIGURA 63 - DESENVOLVIMENTO REGIONAL EM PORTUGAL - PRINCIPAIS INSTRUMENTOS DE POLÍTICA



inovação social e da procura de novas respostas aos problemas da pobreza e da exclusão social em territórios desfavorecidos num contexto urbano e em territórios rurais ou costeiros economicamente frágeis ou escassamente povoados. Dependendo das suas especificidades geográficas, existem em Portugal DLBC na vertente Rural (54), Costeira (12) e Urbana (25).

Os DLBC são enquadrados dentro das Estratégias de Desenvolvimento Local. Estas são selecionadas e aprovadas por uma comissão, instituída por todas as autoridades de gestão dos programas de financiamento. O seu papel é preparar as diretrizes e especificações prévias, nomeadamente a definição do processo e critérios de seleção da estratégia, critérios de avaliação, qualidade das parcerias, competências dos Grupos de Ação Local e definições adicionais em matéria de fronteiras ou enfoque territorial. Também se declara explicitamente que “o grupo de entidades públicas ou qualquer grupo de interesse individual não pode representar mais de 49% dos direitos de voto nos processos de decisão” (Art.º 34.º do Reg (UE) 1303), visando garantir uma pluralidade de representação de todos os sectores. A avaliação das candidaturas é da responsabilidade de uma Comissão de Avaliação composta pelas autoridades de gestão dos programas operacionais e apoiada pelos órgãos da administração pública responsáveis pela implementação das políticas nas quais os DLBC intervêm. Estas também comentam a adequação das Estratégias de Desenvolvimento Local, que são sujeitas a uma avaliação pelas entidades supramunicipais relevantes (Comunidades Intermunicipais e Áreas Metropolitanas) em relação à sua coerência com a respetiva Estratégia de Desenvolvimento Territorial Integrado.

Desenvolvimento urbano sustentável integrado

Os instrumentos de Desenvolvimento Urbano Sustentável Integrado do FEDER, previstos no artigo 7.º, requerem uma seleção de centros urbanos estruturantes e a produção de um Plano Estratégico de Desenvolvimento Urbano Sustentável (PEDUS) para cada um deles, de acordo com as estratégias de IDT definidas ao nível das NUTS III. Entretanto, em conjunto com o PEDUS, os municípios devem elaborar outros três instrumentos, para três prioridades operacionais: Plano de Ação para a Regeneração Urbana (PARU), Plano de Ação Integrado para as Comunidades Desfavorecidas (PAICD) e Plano de Ação para a Mobilidade Urbana Sustentável (PAMUS). Apesar da ligação específica ao desenvolvimento regional e da natureza integrada subjacente a estes instrumentos de desenvolvimento, a sua execução teve lugar a um nível local muito limitado, com poucos exemplos de intervenções que abrangem múltiplos municípios. Além disso, sendo a principal fonte de financiamento das intervenções urbanas ao longo deste período, os municípios excluídos da candidatura do PEDUS foram encorajados a apresentar planos parciais (PARU), sem a necessidade de um conjunto completo de ferramentas. Em 2021, com o Portugal 2020 ainda a decorrer, o impacto global deste quadro específico de inovação política ainda não foi totalmente determinado.

10. 9. Observações finais

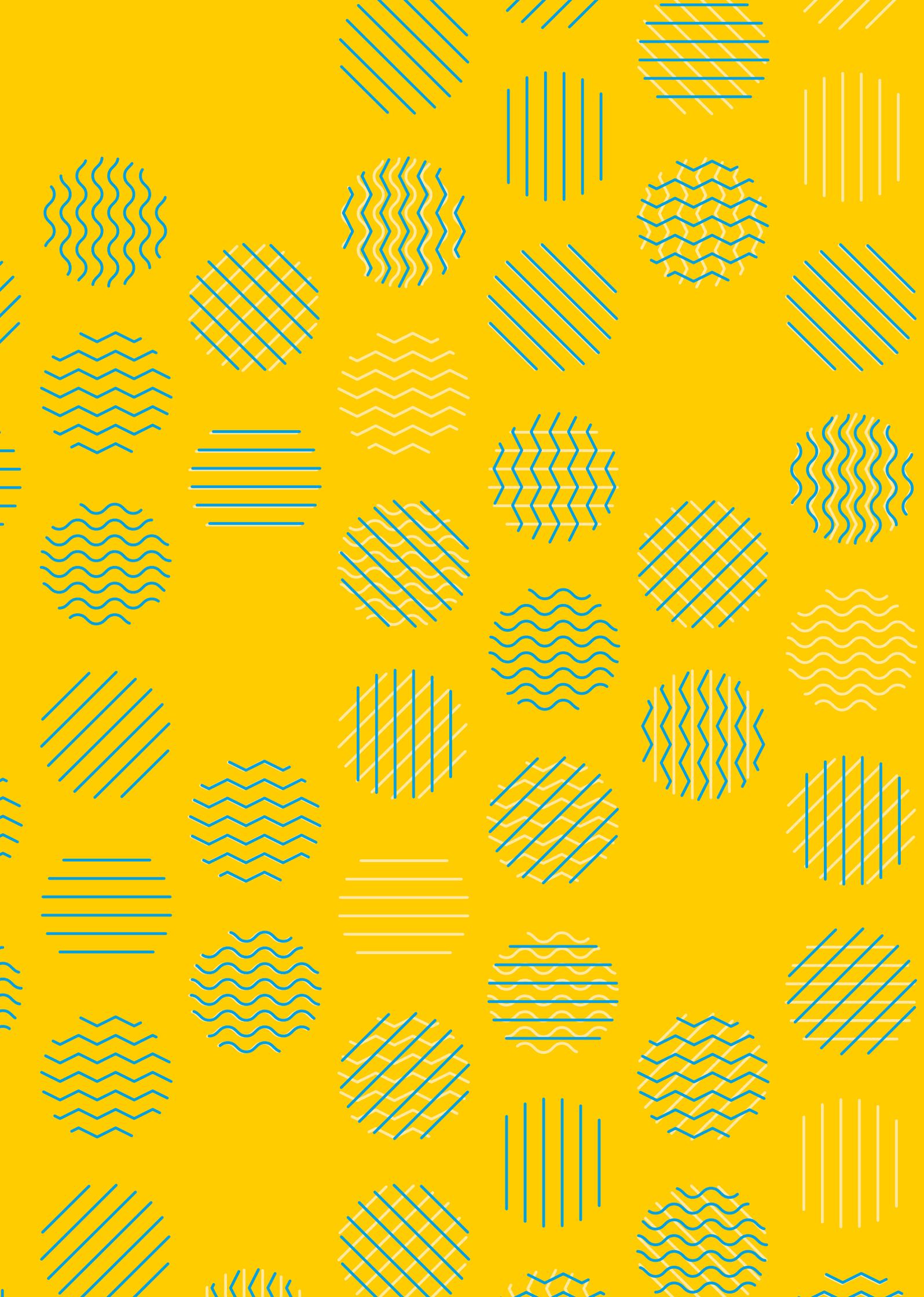
Desde a mudança de regime de 1974, Portugal consolidou a sua democracia representativa nacional e local, modernizou fortemente as suas infraestruturas básicas e logísticas e os serviços públicos, generalizou o acesso à educação e à saúde, estabeleceu um Estado Providência, etc. O ritmo da mudança socioeconómica tem sido rápido, assim como as dinâmicas de aprendizagem institucional e a inovação em política pública. A Figura 63 apresenta um resumo simplificado dos principais marcos em política pública, referidos neste relatório, que têm enquadrado este processo de mudança nas últimas décadas.

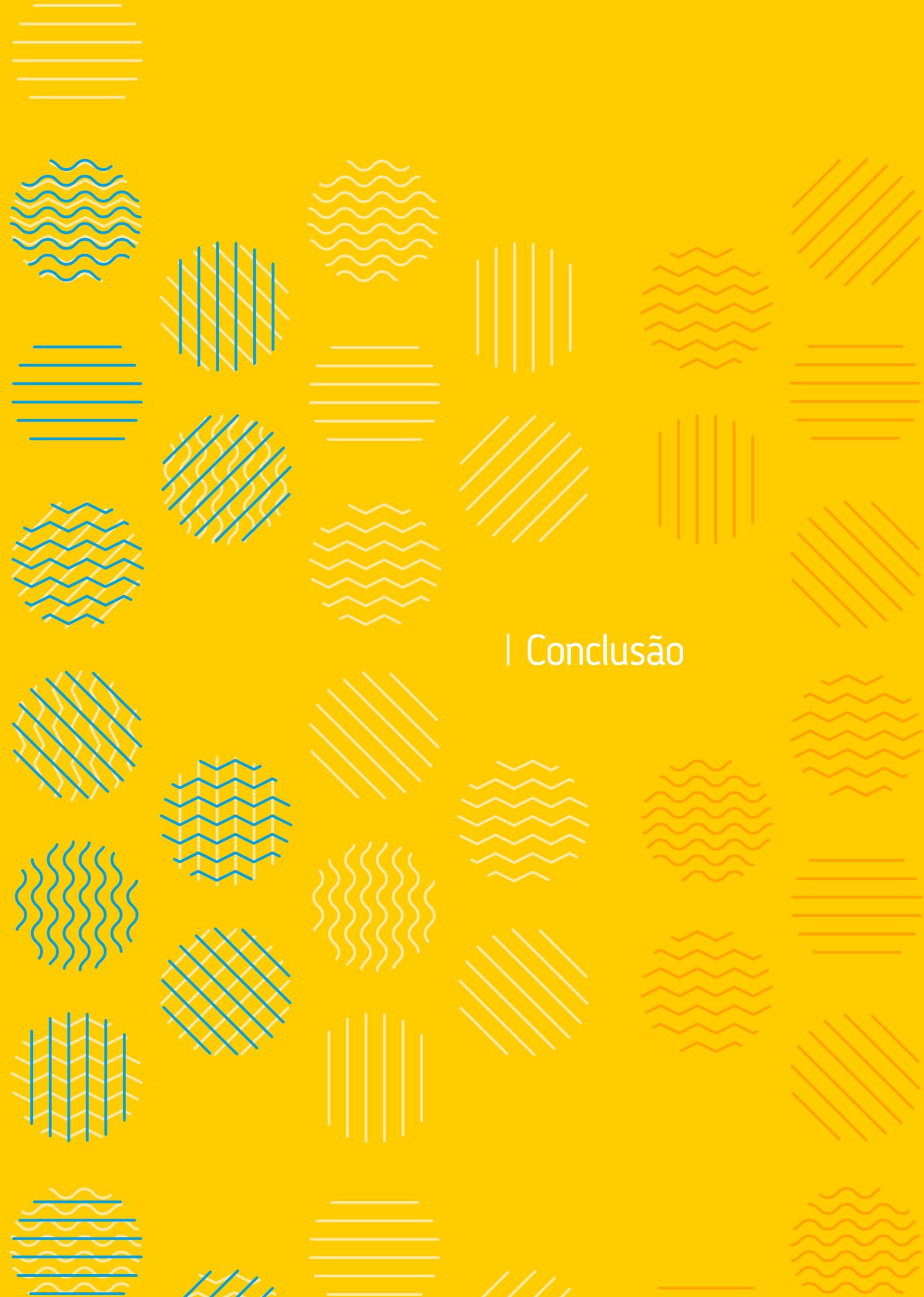
As políticas de desenvolvimento regional da UE e nacionais tiveram um papel fundamental nesta transformação. Apesar da sua progressiva sofisticação durante as últimas décadas, o seu impacto na convergência territorial intranacional e internacional continua assimétrico. Isto é parcialmente explicado pela forma como, em diferentes ciclos do QCA, as tentativas de uma maior territorialização das políticas regionais enfrentaram a dissonância de um quadro nacional de políticas públicas sectorial. Independentemente destes limites, os esforços de territorialização dos QCAs e os múltiplos programas e iniciativas comunitárias (por exemplo, LEADER, INTERREG, etc.) ajudaram o processo de reflexão estratégica e de definição da visão de desenvolvimento a diferentes escalas, desencadeando maiores fluxos de informação e processos de capacitação que mobilizam os atores institucionais e os

decisores em torno dos desafios regionais, subregionais e locais. Além disso, em Portugal, uma crescente experimentação ao nível da política urbana racionalizou os princípios da Agenda Urbana e Territorial da UE através de diferentes repetições de abordagens territoriais integradas de base local.

No entanto, como a avaliação da Abordagem Territorial de Portugal 2020 destaca, uma série de desafios-chave permanecem. Por um lado, a necessidade de instrumentos de coordenação mais eficazes entre o ordenamento do território e as políticas de desenvolvimento regional; uma maior valorização e mobilização da escala política regional e subregional; um maior desenvolvimento da massa crítica regional e dos processos de capacitação; uma liderança mais clara dos instrumentos à escala subregional e um envolvimento mais profundo dos principais atores públicos e privados nos processos de conceção e operacionalização dos instrumentos políticos. Ao concluir este relatório, o próximo QCA - Portugal 2030 - está a ser concebido. O seu esboço será fundamental para promover uma maior mobilização dos intervenientes e a experimentação e cocriação de políticas para uma territorialização mais impactante da matriz de desenvolvimento regional em Portugal.







| Conclusão

Retrospectiva

Em Portugal, quase 40 anos de um processo alargado de integração europeia desencadearam múltiplos desafios de política territorial, institucionais e de governança. Em retrospectiva, estes concretizam três mudanças de paradigma fundamentais. Primeiro, uma mudança de uma abordagem estritamente redistributiva para uma política de desenvolvimento de base local. Segundo, uma mudança de uma conceção de políticas totalmente sectorial para uma conceção de políticas cada vez mais sistémica e integrada. Finalmente, uma transição de uma postura de governança predominantemente centralizada para um número crescente de soluções alternativas de governança territorial. Estas mudanças de paradigma são fundamentais para entender como o ordenamento do território e o desenvolvimento regional evoluíram e coexistem enquanto políticas públicas. Este relatório incide sobre como esta coevolução ocorreu e em que medida se articulou.

Na perspetiva da Direção-Geral do Território e dos seus antecessores, estas mudanças de paradigma desempenharam um papel fundamental na promoção de inovação institucional e desenvolvimento de políticas públicas. A implementação e territorialização dos fundos estruturais da UE exigiu uma reforma acelerada da cultura da administração pública. Como resultado, e tendo como pano de fundo os diferentes momentos de reforma territorial e descentralização da administração, nas últimas quatro décadas e a nível nacional, Portugal assistiu a um processo de maior integração e de desenvolvimento cruzado entre os instrumentos de política estratégica de ordenamento do território; a uma crescente estabilidade dos instrumentos legais de ordenamento do território e do enquadramento legal; e a uma série de processos de experimentação e de aprendizagem de conceção de políticas espaciais nacionais.

Ao longo deste longo processo de quatro décadas, Portugal assistiu a um importante desenvolvimento territorial - um desenvolvimento de massa crítica e uma prática alargada de consultas multinível com a sociedade civil e os agentes económicos. Em paralelo, uma dinâmica crescente de agências territoriais evidencia o reforço das lideranças subregionais e a conceção de uma visão de desenvolvimento. No entanto, permanecem inúmeros desafios. Para um lado, a lacuna da integração política entre as políticas de ordenamento do território e as políticas de desenvolvimento regional permanece, com escassa articulação e reconhecimento mútuo entre estes instrumentos políticos e as comunidades. O que resulta num impacto negativo sobre os padrões atuais da cultura institucional territorial.

Destacando esta questão, a avaliação da Abordagem Territorial Portugal 2020 procurou abordar a ausência de instrumentos fundamentais de Ordenamento do Território à escala regional e promover um maior empenho na integração de políticas, um objetivo prioritário para o próximo período do QCA 2021-2027. Este cenário apresenta desafios críticos para a missão dos organismos da administração pública nacional de promover a territorialização das políticas de desenvolvimento regional, quer através da promoção de um diálogo estruturado na conceção e implementação de abordagens políticas multicamada, quer permitindo a implementação de estratégias intermunicipais e regionais, tal como definido como um objectivo-chave no Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território (PNPOT).

Prospectiva

Em 2021, Portugal, no rescaldo da Presidência do Conselho da União Europeia, enfrenta um novo período pós-Brexit e desafios de integração e desenvolvimento relacionados com a COVID-19 na UE.

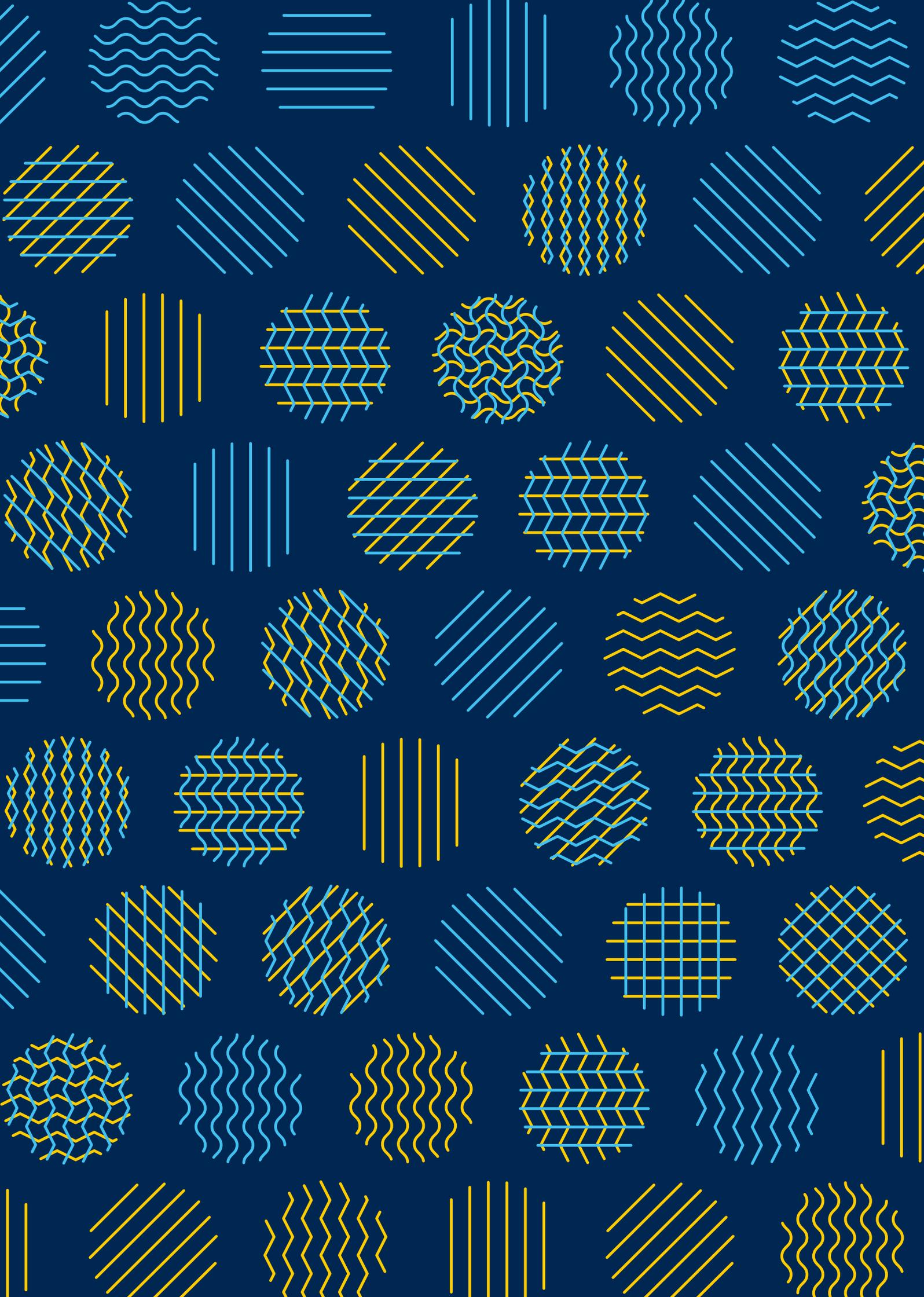
No seu cerne está o acesso a um conjunto único de recursos financeiros. Com efeito, pela primeira vez na história da UE, duas principais fontes de financiamento coincidem temporariamente. No contexto do Pacto Ecológico Europeu, o Quadro Financeiro Plurianual (QFP) 2021-2027 agrega os fundos estruturais (por exemplo, FEDER, FSE+) e um quadro do FC reformado, simplificado e mais flexível. Cumulativamente, como resposta ao surto pandémico da COVID19, o Conselho Europeu criou a Next Generation UE, um instrumento político temporário, a partir do qual se desenvolveu o Mecanismo de Recuperação e Resiliência, levando à criação de um Plano de Recuperação e Resiliência (PRR) em cada Estado-Membro.

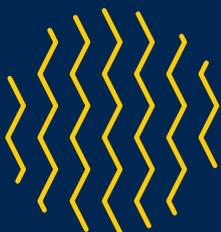
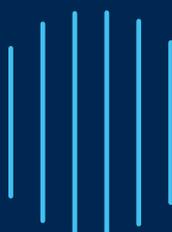
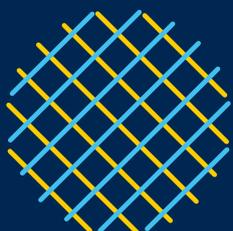
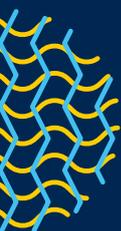
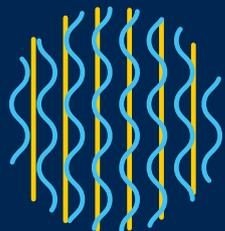
A Comissária Europeia para a Coesão e as Reformas (2019-2024) Elisa Ferreira afirmou recentemente que “nos próximos quatro anos, Portugal deverá conseguir 2,5 a 3 vezes mais fundos

do que anteriormente; é uma oportunidade extraordinária (29.12.2020)”. A Comissária Ferreira sublinhou, no entanto, que a questão não está em saber quanto dinheiro Portugal vai receber, mas sim como é que os principais atores do país se vão mobilizar por detrás das suas perspetivas estratégicas de desenvolvimento.

Neste contexto, os próximos anos implicam, para a Direção-Geral do Território, um conjunto próprio de desafios e oportunidades. Para um lado, no espírito da Agenda Territorial 2030 e da visão a longo prazo do ESPON para as zonas rurais, existe o necessário processo de territorialização do PRR nacional, do futuro Quadro Financeiro Plurianual e das desejadas transições climáticas e digitais da UE, na prossecução dos objetivos de coesão do território nacional e de convergência do desenvolvimento intercomunitário. Por outro lado, existem as implicações espaciais e de políticas públicas das múltiplas estratégias nacionais definidas para implementação na próxima década (por exemplo, energia e clima, neutralidade carbónica, etc.) que devem ser traduzidas aos níveis regionais, subregionais e locais.

Para a Direção-Geral do Território, a abordagem destas questões constitui uma oportunidade única. Tirar o melhor partido desta oportunidade exigirá: promover ainda mais o pensamento estratégico sistémico na comunidade política portuguesa responsável pelo planeamento; reforçar os esforços em curso para melhorar a integração de políticas espaciais a vários níveis e a coordenação institucional; reforçar a actual cocriação de políticas sobre como integrar melhor as questões complexas do clima e da transição digital em contextos urbanos e rurais; fomentar oportunidades de desenvolvimento de capacidades de governança, liderança e inovação política em rede. A ênfase contínua da Direção-Geral do Território na criação de conhecimento e na intermediação de conhecimentos, informa a sua defesa de uma maior territorialização de políticas e integração espacial sistémica. Num futuro próximo, estes são os desafios fundamentais que terá pela frente.





| Bibliografia



- ADC (2019) Avaliação da Operacionalização da Abordagem Territorial do Portugal 2020 no Contexto da Convergência e Coesão Territorial, Agência para o Desenvolvimento e Coesão, I.P.
- Bruno Soares, L. (2003) 'Ordenamento e Planeamento do Território no Contexto Metropolitano', em Tenedório, J. A. (ed.) Atlas da Área Metropolitana de Lisboa. Lisboa: Área Metropolitana de Lisboa, pp. 244-291.
- Campos, V. e Ferrão, J. (2015) O Ordenamento do Território em Portugal: uma Perspetiva Genealógica. Lisboa. Disponível em: http://repositorio.ul.pt/bitstream/10451/20716/1/ICS_JFerrao_Ordenamento_WPN.pdf.
- Carmo, F. do (2016) 'Princípios Constitucionais do Ordenamento do Território', Sociologia, Problemas e Práticas, pp. 99-121. doi: 10.7458/SPP2016NE10352.
- Carmo, F. do (coord. geral), Marques, T. S. (coord. científico) e Seixas, A. (coord. operacional) (2018a) PNPOT | Alteração. Diagnóstico. Lisboa.
- Carmo, F. do (coord. geral), Marques, T. S. (coord. científico) e Seixas, A. (coord. operacional) (2018b) PNPOT | Alteração. Estratégia. Lisboa.
- Carmo, F. do (coord. geral), Marques, T. S. (coord. científico) e Seixas, A. (coord. operacional) (2018c) PNPOT | Alteração. Uma Agenda para o Território (Programa de Ação). Lisboa. Disponível em: http://pnpot.dgterritorio.gov.pt/sites/default/files/PNPOT_ProgramaAcao_20Julho2018.pdf.
- Catroga, F. (2004) 'Natureza e História na Fundamentação do Municipalismo. Da Revolução Liberal ao Estado Novo (Uma Síntese)', in Estudos em Homenagem a Luís António de Oliveira Ramos. Porto: Faculdade de Letras da Universidade do Porto, pp. 407-420.
- Cavaco, C. (2009) Formas de Habitat Suburbano. Tipologias e Modelos Residenciais na Área Metropolitana de Lisboa. Universidade Técnica de Lisboa. Disponível em: <http://hdl.handle.net/10400.5/3652>.
- Cavaco, C. (coord) et al. (2014) Avaliação do Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território. Lisboa: Direção-Geral do Território.
- Cavaco, C. (coord) et al. (2016) Habitat III - Relatório Nacional Portugal. Lisboa: Direção-Geral do Território. Disponível em: http://habitat3.org/wp-content/uploads/PT_UN-HabitatIII_NationalReport_2016_08_04_PT.pdf.
- Cavaco, C. e Costa, J. P. (2019) "Organização Administrativa e Ordenamento do Território em Portugal: A Push Towards Soft Planning Spaces in Europe?", em Shaping Regional Futures. Designing and Visioning in Governing Rescaling. Cham: Springer, pp. 87-101. doi: doi.org/10.1007/978-3-030-23573-4.
- Coito, A. et al. (2010) Guia dos Contratos para Planeamento Coleção. Documentos de Orientação DGOTDU 1/2010. Lisboa: Direção-Geral do Ordenamento do Território e Desenvolvimento Urbano.
- Coito, A. (coord) e Castelo Branco, M. (2011) Servidões e restrições de utilidade pública (SRUP). Lisboa: Direção-Geral do Ordenamento do Território e Desenvolvimento Urbano.
- Comissão Independente para a Descentralização et al. (2019) Avaliação independente sobre a organização e funções do Estado. Lisboa.

- Conselho Nacional da Água (2012) Planos de Ordenamento dos Estuários. Contributos para a sua elaboração e implementação. Lisboa.
- Correia, P.V.D. (2002) Políticas de Solos no Planeamento Municipal. 2ª Edição. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian.
- Cruz, M. J. O. (2006)(Org.). Planeamento económico em Portugal 1953-1974: um acervo histórico. Lisboa: MAOTDR.
- Comunidades Europeias (1997) The EU Compendium of Spatial Planning Systems and Policies. LUXEMBURGO: Comissão Europeia.
- Comunidades Europeias (2000) The EU Compendium of Spatial Planning Systems and Policies Portugal. Luxemburgo: União Europeia.
- Fadigas, L. (2015) Urbanismo e Território - As Políticas Públicas. Lisboa: Edições Sílabo.
- Farinós Dasí, J. (ed.) (2007) Governance of Territorial and Urban Policies from EU to Local Level. Projeto ESPON 2.3.2 Relatório final. Parte I. Comitê de Monitoramento ESPON.
- Ferrão, J. (2014) O Ordenamento do Território como Política Pública. 2ª Edição. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian.
- Ferrão, J. (2016) 'O território na constituição da república portuguesa (1976-2005): Dos preceitos fundadores às políticas de território do futuro', Sociologia, Problemas e Práticas, pp. 123-134. doi: 10.7458/SPP2016NE10353.
- Ferreira da Silva, J. (2011) A Plataforma Continental Portuguesa. Análise do Processo de Transformação do Potencial Estratégico em Poder Nacional. Universidade Técnica de Lisboa.
- Figueiredo, A. M. (2008) Pesquisas territoriais: Porto: FEP.
- Figueiredo, A. M. (2009) As políticas e o planeamento do desenvolvimento regional. In: Costa, J.S.; Nijkamp, P.(Orgs.). Compêndio de economia regional. Parede: Príncipia Editora Lda.
- Glossário do Desenvolvimento Territorial. Conferência Europeia dos Ministros responsáveis pelo Ordenamento do Território do Conselho da Europa (CEMAT) (2011). Lisboa: Direção-Geral do Ordenamento do Território e Desenvolvimento Urbano (DGOTDU).
- Hespanha, A. M. (2008) 'Sob o signo de Napoleão: A Súplica constitucional de 1808', Almanack Braziliense, (7), pp. 80-101. doi: 10.11606/issn.1808-8139.voi7p80-101.
- Institute for Economics & Peace (2020) Índice de Paz Global 2020. Medindo a Paz em um Mundo Complexo. Sidnei. Disponível em: <http://visionofhumanity.org/reports>.
- Mateus, A. (2013) (Org.). 25 anos de Portugal europeu: a economia, a sociedade e os fundos estruturais. Lisboa: Fundação Francisco Manuel dos Santos.
- Mateus, Augusto (2015) (Org.) Três décadas de Portugal Europeu. Lisboa: Fundação Francisco Manuel dos Santos
- Newman, P.e Thornley, A. (1996) Urban Planning in Europe: International Competition, National Systems and Planning Projects. Londres e Nova Iorque: Routledge.

- Portas, N., Domingues, A. e Guimarães, A.L. (2004), Portugal, em L. Van der Berg, E. Braun e J. Van der Meer (eds), *National Urban Policies in the European Union: Responses to Urban Issues in the Fifteen Member States*, Aldershot: Ashgate, pp. 290-324.
- Portugal, G. de (2012) *Estratégia Marinha para a subdivisão da Plataforma Continental Estendida*. LIsboa.
- Ribeiro, O. (1945) *Portugal, O Mediterrâneo e o Atlântico*. Coimbra: Coimbra Editora.
- Rosa, F. (2018), *O Desenvolvimento Urbano Sustentável na Política de Coesão*, Coleção Políticas e Territórios, Documento de Trabalho n.º 02.
- Sá Marques, T. (2006), *Portugal Urbano: Mosaicos, Polaridades, Relacionamentos, Governança*, em A. Domingues (ed.), *Cidade e Democracia: 30 anos de Transformação Urbana em Portugal*, Lisboa: Argumentum, pp. 80-91.
- Silva, M.S. e F.N. Correia (2005), *Uma nova forma de viver as cidades - O exemplo demonstrativo do Polis*, *Sociedade e Território*, 39, 32-43.
- Glossário de Desenvolvimento Espacial. Conferência Europeia de Ministros responsáveis pelo Ordenamento do Território e do Território (CEMAT) (2007) *Território e paisagem*. N.º 2. Estrasburgo: Publicações do Conselho da Europa.
- Tavares, José; Freitas, Ernesto; Pereira dos Santos, João - *O Impacto Económico dos Fundos Europeus: A experiência dos municípios portugueses*, Fundação Francisco Manuel dos Santos, 2017.
- PNUD (2019a) *Relatório de Desenvolvimento Humano 2019. Para além dos rendimentos, para além das médias, para além dos dias de hoje: Desigualdades no desenvolvimento humano no século XXI*, Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. Nova Iorque: Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento.
- PNUD (2019b) *Relatório de Desenvolvimento Humano 2019. Desigualdades no Desenvolvimento Humano no Século XXI. Nota informativa para os países sobre o Relatório do Desenvolvimento Humano de 2019*. Portugal.
Disponível em: <http://hdr.undp.org/en/data>.
- Vocabulário do Ordenamento do Território* (2000). Lisboa: Direção-Geral do Ordenamento do Território e Desenvolvimento Urbano (DGOTDU).

