



Ana Maria Nunes Pereira Cid Teles

PNPOT: Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território

Objetivo Estratégico 3 "Promover o Desenvolvimento Policêntrico
dos Territórios e Reforçar as Infraestruturas de Suporte à Integração e à
Coesão Territoriais"

Dissertação de Mestrado

Janeiro/2016



UNIVERSIDADE DE COIMBRA



Ana Maria Nunes Pereira Cid Teles

PNPOT-Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território

Objetivo Estratégico 3 “Promover o Desenvolvimento Policêntrico dos Territórios e Reforçar as Infraestruturas de Suporte à Integração e à Coesão Territoriais

Dissertação apresentada à Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra no âmbito do 2º Ciclo de Estudos em Direito (conducente ao grau de mestre), na Área de Especialização em Direito do Urbanismo

Orientadora: Professora Doutora Fernanda Paula Oliveira

Coimbra, 2016

Agradecimentos

Muito especialmente, desejo agradecer à minha orientadora Dra. Fernanda Paula Oliveira, pela sua disponibilidade, atenção dispensada, paciência, dedicação e profissionalismo...o meu muito obrigada!

Aos meus pais, que dedicaram a sua vida inteiramente a mim, ensinando-me o que é o amor incondicional, transmitindo-me todos os seus valores e o amor que têm para me dar, o que faz deles os meus heróis, de hoje, agora e sempre, sendo o exemplo do que pretendo seguir enquanto pessoa. O meu muito obrigada, queridos pais, por me mostrarem o que é o amor incondicional, o que é tornar o impossível em possível e por tudo aquilo que fizeram por mim!

Aos meus queridos avós, que admiro imenso, que adoro e que me apoiaram ao longo de todo o meu percurso, que nos momentos mais difíceis me mostraram que a solução para os meus problemas está em mim, repetindo vezes sem conta uma frase que me marcou e vai marcar ao longo de toda a minha existência e que nunca esquecerei:

- “Teu coração, teu mestre”

Ao meu irmão, o meu apoio, o meu confidente e sobretudo, o meu melhor amigo!

À minha tia querida, Irene Pais Mendes Loureiro, que com o seu doce jeito de ser, que com toda a sua atenção e carinho, me ajudou, não só na realização desta tese, mas também, no meu dia a dia.

Por fim, um agradecimento especial aos meus amigos, por todo o carinho, amor e paciência demonstrada.

Índice

Abreviaturas.....	3
Introdução.....	5
A Situação em Portugal.....	7
1. Direito do Ordenamento do Território e Direito do Urbanismo.....	10
2.PNPOT: Um modelo “revolucionário” em Portugal.....	15
2.1 PNPOT: Conteúdo e estrutura do mesmo.....	18
3. Objetivo estratégico 3 - “Promover o desenvolvimento policêntrico dos territórios e reforçar as infraestruturas de suporte à integração e à coesão territoriais”.....	22
3.1 Policentrismo, breve noção.....	22
Objetivos Específicos	
3.1 Reforçar os centros urbanos estruturantes das regiões, em particular nas regiões menos desenvolvidas.....	24
3.2 Estruturar e desenvolver as redes de infraestruturas de suporte à acessibilidade e à mobilidade, favorecendo a consolidação de novas centralidades urbanas e de sistemas urbanos mais policêntricos.....	28
3.3 Promover um desenvolvimento urbano mais compacto e policêntrico, no Continente, contrariar a construção dispersa, estruturar a urbanização difusa e incentivar o reforço das centralidades urbanas.....	34
3.4 Promover um desenvolvimento integrado dos territórios de baixa densidade e das zonas rurais, ajustado à sua diversidade, considerando, em especial, as necessidades e a especificidade das áreas mais vulneráveis e despovoadas.....	40
4. A necessidade de revisão do PNPOT.....	45
5. Avaliação do Programa de Ação	46
5.1 Avaliação geral das medidas implementadas pelo PNPOT.....	46
5.2 Resultados da aplicação do objetivo estratégico 3 a nível nacional.....	48
5.2.1 Objetivo Específico 3.1.....	52
5.2.2 Objetivo Específico 3.2.....	53
5.2.3 Objetivo Específico 3.3.....	56

5.2.4 Objetivo estratégico 3.4.....	60
Conclusões Finais.....	64
Conclusões Finais- PNPOT.....	64
Que rumo tomar: Uma solução ou várias soluções?.....	69
Bibliografia.....	72

ABREVIATURAS

AMTL- Autoridade Metropolitana de Transportes de Lisboa

AMTP- Autoridade Metropolitana de Transportes do Porto

CCDR- Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional

CES- Conselho Económico e Social

DGAE- Direção Geral das Atividades Económicas

DGT- Direção Geral do Território

DL- Decreto- Lei

FEDER- Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional

IC- Itinerário Complementar

INAC- Instituto Nacional de Avaliação Civil

IMT- Instituto da Mobilidade e dos Transportes

IMTT- Instituto da Mobilidade e dos Transportes Terrestres, I.P.

IP- Itinerário Principal

ITI- Intervenções Territoriais Integradas

LBPOTU- Lei de Bases da Política do Ordenamento do Território e do Urbanismo

PDM- Plano Diretor Municipal

PEN- Plano Estratégico Nacional de Desenvolvimento Rural

PNPOT- Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território

PO- Programa Operacional

POVT- Programa Operacional Temático da Valorização do Território

PRODER- Programa de Desenvolvimento Rural

PROT- Programa Regionais de Ordenamento do Território

QREN- Quadro de Referência Estratégico Nacional

RAVE- Rede Ferroviária de Alta Velocidade

REFER- Rede Ferroviária Nacional

RJIGT- Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial

RJUE- Regime Jurídico da Urbanização e da Edificação

RRN- Rede Rural Nacional

SIR- Sistema de Indústria Responsável

UE- União Europeia

ZER- Zonas Empresariais Responsáveis

INTRODUÇÃO¹

O Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território foi criado no seio da discussão política, tendo sido aprovado, em Assembleia da República, pela Lei nº 58/2007, de 4 de setembro.

Ao longo de toda a dissertação vamos descobrir os contributos que o PNPOT trouxe ao direito do urbanismo, mais propriamente, os benefícios que trouxe ao ordenamento do território.

Sendo o PNPOT um documento vasto, repleto de informação, e na impossibilidade de abordar todos os temas que este desenvolve, centramos a nossa atenção no objetivo estratégico 3 “*promover o desenvolvimento policêntrico dos territórios e reforçar as infraestruturas de suporte à integração e à coesão territoriais*”.

Este objetivo estratégico é um dos seis objetivos que compõem o programa de ação (seis objetivos, que devido à enorme informação que comportam, não podem aqui ser todos debatidos, daí, focarmo-nos apenas no objetivo estratégico 3 que, no nosso entender, merece destaque em relação aos demais) e que se encontra subdividido em objetivos específicos e correspondentes medidas prioritárias.

Este objetivo acaba por ter uma relação mais pessoal com o aluno mestrando, pois, o teor deste objetivo, e sobretudo o seu objetivo específico 3.1 “*reforçar os centros urbanos estruturantes das regiões, em particular nas regiões menos desenvolvidas*”, são realidades que não lhe são estranhas e que facilmente denota no seio do espaço geográfico em que vive.

A presente dissertação será assim composta de uma breve introdução, onde é explicada o conteúdo daquela, onde é descrito o tema a tratar, bem como uma pequena introdução da situação em Portugal. Segue-se um pequeno texto onde se aborda a temática de direito do urbanismo e direito do ordenamento do território. Esta distinção pareceu-nos relevante, para podermos situar o ramo do direito em que o PNPOT se enquadra.

Em seguida, é focado o PNPOT propriamente dito. É explicado em que consiste, por quem e com que intuito foi criado, o seu carácter pioneiro e é descrito de uma forma mais pormenorizada o objetivo estratégico 3.

Por fim, concluímos a presente dissertação, com as conclusões finais que fomos recolhendo. Nela, procuramos explicar o que foi conseguido pelo PNPOT (sobretudo,

¹ Este texto foi redigido de acordo com as regras do Novo Acordo Ortográfico

através de dados recolhidos na Avaliação do Programa de Ação 2007-2013 do PNPOT, elaborado pela DGT), o que falta conseguir e o que ainda pode ser melhorado, dando, para tal, o nosso contributo, através de soluções descritas na doutrina.

A SITUAÇÃO EM PORTUGAL

O relatório do Programa Nacional de Política do Ordenamento do Território (PNPOT), dá a conhecer a realidade vivida em Portugal revelando, duas tendências complementares que têm vindo a surgir e que caracterizam a distribuição do território atual: despovoamento de vastas áreas rurais e urbanização das populações. Nele se refere que, em 2001, mais de $\frac{3}{4}$ da população residente no continente concentrava-se em áreas com características predominantemente urbanas, tendo o ritmo de urbanização sido particularmente intenso nas décadas de 60 e 70 do século XX. De harmonia com o mesmo instrumento de ordenamento do território, o processo de urbanização português conduziu à configuração de um sistema urbano caracterizado por: duas áreas metropolitanas (Lisboa e Porto), onde encontramos uma concentração da população, bem como uma concentração de infraestruturas, sendo consideradas as grandes cidades portuguesas; uma extensa mancha litoral de urbanização difusa, onde emergem alguns sistemas urbanos polinucleados e se destacam diversos centros urbanos de maior dimensão e dinamismo, embora sem o tamanho demográfico de cidade média; uma urbanização linear ao longo da costa algarvia; e uma rede de pequenas e médias cidades no interior, nalguns casos configurando eixos e sistemas urbanos multipolares.

Após esta exposição encontramos-nos agora em condições de caracterizar o sistema urbano português

O relatório, descrito no PNPOT, demonstra duas tendências que têm dominado a evolução do sistema urbano português. Por um lado, assistimos ao despovoamento de vastas áreas rurais e, por outro, a urbanização das populações.

Descrevemos, agora, as seguintes linhas orientadoras, presentes no relatório do PNPOT, que pautam o sistema urbano português nos últimos anos:

a) *O reforço das grandes áreas metropolitanas de Lisboa e Porto, que funcionam como polos de atratividade, mesmo em termos de distribuição da população, com a conseqüente perda para as sub-regiões do interior Norte e Centro;*

b) *O reforço do processo de litoralização, com a emergência de alguns sistemas urbanos polinucleados, com destaque para diversos centros urbanos de maior dimensão e dinamismo, embora sem terem o tamanho demográfico de cidade média de acordo com os padrões europeus;*

c) *A acentuada divergência entre espaços urbanos e rurais;*

- d) *O crescimento de pequenas e médias aglomerações acompanhadas do alargamento dos perímetros urbanos e de uma dispersão geográfica de funções, potenciando a destruição das paisagens e aumentando os encargos com infraestruturas;*
- e) *A ausência, nos instrumentos de planeamento do território, da programação das intervenções neles previstas, potenciando a ocorrência de iniciativas privadas desgarradas umas das outras (assente em licenciamentos isolados indutores de uma irracional ocupação dos solos), sem articulação e carentes de movimentos associativistas e de parcerias público-privadas de relevo promovendo fenómenos de dispersão urbana;*
- f) *A insuficiência de infraestruturas urbanas e de equipamentos e espaços públicos;*
- g) *O abandono e degradação dos centros históricos, com a deslocação da população para periferias sub-equipadas e desqualificadas;*
- h) *O aumento do número de fogos devolutos e degradados dentro dos perímetros urbanos dos grandes centros e o seu congestionamento durante o dia;*
- i) *A perda de identidade de algumas periferias urbanas e, em situações mais flagrantes, também dos centros urbanos, induzindo uma segregação social/territorial²*

Ou seja, nos termos do PNPOT, caracterizamos o sistema urbano:

- a) Composto por 2 áreas metropolitanas (Lisboa e Porto), com dinamismos e processos de estruturação interna diferenciados, que aliam uma grande dimensão (populacional e física) em termos nacionais com frágil projeção funcional em termos internacionais;
- b) Uma extensa margem litoral de urbanização difusa onde emergem alguns sistemas urbanos polinucleados e se destacam diversos centros urbanos de maior dimensão e dinamismo, embora sem o tamanho demográfico de cidade média de acordo com os padrões europeus;
- c) Uma urbanização linear ao longo da costa algarvia;
- d) Uma rede de pequenas e médias cidades no interior, nalguns casos configurado eixos e sistemas urbanos multipolares.

² Cfr. MINISTÉRIO DO AMBIENTE, DO ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO E DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL, PNPOT – Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território, dezembro, 2006, p.3 e seguintes.

Finda que está a análise efetuada ao panorama vigente em Portugal, será oportuno, contrapor ordenamento do território com direito do urbanismo, ver as suas semelhanças e parecenças e sobretudo, descobrir onde podemos inserir o Programa Nacional de Política de Ordenamento do Território.

1. DIREITO DO ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO E DIREITO DO URBANISMO

Estes dois termos surgem, perante nós, como uma questão que se tem vindo a adensar nos últimos tempos, devido, essencialmente, à dificuldade que tem existido na definição e separação destes dois conceitos, tornando-se, desta forma, alvo de cogitação, tanto pela doutrina nacional como pela estrangeira³.

O conceito de ordenamento do território surge como uma expressão que remonta aos anos 20, no Reino Unido e na Alemanha, mas é, sobretudo, na II Guerra Mundial, que cientificamente se pode falar em tal conceito.⁴

Como nos recorda Fernando Alves Correia, definir o conceito de “ordenamento do território” afigura-se como uma tarefa difícil e complexa, chegando mesmo a tornar-se uma tarefa hercúlea, tudo isto fruto de uma diversidade de objetivos e de meios que envolvem o ordenamento do território⁵.

Não obstante esta dificuldade, vários são os autores que procuram dar uma definição para aquele conceito. Assim, em 1983, a Carta Europeia do Ordenamento do Território, aprovada pelo Conselho da Europa, procedeu à definição de ordenamento do território como:

“uma disciplina científica, uma técnica administrativa e uma política, concebidas como uma abordagem interdisciplinar e global que visam desenvolver de modo equilibrado as regiões e organizar fisicamente o espaço, segundo uma conceção orientadora”

³ Em França, Claudius-Petit explicou de forma bastante clara as diferenças que existem, tradicionalmente entre o direito do ordenamento do território e direito do urbanismo, afirmando relativamente ao ordenamento do território *“ne doit pas être confondu avec les problèmes auxquels cependant, il n’est pas étranger. (...) C’est également autre chose qu’une collection, qu’une série de plans détaillés d’aménagement et d’extension des agglomérations, avec l’indication des rues, de squares, des espaces libres, des quartiers résidentiels ou industriels, etc. (...)”*. Relativamente ao direito do urbanismo o mesmo afirmou: *“Il débordé des plans d’urbanisme parce qu’il pose les problèmes non pas dans le cadre des villes et des agglomérations, mais dans le cadre des régions et du Territoire National tout entier”*.

⁴ A expressão ordenamento do território surge, pela primeira vez, em França, em 1950 e foi um termo que surgiu do então Ministro da Reconstrução e do Urbanismo, Claudius Petit que a caracterizou como *“a procura, no quadro geográfico de França, de uma melhor repartição dos homens em função dos recursos naturais e das actividades económicas”* Ver mais considerações sobre o ordenamento do território

⁵ Cfr. CORREIA, FERNANDO ALVES, “O Plano Urbanístico e o Princípio da Igualdade”, 2.^a reimpressão, Coimbra, Almedina, 2001, cit., p. 64

Relativamente aos objetivos prosseguidos pelo ordenamento do território⁶, são apresentados diversos, sendo dos mais importantes a distribuição racional, em termos geográficos, das atividades económicas; o desenvolvimento socioeconómico e no restabelecimento de equilíbrio entre as partes e regiões do país; a melhoria da qualidade de vida; gestão responsável dos recursos naturais e na proteção do ambiente, bem como na utilização racional do território⁷. Acresce a estes objetivos a Carta Europeia do Ordenamento do Território, que descreve que o ordenamento deve ser democrático, global, funcional e dotado de capacidade antecipadora do futuro.

Partindo de uma noção ampla de ordenamento do território, este traduz-se, assim, na *“aplicação ao solo de todas as políticas públicas, designadamente económico-sociais, urbanísticas e ambientais, visando a localização, organização e gestão correta das atividades humanas, por forma a conseguir um desenvolvimento regional harmonioso e equilibrado”*⁸

Com esta definição, pretende-se demonstrar que o ordenamento do território abarca um conjunto diverso de preocupações, que se centram em diversos domínios, e que vão desde o desenvolvimento económico, transportes, turismo, gestão dos resíduos, qualidade da água, habitação, chegando até à proteção da natureza.

Outra consideração importante e que é necessário ser retida, relativamente ao ordenamento do território, é que este é pensado não a curto prazo, mas sim a médio ou longo prazo, o que faz todo o sentido, pois aquilo que o ordenamento procura fazer, nas suas ações, é preparar o futuro.

Partindo, agora, para o campo do direito do urbanismo, alguns autores referem que aquele terá surgido no séc.XIX⁹, proporcionado por dois fenómenos que se verificaram nesta

⁶ Inicialmente o ordenamento do território centrou-se na valorização do espaço numa óptica de política económica, tudo com vista a uma descentralização industrial e ao desenvolvimento da economia. Contudo, nos anos 70, face a um crescimento acelerado verificado nos anos 60, criaram-se novos objetivos com vista a travar esse mesmo crescimento. De entre os objetivos criados, destaque para os de proteção do meio ambiente, das riquezas naturais e da qualidade de vida.

⁷ Cfr. OLIVEIRA, FERNANDA PAULA, “Direito do Ordenamento do Território- cadernos CEDOUA, Coimbra, Almedina, 2002, cit., p.11.

⁸ Cfr. OLIVEIRA, FERNANDA PAULA, “Direito do Ordenamento do Território- cadernos CEDOUA, Coimbra, Almedina, 2002, cit., p.11.

⁹ Diferentemente da posição adotada encontra-se Fernando Alves Correia, “O Plano Urbanístico e o Princípio da Igualdade”, Coimbra, Almedina, 2001, p.95 e ss. Para o autor, a génese do direito urbanístico terá surgido, não no século XIX, mas sim com o Direito Romano. O citado autor refere que a construção do vasto império

época, nomeadamente o aumento da população, que surge como consequência de uma queda da mortalidade, e pela revolução industrial¹⁰, obrigando, desta forma, a uma intervenção, por parte da administração pública.

Atualmente, a definição de direito do urbanismo passa por várias conceções, mais propriamente três, que se têm destacado em Portugal.

Começando pela conceção restrita, esta caracteriza o direito do urbanismo como

“o sistema de normas jurídicas que, no quadro de um conjunto de orientações em matéria de ordenamento do território, disciplinam a atuação da Administração Pública e dos particulares com vista a obter uma ordenação racional das cidades e da sua expansão”

Esta conceção refere o Urbanismo como exclusivamente relacionado à *urbe*. Entre os seus grandes defensores, encontramos Freitas do Amaral, que, inclusive, descreve um conjunto de ideias básicas desta conceção, ideias essas que vão desde o direito do urbanismo como dizendo respeito a uma correta ordenação da cidade, não sendo mais amplo do que isto, não abrangendo a regulamentação jurídica do espaço rural nem as regras de equilíbrio entre a cidade e o campo. No entanto, também não é mais restrito. Não devendo ser reduzido ao mero direito do planeamento urbanístico ou da construção urbana, até a ideias como o direito do urbanismo se enquadrar nas orientações mais vastas traçadas pelo direito do ordenamento do território, embora não se deva confundir nem identificar totalmente com ele.

Relativamente à segunda conceção que encontramos no nosso país, conceção intermédia, esta deve ser entendida na verdadeira aceção da palavra, na qual o direito do urbanismo deve ser visto como o direito que engloba o conjunto de princípios e normas jurídicas da Administração e dos particulares, com vista ao correto ordenamento da ocupação, utilização e transformação dos solos, para fins urbanísticos. Ou seja, esta caracteriza-se por ser mais vasta que a conceção restrita, contudo não vai tão longe como a

romano se encontrou subordinada a um *“plano racionalmente concebido”*, no que toca à construção de novas cidades. Nessas cidades, nascidas com base num planeamento, os romanos organizaram dessa forma, um conjunto de normas jurídicas com vista a disciplinar a construção e a estabelecer um certo ordenamento e sistematização dos aglomerados urbanos.

¹⁰ A Revolução Industrial mudou o panorama que até então existia. Com a ela surge as “cidades de carvão”, cidades essas repletas de bairros operários sem o mínimo de condições de higiene e de habitabilidade, que se tornaram num problema, e problema esse, que para ser minorado levou a um aumento da legislação urbanística voltada para a resolução da expansão das já mencionadas “cidades de carvão”.

conceção ampla, que apresentamos de seguida, o que significa que já engloba o aproveitamento florestal, águas e pecuária.

Por último, ainda referente a esta conceção intermédia, apontamos, como seus defensores, Cláudio Monteiro e António Cordeiro.

A última conceção que falta ser abordada é a conceção ampla, que caracteriza o direito do urbanismo como

“o conjunto das normas e institutos que disciplinam não apenas a expansão e renovação dos aglomerados populacionais mas também o complexo das intervenções no solo e das formas de utilização do mesmo que dizem respeito às edificações, valorização e proteção das belezas paisagísticas e dos parques naturais, à recuperação de centros históricos, etc.”

Nos dias de hoje, a conceção que tem recebido o maior acolhimento entre a doutrina tem sido esta conceção ampla de direito do urbanismo. Ela surge, na Europa, como consequência de um movimento de alargamento das fronteiras daquele, o que conduziu ao abandono do, até então, localismo e carácter urbano que o direito do urbanismo havia adquirido¹¹.

Adotando esta conceção, já podemos adivinhar, com base no que foi enunciado até aqui, que o direito do urbanismo acabou por atenuar as fronteiras que existiam entre si e o ordenamento do território, levando a que deixe de fazer sentido que se distingam ambos como base no critério do âmbito territorial.

Surge a dificuldade em distinguir estes dois conceitos, pois as suas barreiras praticamente já não existem, e, nas palavras de um dos defensores desta conceção ampla, como Fernando Alves Correia, o direito do urbanismo acaba por ser um prolongamento do direito do ordenamento do território, o que, para o citado autor, torna impossível obter um critério seguro e rigoroso, para distinguir ambos¹². Todavia, Alves Correia crê que uma distinção entre direito do urbanismo e ordenamento do território poderá ser feita, com base

¹¹ A II Guerra Mundial trouxe a necessidade de controlar o crescimento espontâneo dos usos e atividades sobre o território, levando o direito do urbanismo a romper com a conceção de direito do urbanismo restrito à *urbe*. É também, a partir desta data, que se começa a falar em conceitos tão diversos como, planificação territorial, ordenação urbanística, macro-urbanismo, entre outros.

¹² Crf. CORREIA, FERNANDO ALVES, “O Plano Urbanístico e o Princípio da Igualdade”, 2.^a reimpressão, Coimbra, Almedina, 2001, cit., p.73

num critério da eficácia jurídica das respetivas normas¹³. Não deixamos de lembrar é que, apesar de ser uma tentativa de distinção, não será, todavia, um critério rigoroso.

Este critério da eficácia jurídica das respetivas normas tem ligação, a nível do direito comparado e, com base neste, o direito de ordenamento do território será composto por normas, normalmente consagradas em planos, que assumem, por via de regra, o carácter de meras diretivas e apresentam um conteúdo simplesmente orientador, estratégico e coordenador das ações a desenvolver, no quadro nacional, regional e local pelas entidades públicas¹⁴. Do que foi dito, podemos concluir que as normas emanadas pelo ordenamento do território não devem ser, em regra, diretamente vinculativas para os particulares, mas apenas para as entidades públicas. Para os particulares, tais normas terão apenas uma eficácia jurídica, indireta ou imediata, e não direta ou imediata.

Já quanto ao direito do urbanismo, este possui normas diretamente vinculativas, quer para as entidades públicas, quer para os particulares, tendo as suas normas força vinculativa direta, pois estabelecem, de um modo concreto e preciso, o destino e o regime do uso e transformação do solo.

É, com base neste critério, que podemos inserir o Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território, que é o alvo central de estudo desta dissertação, no direito do ordenamento do território, bem como outro tipo de planos, distinguidos em função de serem ou não vinculativos dos particulares, intervindo a lei de bases nos primeiros planos e nos que apenas vinculam entidades públicas de programas.

Relativamente ao direito do urbanismo, competem-lhe os planos municipais,¹⁵ que são vinculativos, tanto para entidades públicas como para particulares.

¹³ No mesmo sentido Fernanda Paula Oliveira in “Direito do Ordenamento do Território” in cadernos CEDOUA, Coimbra, Almedina, 2001, p.23

¹⁴ Cfr. OLIVEIRA, FERNANDA PAULA, “Direito do Ordenamento do Território- cadernos CEDOUA, Coimbra, Almedina, 2002, cit., p.23-24

¹⁵ Os planos especiais de ordenamento do território, antes da revisão da nova Lei de Bases, eram considerados como planos pertencentes ao seio do direito do urbanismo. Todavia, com a entrada em vigor da nova Lei de Bases, estes perderam o carácter diretamente vinculativo dos particulares

2.PNPOT: UM MODELO “REVOLUCIONÁRIO” EM PORTUGAL

Pertencendo o PNPOT ao Direito do Ordenamento do Território, é preciso não deixar de ter em conta que as políticas de ordenamento do território dependem da realidade territorial e de desenvolvimento económico social em que estão inseridas, pelo que, se torna crucial, perceber qual a realidade seguida durante muito tempo em Portugal e percebendo que caminho ainda falta percorrer.

Não é novidade que a distribuição do território em Portugal se pauta pela desigualdade, quanto à distribuição de recursos, de oportunidades e infraestruturas. Apesar de, a partir do século XX, no pós 2.^a Guerra Mundial, se ter assistido a um crescimento exponencial de normas e princípios jurídicos, com vista à resolução dos problemas urbanísticos, e de se terem implementado reformas profundas, no seio do ordenamento urbanístico em Portugal, a boa verdade é que ainda existem problemas que necessitam ser corrigidos e atenuados. Problemas que vão desde um desenvolvimento urbano que contrasta com um esquecimento das zonas rurais, na ineficaz proteção dos recursos naturais e gestão de riscos, na insuficiência energética que o nosso país apresenta, na falta de investimento nas infraestruturas e serviços coletivos, na falta de respostas aos problemas levantados por questões climáticas e, sobretudo, na falta de planos de ordenamento devidamente estruturados e devidamente desenvolvidos a pensar nas verdadeiras necessidades do país.

Foi com a entrada em vigor da Lei de Bases da Política do Ordenamento do Território e do Urbanismo, aprovada pela Lei n.º48/98, de 11 de agosto, alterada pela Lei n.º 54/2007, de 31 de agosto, recentemente revogada pela Lei n.º32/2014, de 30 de maio, bem como o Decreto-Lei n.º 380/99, de 22 de setembro, modificado pelo Decreto-Lei n.º 53/2000, de 7 de Abril, pelo Decreto-Lei n.º 56/2007, de 31 de agosto, e pelo Decreto-Lei n.º 316/2007, de 19 de setembro e revogada recentemente pelo Decreto-Lei n.º140/2014, de 16 de setembro, que aprovou o RJIGT, que se modificou o sistema de gestão territorial até então existente. Recorde-se que, antes da entrada em vigor da citada Lei, o sistema de planeamento português era composto por três âmbitos diferentes: o nacional, o regional e o municipal.

A LBOTU fala-nos do âmbito nacional, regional e municipal e do âmbito intermunicipal¹⁶. Acresce, ainda, a existência de planos que *“estabelecem as opções e ações concretas em matéria de planeamento e organização do território bem como definem o uso*

¹⁶ Este âmbito passa a ser da responsabilidade dos municípios associados, desdobrando-se em plano intermunicipal, plano diretor de urbanização e de pormenor intermunicipal.

do solo” e o surgimento de programas “que estabelecem o quadro estratégico de desenvolvimento territorial e as suas diretrizes programáticas ou definem a incidência espacial de políticas nacionais a considerar em cada nível de planeamento”.¹⁷

O Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território (PNPOT), surge previsto pela primeira vez na Lei de Bases de 1998 e no RJIGT de 1999 e foi ao abrigo destes dois diplomas que é criado o PNPOT.

Este tem a importante função de olhar não só para os problemas existentes no seio do território português, mas também de olhar para a posição de Portugal no mundo, nomeadamente nas relações que mantém com a União Europeia.

Desta forma, o Programa Nacional da Política de Ordenamento do território apresenta-se como

*“o documento que estabelece as grandes opções com relevância para a organização do território nacional, consubstanciando o quadro de referência a considerar na elaboração dos demais instrumentos de cooperação com os demais Estados membros para a organização do território da União Europeia”*¹⁸

Quanto ao seu âmbito de aplicação, abrange todo o território nacional, podendo, todavia, criar diretrizes aplicáveis a certo tipo de áreas ou temáticas com incidência territorial. A sua elaboração é determinada por Conselho de Ministros, sendo da competência do Governo e elaborado sob coordenação do Ministro do Ambiente e do Território. A sua elaboração é, ainda, efetuada por uma comissão consultiva, composta por representantes das regiões autónomas, das autarquias locais e dos interesses económicos, sociais, culturais e ambientais relevantes, tal como se encontra estabelecido no artigo 31.º. Está sujeito a um período de discussão pública.

Este processo culmina com a aprovação do PNPOT, por Lei da Assembleia da República, sendo objeto de publicação em dois jornais diários e num semanário de grande

¹⁷ Nem todos os autores concordam com a nova separação entre programas e planos estabelecidos na nova Lei de Bases. Veja-se a este título OLIVEIRA, FERNANDA PAULA, revista CEDOUA, 2014, Coimbra. No entender da citada autora, o conceito programa estava até agora exclusivamente vedado ao Programa Nacional de Política de Ordenamento do Território, por este ser a sede própria para a fixação de “grandes opções de organização do território nacional e do quadro de referência a considerar na elaboração dos demais instrumentos de gestão territorial” (artigo 26.º do RJIGT), tendo, assim, inequivocamente um carácter programático.

¹⁸ Lei n.º 58/2007, de 4 de setembro, publicada no Diário da República, 1.ª série – n.º170, artigo 1.º, n.º2.

expansão nacional e, também, na página da internet do Governo e depositado na Direção-Geral de Ordenamento do Território e Desenvolvimento Urbano, tal como se encontra descrito nos artigos 149.º e 150.º, respetivamente.

Quanto à sua posição relativamente aos demais instrumentos de gestão territorial, vigora em relação ao PNPOT o princípio da superioridade hierárquica¹⁹, estando o mesmo consagrado no artigo 4.º, n.º 4 da Lei n.º 58/2007, que refere que o “*PNPOT prevalece sobre todos os demais instrumentos de gestão territorial em vigor*”.

O princípio da superioridade hierárquica encontra-se pautado por um princípio da compatibilidade, também ele presente na Lei n.º 58/2007, na segunda parte do artigo 4.º, n.º 4, demonstrando que o PNPOT “*implica a alteração dos planos especiais de ordenamento do território preexistentes que com o mesmo não se compatibilizem*”.

Em suma, de entre os vários instrumentos de gestão territorial, o PNPOT aparece-nos como o instrumento de primazia, estando no topo hierárquico, aos quais os demais instrumentos se devem compatibilizar, visto o PNPOT *estabelecer as orientações e opções, diretrizes e princípios e regras orientadoras*, levando a que os demais planos, ao serem elaborados e aprovados, não possam contrariar as tais opções e orientações definidas.

¹⁹ Este é, por ventura, talvez um dos mais importantes princípios disciplinadores da relação entre os vários instrumentos de gestão territorial. Como nos mostra Fernando Alves Correia in “*O Princípio Urbanístico e o Princípio da Igualdade*”, este não se esgota, nem se confunde com o princípio da legalidade da Administração, que se encontra plasmado no artigo 266º, nº2 da CRP.

Em termos históricos o conceito de igualdade foi um conceito que surgiu inicialmente com os filósofos gregos como Aristóteles ou Platão. Foi posteriormente consagrada pela primeira vez no *Virginia Bill of Rights* e retomada na Constituição de Massachussets e aperfeiçoada na *Déclaration des Droits de l’Homme et du Citoyen* de 1798 e por fim, na Constituição Francesa de 1791.

Hoje em dia, o princípio da igualdade é um valor mais do que sedimentado na cultura humana, sendo um princípio basilar de toda uma cultura dita civilizada. Entre nós, está consagrado em termos gerais no artigo 13º da CRP e representa um duplo significado: igualdade jurídica na aplicação e na criação do direito.

Falamos de uma igualdade relativa e nunca numa igualdade absoluta, pois uma absolutização do princípio da igualdade traduzir-se-ia na concordância de todos os objetos comparados e conseqüentemente, sendo todos os objetos iguais, haveria uma supressão da diferença entre eles.

2.1 PNPOT: CONTEÚDO E ESTRUTURA DO MESMO

O Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território encontra-se organizado em dois grandes suportes documentais: por um lado, encontramos o programa de ação²⁰, que visa concretizar a estratégia de ordenamento, desenvolvimento e coesão territorial do país, em harmonia com outros instrumentos estratégicos, mais propriamente com o Quadro de Referência Estratégico Nacional (QREN), fixa os objetivos a atingir a longo e médio prazo, isto é, para um período compreendido entre 2007-2013, e estabelece os compromissos do Governo em variadas matérias, desde investimentos públicos, medidas legislativas ou até mesmo a aplicação de instrumentos de natureza fiscal ou financeira; por outro lado, o PNPOT é composto por um relatório²¹ que estabelece os cenários de desenvolvimento territorial e fundamenta as orientações estratégicas, as opções e as prioridades da intervenção político-administrativa em matéria de ordenamento do território, sendo acompanhado de peças gráficas ilustrativas do modelo de organização espacial estabelecido.²² Descreve o enquadramento do País no contexto ibérico, europeu e mundial²³ e apresenta o modelo territorial de referência para o horizonte 2025.

Quanto ao programa de ação, encontra-se dividido em 3 capítulos, sendo o capítulo 1 composto pelas **Orientações Gerais**, o capítulo 2 apresenta-nos o **Programa das Políticas** e, por fim, o capítulo 3 aborda as **Diretrizes para os Instrumentos de Gestão Territorial**.

Enunciados que estão os capítulos que compõem o programa de ação do PNPOT, apresenta-se a necessidade de falar sobre cada um deles, de forma mais pormenorizada.

²⁰ Anexo à Lei n.º58/2007, de 4 de setembro, retificado pelas declarações n.º80-A, de 7 de setembro de 2007 e n.º103-A/2007, de 2 de novembro de 2007.

²¹ Anexo à Lei n.º58/2007, de 4 de setembro, retificado pelas declarações n.º80-A, de 7 de setembro de 2007 e n.º103-A/2007, de 2 de novembro de 2007.

²² Cfr. OLIVEIRA, FERNANDA PAULA *“Portugal: Território e Ordenamento”*, Coimbra, Almedina, 2009, cit., p.115 e ss...

²³ Cfr. CORREIA, FERNANDO ALVES *“O Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território (PNPOT): Um Instrumento de Reforço da Harmonia e da Coerência do Sistema de Gestão Territorial”*, in *“O PNPOT e os Novos Desafios do Ordenamento do Território”*, Coimbra, Almedina, 2009, cit., p.212.

Capítulo 1- Orientações gerais

Neste primeiro capítulo, encontramos uma relação de proximidade muito grande com o Relatório, pois é, neste capítulo, que é concretizada a visão, as opções estratégicas e o modelo territorial que se encontra previsto naquele.

Capítulo 2 – Programa das Políticas

Neste capítulo, são apresentados os objetivos estratégicos, os objetivos específicos e medidas, que pretendem pautar a estratégia pretendida para traçar o rumo para o Ordenamento do Território de Portugal, no horizonte 2025, e que patenteiam *“um quadro integrado de compromissos das políticas com incidência territorial na persecução dessa estratégia”*²⁴

Relativamente aos objetivos estratégicos, o Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território, no seu programa de ação, enuncia um conjunto de seis objetivos estratégicos, que passamos a citar:

“Objetivo estratégico 1- conservar e valorizar a biodiversidade, os recursos e o património natural, paisagístico e cultural, utilizar de modo sustentável os recursos energéticos, e geológicos e monitorizar, prevenir e minimizar os riscos”

“Objetivo estratégico 2- Reforçar a competitividade territorial de Portugal e a sua integração nos espaços Ibérico, europeu, atlântico e global”

“Objetivo estratégico 3- Promover o desenvolvimento policêntrico dos territórios e reforçar as infraestruturas de suporte à integração e à coesão territoriais”

²⁴ Cfr. “Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território, Programa de Ação”, anexo à Lei n.º 58/2007, de 4 de setembro, que aprova o Plano Nacional da Política de Ordenamento do Território (PNPOT), retificado pela declaração n.º 80-A, de 7 de setembro de 2007, disponível no endereço eletrónico.

“Objetivo estratégico 4- Assegurar a equidade territorial no provimento de infraestruturas e de equipamentos coletivos e a universalidade no acesso aos serviços de interesse geral, promovendo a coesão social”

“Objetivo estratégico 5- Expandir as redes e as infraestruturas avançadas de informação e comunicação e incentivar a sua crescente utilização pelos cidadãos, empresas e administração pública”

“Objetivo estratégico 6- Reforçar a qualidade e a eficiência da gestão territorial, promovendo a participação informada, ativa e responsável dos cidadãos e das instituições”

Capítulo 3 – Diretrizes para os instrumentos de gestão territorial

Aqui são apresentadas as orientações específicas que derivam das propostas de intervenção, apresentando o modo como estas devem ser implementadas, acolhidas e concretizadas, nos diversos instrumentos de gestão territorial.

De entre os citados capítulos, vamos deter a nossa atenção no capítulo 2, pois é neste capítulo que se encontra o centro de toda a discussão desta dissertação, mais propriamente, iremos deter o nosso foco de atenção, de entre os seis objetivos apresentados, ***no objetivo estratégico 3 “Promover o desenvolvimento policêntrico dos territórios e reforçar as infraestruturas de suporte à integração e à coesão territoriais”***. Dentro deste objetivo estratégico, encontramos um conjunto de objetivos específicos, bem como as medidas prioritárias a desenvolver e a tratar para cada um dos deles.

Será pertinente começar por esclarecer o conceito de policentrismo para que, após uma clarificação deste se possa então desenvolver os objetivos específicos e as medidas apontadas pelo PNPO.

O policentrismo que se procura implementar será baseado num novo paradigma de desenvolvimento territorial, que se centra numa visão orientada para a promoção da competitividade dos territórios, abdicando-se da preocupação focada com a correção de

assimetrias espaciais.²⁵ Será, através deste, que se conseguirá alcançar o reequilíbrio da rede urbana e desenvolvimento territorial.

Ainda referente àquele destaque para a posição de Mário Vale, que considera que “o desenvolvimento policêntrico não é uma solução universal”, notando que se deve assegurar a verificação de três pressupostos, sendo eles: a complementaridade de funções e equipamentos, proximidade física e bons níveis de acessibilidade e predisposição para a cooperação territorial²⁶.

Passando para as características daquele desenvolvimento policêntrico, podemos apontar a sua dualidade, ou seja, este consegue juntar duas perspectivas antagónicas entre si. Por um lado, baseia-se na coesão e, por outro, na competitividade. E é precisamente na conciliação destas duas perspectivas, que reside um dos maiores (se não o maior) problema para as políticas públicas territoriais.

Relembramos que o policentrismo “*implica uma repartição de funções económicas e equipamentos de modo a que diversos centros urbanos, em vez de um número reduzido de grandes cidades, ganhem relevo no sistema urbano.*”²⁷

A força hierárquica do PNPOT é tão forte, que uma das consequências previstas para os sistemas de gestão territorial, que não se encontrem em coerência com aquele, conduz a uma causa de invalidade, na sua modalidade mais grave de nulidade. Veja-se o artigo 101.º, n.º1 do RJIGT que estabelece que “*a compatibilidade ou conformidade entre os diversos instrumentos de gestão territorial é condição da respetiva validade*”, acrescentando no artigo 102.º, n.º1 do mesmo diploma que “*são nulos os planos elaborados e aprovados em violação de qualquer instrumento de gestão territorial com o qual devessem ser compatíveis ou conformes.*”

²⁵ Cfr. VALE, MÁRIO, “O Policentrismo e o PNPOT. Reflexões sobre a competitividade e coesão territorial” in “O PNPOT e os Novos Desafios do Ordenamento do Território”, Coimbra, Almedina, 2009, p.188

²⁶ Cfr. VALE, MÁRIO, “O Policentrismo e o PNPOT. Reflexões sobre a competitividade e coesão territorial” in “O PNPOT e os Novos Desafios do Ordenamento do Território”, Coimbra, Almedina, 2009, cit., p.188 e ss.

²⁷ Cfr. VALE, MÁRIO, “O Policentrismo e o PNPOT. Reflexões sobre a competitividade e coesão territorial” in “O PNPOT e os Novos Desafios do Ordenamento do Território”, Coimbra, Almedina, 2009, cit., p.193

3. Objetivo estratégico 3 - “Promover o desenvolvimento policêntrico dos territórios e reforçar as infraestruturas de suporte à integração e à coesão territoriais”

De entre os seis objetivos estratégicos, o objetivo estratégico 3 visa “promover o desenvolvimento policêntrico dos territórios e reforçar as infraestruturas de suporte à integração e à coesão territoriais”. Veja-se, a este propósito, o conceito de policentrismo.

3.1 POLICENTRISMO, BREVE NOÇÃO

O policentrismo é um conceito que foi implementado nos documentos políticos e estratégicos pelo EDEC. Mas, verdadeiramente, este conceito já existia muito antes, embora sob as vestes de outras designações como por exemplo, “*redes urbanas*” com Batten em 1995, “*ciudades em rede*” (Camagni, 1993), “*Clusters de cidades*” (CEC, 1999), entre outras designações.

Permaneceu, contudo, um conceito difuso e ambíguo, não se conseguindo, em relação a ele, descortinar um conceito coeso e conciso. Tal conceito apenas foi clarificado no seio do projeto 1.1.1. Potentials for polycentric development in Europe do ESPON-European Observation Network for Territorial Development and Cohesion, o Critical Dictionary of Policentricity (CNRS, 2004).

Desta forma, o policentrismo pressupõe “*a existência de uma rede urbana que disponha de peso demográfico e potencial económico suficiente para interagir, desde as aglomerações urbanas de cada escala, até ao mais alto nível com as grandes metrópoles mundiais*”.

Em termos muito sucintos, o policentrismo pressupõe a existência de uma rede urbana que apresente peso demográfico e potencial económico suficiente para interagir, abarcando não só as aglomerações urbanas, mas também as grandes metrópoles mundiais. ~

Acresce ao exposto, que para que se possa constituir um modelo policêntrico são necessários três pilares: dimensão, localização e conetividade.

No pilar da dimensão, nenhuma das cidades deve dominar para que não existam disparidades e que todas se encontrem no mesmo ponto. Na localização invoca-se uma ideia de distribuição uniforme pelo território. Como ultimo pilar, surge a conetividade. Esta lança

a ponte para as diferentes formas de relacionamento entre as áreas urbanas e de cooperação, tanto ao nível de experiências como de metodologias, etc.

Por fim, apesar de o modelo de policentrismo ser um modelo que tem vindo a receber o acolhimento quer de um quadro institucional, quer estratégico, quer político, a boa verdade é que, na prática, os seus resultados não têm sido muito visíveis devido à dificuldade de implementação deste. Um dos fatores desta dificuldade e que o PNPOP procura esbate, é a falta de cooperação entre as diversas regiões.

Vejamos melhor ao longo desta dissertação em que consiste o policentrismo e quais as medidas que o PNPOP implementa para promover aquele.

OBJETIVOS ESPECÍFICOS

3.1 Reforçar os centros urbanos estruturantes das regiões, em particular nas regiões menos desenvolvidas

O programa de ação começa por apontar a necessidade de *reforçar os centros urbanos estruturantes das regiões, em particular nas regiões menos desenvolvidas*.

É descrita a necessidade de valorizar o papel das cidades de média dimensão, para a coesão territorial e para a competitividade territorial²⁸. Sabemos, e o próprio PNPOT assim o indica, que a grande concentração de infraestruturas se encontra sediada nas duas grandes metrópoles, Porto e Lisboa. Neste sentido, vejamos as palavras de Manuel Lopes Porto, que acentua a bondade das medidas referidas no PNPOT, ao tentar dinamizar zonas interiores do nosso país, mas não deixando, no entanto, de referir que, na prática, não é o que acontece. Na prática, é seguido “(...) o modelo grego, de um país com a dimensão de Portugal onde é também enorme a concentração na capital (tudo “está” e “acontece” em Atenas...)”.²⁹

É indicado que a promoção da coesão territorial só é almejável, através da capacidade das cidades se “dinamizarem em processos de desenvolvimento regional e assegurarem o acesso generalizado a serviços de interesse geral, incluindo os serviços económicos”³⁰ e é destacada a importância do reforço das cidades, pois esse reforço é condição que permite o “desenvolvimento de atividades económicas e do emprego e de renovação demográfica, social e cultural”.³¹

²⁸ Veja-se um exemplo que demonstra a carência da falta de valorização das cidades de média dimensão, que são totalmente esquecidas em deterioramento de um favorecimento de cidades (Lisboa e Porto) já favorecidas, como é o caso das enormes diferenças de atribuições orçamentais dos três principais hospitais universitários do país. O maior Hospital Universitário do país, o Hospital da Universidade de Coimbra é precisamente aquele que tem o financiamento mais baixo em relação aos Hospitais do Porto e Lisboa, o que não deixa de ser um dado curioso, estarmos perante o maior hospital, que fornece quase toda a zona centro ser aquele que menos orçamento lhe é atribuído. Uma medida no mínimo algo contraditória...

²⁹ Cfr. Ciclo de Colóquios: O Direito do Urbanismo do Séc. XXI, “O PNPOT e os Novos Desafios do Ordenamento do Território”, 4.º Colóquio Internacional, Coimbra, Almedina, 2009, cit., p. 94

³⁰ Cfr. “Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território, Programa de Ação”, anexo à Lei n.º 58/2007, de 4 de setembro, que aprova o Plano Nacional da Política de Ordenamento do Território (PNPOT), retificado pela declaração n.º 80-A, de 7 de setembro de 2007, disponível no endereço eletrónico, cit., p. 38 e ss. ...

³¹ Lembramos mais uma vez as palavras de Manuel Lopes Porto, 4.º Colóquio Internacional, Ciclo de Colóquios: O Direito do Urbanismo do Séc. XXI – “O PNPOT e os Novos Desafios do Ordenamento do Território”, na qual o autor refere a urgência de serviços espalhados pelas diferentes regiões do território Português ao referir a necessidade “(...) de haver serviços de proximidade, capazes de dar resposta ajustada e

É necessário que se tenha em mente que a existência de serviços de qualidade não se pode centrar, única e exclusivamente, em locais centralizados (Lisboa e Porto), mas também em cidades de média dimensão, atraindo, desta forma, um quadro de mão de obra mais qualificada. Veja-se o exemplo de países como a Alemanha, onde encontramos uma descentralização dos serviços, encontrando-se estes localizados em diversas cidades.

Como medidas prioritárias, são apontadas as seguintes:

3.1.1 Dar coerência territorial às redes nacionais dos equipamentos estruturantes, nomeadamente nos domínios da cultura, do ensino superior e da investigação, na perspetiva da polivalência e do reforço das cidades de média dimensão (2007-2013);

As redes nacionais de equipamentos estruturantes surgem concentradas nas grandes metrópoles (Lisboa e Porto), o que conseqüentemente, atrai somente para estas duas metrópoles população e infraestruturas, levando ao fenómeno da desertificação das cidades de pequena e média dimensão, que podem aqui desempenhar um papel importante. Com a distribuição equitativa dos equipamentos estruturantes, torna-se mais fácil aceder a estes se não se encontrarem somente nas grandes metrópoles. Crê esta medida, que as cidades de média dimensão podem ter um papel interessante fazendo a ligação entre cidades de pequena e grande dimensão.

3.1.2 Racionalizar a localização dos serviços de Administração e incentivar a sua qualificação para uma resposta eficiente às empresas e aos cidadãos (2007-2013);

A administração surge concentrada muitas das vezes em determinados locais, aumentando as despesas de deslocação daqueles que necessitam dos seus préstimos. Por outro lado, o PNPOT para além de almejar uma distribuição equitativa, promove uma

pronta a quem os procura: podendo ser serviços leves, com um custo total menor do que o custo enorme de serviços centralizados.”

administração mais eficiente mais qualificada e mais célere, dando uma resposta mais eficiente às pretensões quer dos cidadãos, quer das empresas que daquela recorram.

3.1.3 Introduzir nos sistemas de apoio ao investimento critérios que favoreçam soluções e atividades inovadoras nos centros urbanos mais dinâmicos das regiões menos desenvolvidas (2007-2013);

Os sistemas de apoio ao investimento são fundamentais para as políticas públicas, pois eles promovem desenvolvimento e dinamização, assumindo um papel preponderante na propriedade QREN “Fatores de Competitividade”, daí que, seja promovida neste ponto 3.1.3 a introdução de critérios que favoreçam soluções e atividades inovadoras nos centros urbanos de regiões menos desenvolvidas atraindo população para zonas através da dinamização destes espaços. Desde programas culturais, feiras regionais, bem como outro género de atividades, promovem a curiosidade e a divulgação pelas regiões onde são desenvolvidas.

3.1.4 Racionalizar e qualificar os espaços para implantação e desenvolvimento de atividades económicas, nomeadamente industriais, e garantir o célere licenciamento e implementação das atividades (2007-2013);

Nesta medida prioritária, o PNPOT procura racionalizar e qualificar os espaços para desenvolvimento de atividades económicas, nomeadamente industriais, ou seja, o PNPOT, como função que lhe incumbe, não só demonstra que a distribuição das nossas atividades económicas é efetuada sem qualquer tipo de planeamento, não se racionalizando devidamente a sua distribuição, bem como, os espaços onde estas são colocadas, não são espaços devidamente qualificados para receber estas indústrias.

Por outro lado, aponta, a excessiva burocratização para a implementação de atividades económicas que constituem um entrave ao seu surgimento.

Para combater esta excessiva burocratização, pode estar nos sistemas de incentivo uma solução, pois estes têm como princípio orientador, de entre vários, a “celeridade de

decisão proporcionada pelo modelo de gestão dos sistemas de incentivos, compatível com o ritmo normal da decisão dos investimentos empresariais e de realização de negócios”³²

3.1.5 Introduzir mecanismos incentivadores da cooperação intermunicipal nos instrumentos de financiamento das infraestruturas e equipamentos locais e nos programas de investimento (2007-2008).

O PNPOP promove com esta medida, a união dos municípios através destes mecanismos incentivadores de cooperação. Muitos destes municípios, são municípios vizinhos, com um número populacional idêntico, tamanhos similares, e que se promoverem em conjunto os seus municípios, a probabilidade de difusão destes torna-se maior, atraindo, conseqüentemente, um maior número de pessoas e atividades para o seu território.

³² Cfr. www.pofc.qren.pt

3.2 Estruturar e desenvolver as redes de infraestruturas de suporte à acessibilidade e à mobilidade, favorecendo a consolidação de novas centralidades urbanas e de sistemas urbanos mais policêntricos

O programa de ação começa por demonstrar que as redes de infraestrutura e as redes de transporte assumem um papel preponderante na “*acessibilidade e mobilidade inter e intra-regional, impulsionando a coesão, a integração e o ordenamento territorial do país*”³³, ou seja, o programa acaba por indicar a importância capital que os bons acessos proporcionam ao desenvolvimento do país.

O programa reforça, também, a posição central do sistema infraestrutural de suporte das acessibilidades como um pilar chave do modelo policêntrico, que tanto é almejado ao longo do citado objetivo estratégico 3.

Por último, no desenvolvimento dos sistemas de transporte e para assegurar a eficiência das deslocações, é apontada a necessidade de “*uma boa articulação e integração entre as redes de diferentes níveis hierárquicos e modos de transporte*”³⁴, sendo assim demonstrada a necessidade de articulação entre as diferentes vias de comunicação nacionais, IP, IC, autoestradas, bem como outros meios de transporte, nomeadamente o ferroviário, transportes aéreos, etc., “*especialmente nas parcelas do território com menor densidade de ocupação.*”

Destaque para a necessidade de eliminar barreiras arquitetónicas, que surgem como impedimento para a mobilidade de transportes utilizados por cidadãos portadores de deficiência. Apesar de cada vez mais, haver um despertar de consciência para a necessidade de transportes especiais para cidadãos portadores de deficiência, é necessário promover ainda mais a compra destes, pensando não apenas na mobilidade do cidadão dito normal, mas também nas necessidades especiais daqueles.

³³ Cfr. “Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território (PNPOT) - Programa de ação”, 2007, cit., p. 39 e ss.

³⁴ Vide “Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território (PNPOT) – Programa de ação”, 2007, cit., p. 39 e ss.

Medidas prioritárias:

3.2.1 Rever o desenho institucional e a gestão do setor dos transportes nas Áreas Metropolitanas, implementando autoridades metropolitanas de transportes e melhorando, quer a eficiência e coordenação das políticas de transportes, quer a sua articulação com as políticas de ordenamento do território e do ambiente (2007-2010);

Antes de uma explicação concreta relativamente a esta medida prioritária 3.2.1, convém, contextualizar como descreve a União Europeia, a política comum dos transportes.

Esta encontra-se definida no livro branco dos transportes intitulado “*A Política Europeia de Transportes no Horizonte 2010: A Hora das Opções.*”

Em termos nacionais, a política nacional dos transportes encontra-se descrita num conjunto diverso de diplomas que podemos sintetizar da seguinte forma: Plano Nacional de Desenvolvimento Económico e Social; Plano Rodoviário Nacional; Programa Nacional para as Alterações Climáticas (PNAC) e Livro Branco para a Política Marítima-Portuária.

Pela própria disposição legislativa se percebe que toda a política de transportes é desenvolvida em cooperação com o ordenamento do território e com políticas ambientais.

Os padrões e as necessidades de mobilidade necessitam de ser revistas, pois, com as mudanças que se fazem sentir na sociedade levam a que, conseqüentemente, se tenha vindo a experienciar uma nova realidade neste setor. Por outro lado, esta medida promove a inovação dos transportes tocando num ponto essencial da sociedade moderna. Esse ponto relaciona-se com a questão ambiental.

3.2.2 Assegurar, no planeamento da Rede Ferroviária de Alta Velocidade do território continental, a articulação com o reforço e modernização das linhas e serviços do caminho de ferro convencional e com o restante transporte público e, quando se trate de estações localizadas fora dos perímetros urbanos, a ligação à rede rodoviária fundamental (IP e IC) (2007-2013);

O PNPOT com esta medida pretende dinamizar e modernizar o sistema de transportes públicos em Portugal. Para tal, Portugal, contava, sobretudo, com os fundos europeus que seriam canalizados para o financiamento destas infraestruturas. Contudo, a crise económica condicionou a execução desta medida ficando muitas das obras em “stand by”.³⁵

Não obstante o acima citado, se fosse uma vez criada, a Rede Ferroviária de Alta Velocidade, deveria-se também melhorar a qualidade dos acessos secundários que serviriam como ponte de ligação daquela.

3.2.3 Restringir o apoio do Governo à implementação de estações de camionagem (interfaces rodoviárias) aos casos em que existam planos de mobilidade, permitindo, nomeadamente, uma fácil acessibilidade pedonal e uma articulação eficiente com as carreiras do transporte coletivo urbano existente (2007-2013);

Este ponto está relacionado com a preocupação ambiental que tem vindo a ser desenvolvida ao longo dos anos, mas também relacionada, com um conceito de cidade moderna, onde o meio de transporte primordial, não é o carro particular, mas sim os meios de transportes públicos, reduzindo as despesas à população, visto os transportes públicos serem mais baratos e reduzindo o tráfego urbano.

Sempre que possível, deve-se promover a mobilidade pedonal em deterioramento dos acessos rodoviários. É certo, que por outro lado, esta medida fala-nos da promoção do transporte público coletivo, podendo parecer, à primeira vista, que a própria medida se contradiz dizendo que de certa forma é melhor promover o acesso pedonal e do outro

³⁵ De referir, que recentemente, ainda com um Portugal condicionado por políticas impostas pela FMI para controlo da despesa pública, no Governo de coligação PSD-CDS/PP, foram promovidas um conjunto de obras públicas tidas como prioritárias. Entre elas destacamos, por exemplo, a construção de uma autoestrada que promova a ligação entre Coimbra e Viseu.

promove o transporte coletivo, mas, a verdade, é que a promoção de transportes públicos, é uma medida de proteção ambiental, pois se os cidadãos utilizarem apenas aqueles, em vez do seu transporte pessoal, o número de poluição vai ser muito menor. Além disso, não convém esquecer que estes transportes públicos são cada vez mais amigos do ambiente, utilizando combustíveis pouco ou quase nada poluentes.

3.2.4 Rever o PRN no território continental, numa perspetiva de integração no sistema de gestão territorial em vigor (2007-2010);

A medida prioritária 3.2.4 aponta para a necessidade de revisão do Programa Nacional Rodoviário.

Atualmente a Rede Nacional Rodoviária, em exploração, compreende 17874 km.

Falando, mais propriamente no PRN, que a medida aborda, é certo que para que exista um ordenamento do território equilibrado e bem distribuído, é necessário que haja uma Rede Nacional de Estradas bem organizada. É neste sentido, que o PRN assume um papel importantíssimo, pois é ele que regula as infraestruturas rodoviárias, que dinamiza a ocupação do solo e do ordenamento do território, sem nunca deixar de ter em conta, as preocupações ambientais e o interesse público.

O primeiro Plano Rodoviário surgiu em 1945 para suprir a falta de estradas existentes. Posteriormente aquele foi renovado e com essa renovação, foram introduzidas três classes, primeira, segunda e terceira classes, que classificam, assim, hierarquicamente, as nossas estradas.

A última revisão ocorreu em 1998, sendo esta efetuada há já bastante tempo, reconhecendo o PNROT, com esta medida prioritária, que já está na altura de rever este plano novamente, pois, entretanto, já surgiram novas necessidades, que as estradas portuguesas, neste momento, já não conseguem responder satisfatoriamente.

Entretanto, foi disponibilizado no site oficial das infraestruturas de Portugal, um plano de proximidade 2015-2020, que descreve um conjunto de intervenções a realizar nos próximos cinco anos e, na qual se pode ler os seguintes critérios: legais, instruções do concedente e contrato de concessão- Segurança Rodoviária, ambiente e nível de serviço; critério operacional, procura de tráfego, o Estado de conservação e a existência de alternativas; financeiros, relacionado com o volume do investimento ou potencial de

financiamento e, por fim, um critério político, com impacto no território e a envolvimento local.

3.2.5 Promover o investimento na articulação entre a rede rodoviária de nível superior (IP e IC) e as redes de hierarquia inferior, através de vias com características adequadas à função a que se destinam, consolidando uma rede de itinerários regionais e integrando os programas de variantes e circulares a centros urbanos (2007-2010);

Como tivemos a oportunidade de ver na medida prioritária anterior, com a criação do plano rodoviário em 1945 e consequente revisão posterior, as estradas portuguesas foram distribuídas por níveis hierárquicos, sendo as IP e IC, estradas de nível hierárquico superior.

3.2.6 Integrar, no planeamento municipal e intermunicipal, a dimensão financeira dos sistemas de transporte e de mobilidade, programando os investimentos, os subsídios e a captação de valor junto dos beneficiários indiretos, de forma a assegurar a boa gestão e a sustentabilidade da exploração desses sistemas (2007-2013);

A utilização de fundos financeiros mal aplicados, parece ser uma prática recorrente em Portugal. São efetuados investimentos que parecem ser projetados a curto prazo, e digamos em tom bastante crítico, sem nenhum critério de aplicação, ou em cujo critério de aplicação, se baseia na vontade particular.

Torna-se assim necessário deixar claro onde vão ser aplicados esses subsídios e que seja bem explícito onde vão ser aplicados e se realmente vão ser aplicados onde mais se precisa, para que não sucedam fenómenos como a construção de várias autoestradas no mesmo local, onde depois, se caminarmos para o interior do país, nem uma encontramos.

3.2.7 Promover a elaboração de planos de mobilidade intermunicipais, que contribuam para reforçar a complementaridade entre centros urbanos vizinhos e para uma melhor integração das cidades com o espaço envolvente e que contemplem o transporte acessível para todos (2007-2013)

Se a rede rodoviária portuguesa estivesse bem organizada, num país com pequena dimensão como Portugal, as cidades estariam todas elas com acesso facilitado e todas as infraestruturas estariam próximas de si e deixaríamos de ter o que sucede hoje, com cidades isoladas e desprovidas de infraestruturas, onde a população existente para ter acesso aquelas, necessita de se deslocar por redes rodoviárias que não permitem o acesso rápido e eficaz. Esta medida é pensada para que a melhoria da acessibilidade dos centros urbanos seja facilitada por planos de mobilidade que permitam um acesso célere e eficaz.

3.3 Promover um desenvolvimento urbano mais compacto e policêntrico, no Continente, contrariar a construção dispersa, estruturar a urbanização difusa e incentivar o reforço das centralidades urbanas

Neste objetivo, para que as áreas metropolitanas do Porto e Lisboa se possam afirmar e qualificar internacionalmente, estas devem submeter-se a uma “*consolidação do policentrismo intra-metropolitano e pela qualificação de todas as classes de espaços, no sentido de as tornar mais atrativas e competitivas*”³⁶.

O modelo de urbanização em Portugal tem-se pautado por um modelo de construção difusa, que surge como resultado de pressões diversas, pressões essas que são, muitas vezes, a súmula de interesses particulares, o que, inevitavelmente, conduz a uma construção desorganizada que, para além de acarretarem elevados custos, provocam a desestruturação dos espaços rurais, agrícolas e florestais. Neste sentido, atente-se nas palavras de Fernando Alves Correia³⁷, que aponta um conjunto diverso de problemas que, no fundo, são uma síntese do que se encontra descrito no objetivo estratégico 3. O citado autor refere que o crescimento da população trouxe um conjunto de problemas diversos, e difíceis de ultrapassar, no qual é urgente aplicar medidas de correção, com vista à atenuação dos problemas trazidos pelo fenómeno do crescimento da população. O autor fala-nos, assim, dos seguintes problemas:

1. Crescimento desordenado e caótico das cidades, devido à ausência de um planeamento global e eficaz;
2. Enorme procura de terrenos para construção, não contrabalançada por uma oferta suficiente, e o conseqüente aumento galopante do seu preço;
3. O aparecimento de um elevado défice de habitações;
4. A construção de habitações sem obediência a padrões mínimos de higiene, segurança e estética e desprovidas das chamadas obras de urbanização primária (rede de esgotos, abastecimento de água e eletricidade, arruamentos): em suma, ao aparecimento de bairros de operários.

³⁶ Cfr. “Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território (PNPOT) – Programa de Ação”, 2007, cit., p. 40

³⁷ Cfr, CORREIA, FERNANDO ALVES, “Manual de Direito do Urbanismo”, Coimbra, Almedina, 2009, p.188

Para além da falta de organização na construção, as áreas propostas para expansão urbana nos PDM ³⁸ “*ultrapassam as necessidades decorrentes do desenvolvimento sociodemográfico e económico dos concelhos*” que tais planos municipais abrangem, surgindo um conjunto de problemas, como o abandono de zonas agrícolas, a degradação das paisagens, que acabam por ser alvo de uma manta de retalhos, proporcionada por uma já referida construção difusa que, muitas vezes, não respeita o enquadramento paisagístico em que estão inseridas e conduz a um agravamento do custo das infraestruturas e a um aumento dos tecidos urbanos. O mesmo problema é referenciado logo no capítulo 1 do Programa de Ação do PNPOP, na qual são apontados vinte e quatro problemas para o ordenamento do território. De entre esses vinte e quatro, destacamos o número 5, que descreve a “*expansão desordenada das áreas metropolitanas e outras áreas urbanas, invadindo e fragmentando os espaços abertos, afetando a sua qualidade e potencial ecológico, paisagístico e produtivo e encarecendo as infraestruturas e a prestação de serviços públicos*”, e o número 6, que aborda o “*despovoamento e fragilização demográfica e socioeconómica de vastas áreas e insuficiente desenvolvimento dos sistemas urbanos não metropolitanos e da sua articulação com os espaços rurais envolventes, enfraquecendo a competitividade e a coesão territorial do país*”. Estamos em crer que estes dois problemas, apontados pelo Programa de Ação, resumem bem o contraste urbano e rural e a desordem que caracteriza o modelo territorial urbano vigente no nosso país.

Por último, apesar de o fenómeno da reabilitação urbana ser divulgado pelas autarquias municipais, esforçando-se para atrair pessoas para os seus centros históricos e para as áreas centrais da aglomeração urbana, tem-se assistido ao inverso. Encontramos um crescimento das periferias, que contrasta com o abandono dos núcleos urbanos centrais.

³⁸ Em Portugal de acordo com o estabelecido na Lei de Bases, mais propriamente no artigo 7º, encontramos um sistema de gestão territorial que se divide em três âmbitos: O âmbito nacional (transcrever o artigo 7º da Lei de Bases), o âmbito regional e por fim o âmbito municipal composto pelos Planos Intermunicipais de Ordenamento do Território e pelos Planos Municipais de Ordenamento do Território. É dentro deste último plano que se insere PDM.

Quanto à articulação entre o PDM e o PNPOP encontramos uma relação de hierarquia pura, diferentemente do que acontece com outros instrumentos de gestão territorial, na qual existe uma relação de hierarquia mitigada, pois seguindo o disposto no artigo 80º, n.º3, alíneas a), b) e c) do Decreto-Lei n.º380/99, pode o PDM contrariar o disposto em PROT, planos sectoriais e planos intermunicipais, desde que tenham sido objeto de parecer favorável da comissão mista de coordenação e da comissão de coordenação regional (isto em relação de incompatibilidade com PROT), da entidade responsável pela elaboração do plano sectorial, no âmbito da comissão mista de coordenação e da comissão mista de coordenação e comissão de coordenação regional).

Medidas prioritárias:

3.3.1 Rever o quadro legal, para que, nas áreas metropolitanas de Lisboa e do Porto e nas aglomerações urbanas de maior dimensão, se verifique uma maior articulação entre o desenvolvimento de novas urbanizações e o sistema de transporte, nomeadamente através do condicionamento da aprovação de planos de pormenor³⁹ e do licenciamento de loteamentos à avaliação dos seus impactes no sistema de mobilidade (2007-2009);

O Plano de Pormenor tem como função concretizar propostas de organização espacial de uma área específica de um município e define com exatidão como se deve ocupar o espaço. Daí que, a proposta desta medida, ao promover o desenvolvimento de novas urbanizações deva estar devidamente articulada com os Planos de Pormenor existentes.

É sugerido, ainda, que seja revisto o quadro legal para que definitivamente, se possa promover a articulação entre o desenvolvimento de novas urbanizações e o sistema de transporte.

3.3.2 Reforçar a componente estratégica dos Planos Diretores Municipais, integrando, no seu conteúdo, a definição de opções sobre a dimensão e as formas de desenvolvimento urbano mais adequadas aos respetivos territórios (2007-2009);

Os Planos Diretores Municipais estabelecem um modelo de estrutura espacial do território municipal. Eles no fundo, ditam como se deve organizar o território de um determinado município, daí a sua realização ser obrigatória. O que o PN POT propõe, é um reforço do seu papel estratégico no urbanismo, pois ninguém melhor conhece as

³⁹ O plano de pormenor insere-se no quadro de instrumentos de planeamento territorial ou planos municipais de ordenamento do território. De acordo com o Decreto-Lei 380/99 encontramos dois tipos de planos de pormenor, sendo um deles, um plano de pormenor de conteúdo “normal”, descrito no artigo 91º nº1, e outro composto por planos de pormenor de conteúdo “simplificado”, presente no artigo 91º nº2.

necessidades do que o próprio município que sabe exatamente quais as infraestruturas que necessitam de ser desenvolvidas, onde necessitam de ser implementadas, entre outras.

3.3.3 Definir, nos PROT do território continental e das Regiões Autónomas, o quadro estratégico de organização dos sistemas regionais de ordenamento do território, designadamente nos domínios ecológico, urbano e das acessibilidades e mobilidade, tendo em conta os objetivos do reforço de centralidades, de um desenvolvimento urbano mais compacto e de controlo e disciplina da dispersão da construção (2007-2008);

Os Planos Regionais de Ordenamento do Território (PROT) encontram-se presentes na Lei de Bases Gerais da Política Pública dos Solos, de Ordenamento do Território e de Urbanismo, presente na Lei nº31/2014, de 30 de maio e no Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial, plasmada no DL 80/2015, de 14 de maio.

São eles que definem a estratégia regional de desenvolvimento territorial e têm como objetivos, desenvolver, no âmbito regional, as opções constantes do programa nacional da política de ordenamento do território, dos programas setoriais e dos programas especiais.

O PNPOT dá uma pequena orientação aos PROT do que devem definir de forma prioritária no seu quadro estratégico. Aqui o PNPOT dá ênfase aos domínios ecológico, urbano e das acessibilidades e mobilidade.

Refere ainda que se deve controlar a construção dispersa, que é um fator que contribui para a falta de policentrismo e que conduz a um encarecimento das infraestruturas, pois se estas estão dispersas entre si, para as ligar torna-se muito mais difícil se não estiverem distribuídas racionalmente.

3.3.4 *Incentivar novas parcerias para o desenvolvimento de programas integrados de reabilitação, revitalização e qualificação das áreas urbanas, reforçar e agilizar o papel das Sociedades de Reabilitação Urbana e rever o enquadramento fiscal e financeiro das operações integradas nestes programas (2007-2009);*

Para evitar a desertificação que temos vindo a assistir, nos últimos anos, dos centros urbanos, onde cada vez mais se opta pela periferia em deterioramento daquela, o PNPOT, promove, a reabilitação, revitalização e qualificação das áreas urbanas.

3.3.5 *Introduzir procedimentos de avaliação do impacte territorial da criação de infraestruturas e equipamentos de uso coletivo, nomeadamente em termos do impacte no crescimento urbano, na mobilidade e no uso eficiente dos recursos (2007-2009);*

Em Portugal faltam procedimentos de avaliação do impacte territorial, procedendo-se com esta medida, à necessidade da criação de mais. Dentro do surgimento destes procedimentos, a medida é ainda mais específica e aponta que devem surgir mais procedimentos de avaliação de impacte territorial da criação de infraestruturas e equipamentos de uso coletivo, e citando a própria medida, “*nomeadamente em termos do crescimento urbano, na mobilidade e no uso eficiente dos recursos*”

3.3.6 *Dinamizar a aplicação dos diversos mecanismos de execução dos instrumentos de gestão, previstos no Decreto-Lei 380/99, nomeadamente, promovendo um urbanismo programado e de parcerias e de operações urbanísticas perequativas e com autossustentabilidade financeira (2007-2013);*

De acordo com o DL 380/99, este “*desenvolve as bases da política de ordenamento do território e de urbanismo, definindo o regime de coordenação dos âmbitos nacional, regional e municipal do sistema de gestão territorial, o regime geral de uso do solo e o regime de elaboração, aprovação, execução e avaliação dos instrumentos de gestão territorial*”.

Quanto aos instrumentos de gestão, eles estão previstos no DL, acima mencionado, no artigo 2º, número 1, na qual estão previstos três âmbitos: o nacional, o regional e o municipal.

Relativamente à questão perequativa a abrangência geográfica, subdivide-se em duas partes no benefício-padrão, que funciona por compensação por desvios ao benefício padrão e por encargo padrão, que funciona por compensação por desvios ao encargo padrão.

Quanto às técnicas perequativas em terreno e entre proprietários funciona através de associação de proprietários e em terreno com o município atua através de cedências de terreno. Uma outra técnica perequativa é em numerário entre proprietários através de transferência de indícios, ou através de numerário com o município com taxas e compensação.

3.3.7 Rever e atualizar a legislação dos solos, em coerência com os restantes regimes legais e fiscais e com instrumentos de gestão do território, evitando a apropriação indevida de mais valias, resultantes da reclassificação do uso do solo ou da retenção e intermediação especulativa dos terrenos e aperfeiçoando os mecanismos de assunção, por parte dos promotores das externalidades geradas pelas novas urbanizações, quer sobre as infraestruturas quer sobre a estrutura ecológica (2007-2009).

Uma das propostas que o PNPOT faz, nesta medida prioritária, é a de rever a legislação dos solos. Entende, desta forma, o PNPOT, que a legislação atual, é uma legislação obsoleta, que necessita que lhe sejam introduzidas mudanças para fazer face às novas necessidades que, entretanto, foram surgindo.

3.4 Promover um desenvolvimento integrado dos territórios de baixa densidade e das zonas rurais, ajustado à sua diversidade, considerando, em especial, as necessidades e a especificidade das áreas mais vulneráveis e despovoadas

O programa nacional começa por enunciar que “*o desenvolvimento dos territórios rurais é uma prioridade comum das políticas agrícola⁴⁰, florestal e do desenvolvimento rural, do ambiente e conservação da natureza⁴¹, do ordenamento do território e do desenvolvimento regional*”.

Neste objetivo estratégico, procura-se dar atenção ao despovoamento rural, procurando estratégias de desenvolvimento que equacionem as *potencialidades e os problemas específicos dos diferentes tipos de áreas⁴²*, dando especial atenção às zonas montanhosas e às zonas fronteiriças, onde o despovoamento se faz sentir mais intensamente.

Destaque para a necessidade de interligação dos espaços rurais com os espaços urbanos, pois esta interligação potencializa o desenvolvimento das zonas rurais. Também é enfatizada a importância do turismo em espaço rural e o turismo de natureza e cultural, como importantes *vectores da diversificação e dinamização desses espaços⁴³*.

⁴⁰ Segundo o descrito no relatório do Programa Nacional da Política de Ordenamento do território, a política nacional de ambiente, de acordo com o descrito na Constituição da República Portuguesa, deve garantir aos cidadãos “*um ambiente humano e ecologicamente equilibrado*”.

Apesar de fazer parte da *política nacional do ambiente* proporcionar tal aos cidadãos, não deixa de estabelecer que, para que se possa conseguir esse equilíbrio, é necessário que os mesmos, juntamente com o Estado, respeitem o ambiente, em especial a “*perenidade, e a qualidade das componentes ambientais naturais e a biodiversidade*” formando-se a simbiose perfeita entre direitos e deveres de ambas as partes envolvidas.

Por último, o relatório tem o cuidado de mencionar a dupla preocupação de equilíbrio que está incumbido à política nacional de ambiente, em primeiro lugar a “*reciprocidade entre direitos e deveres, de todos os cidadãos e do Estado, perante o ambiente*” e em segundo a “*harmonização dos objetivos de conservação e qualificação das componentes ambientais naturais com a melhoria das componentes ambientais humanas e da qualidade de vida em geral*”

⁴¹ Mais uma vez, o relatório faz menção à política de conservação da natureza e defesa da biodiversidade citando-a como um pilar essencial de uma política do ambiente (continuar a escrever- Página 37 e 38 do relatório)

⁴² Cfr. PNPOT- Programa de Ação, anexo à Lei n.º 58/2007, de 4 de setembro, que aprova o Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território (PNPOT), retificado pela declaração n.º80-A, de 7 de setembro de 2007, cit., p. 47

⁴³ Cfr. PNPOT- Programa de Ação, anexo à Lei n.º 58/2007, de 4 de setembro, que aprova o Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território (PNPOT), retificado pela declaração n.º80-A, de 7 de setembro de 2007, cit., p. 47

Por fim, o programa de ação menciona a importância da ligação entre o Plano Estratégico Nacional de Desenvolvimento Rural para 2007-2013 com a Estratégia Nacional para as Florestas, como dois pilares fundamentais para a concretização da tão procurada sustentabilidade e competitividade das atividades agrícolas e florestais

Medidas prioritárias:

3.3.1 Executar o Plano Estratégico Nacional de Desenvolvimento Rural para 2007-2013 (PEN 2007-2013) e os correspondentes Programas de Desenvolvimento Rural para o Continente e as Regiões Autónomas, promovendo a competitividade dos setores agrícola e florestal, a gestão sustentável dos espaços rurais e a dinamização e diversificação económica e social das zonas rurais, contribuindo para reforçar a coesão social e territorial (2007-2013).

O setor agrícola, nas últimas décadas tem vindo a sofrer algumas evoluções, mas estas apresentam-se insuficientes, sofrendo ainda de bloqueios.

Este setor que representa uma grande parte da tradição portuguesa, e que devidamente aproveitado, é um setor que pode trazer bastante a economia portuguesa. É neste sentido, que foi elaborado o Plano Estratégico Nacional de Desenvolvimento Rural para 2007-2013.

Este plano faz um levantamento da realidade agrícola em Portugal, e consoante esse resultado, elabora, também um conjunto de objetivos, bem como propostas de mudanças que devem ser seguidas.

O PNPOT, com esta medida prioritária, procura que planos, como o Plano Estratégico Nacional de Desenvolvimento Rural, sejam aplicados, pois eles apresentam-se como guias muito detalhados, repletos de informação útil que deve ser seguida, ajudando assim, a concretizar a promoção da “*competitividade dos setores agrícola e florestal, bem como a gestão sustentável dos espaços rurais e a dinamização e diversificação económica e social das zonas rurais*”.

3.3.2 Assegurar uma distribuição coerente e equilibrada dos serviços desconcentrados da Administração Central e da oferta de equipamentos e de serviços públicos em zonas de baixa densidade e desenvolver uma rede de centros multiserviços, para prestar serviços de interesse geral às populações aí residentes, através de uma metodologia assente na proximidade aos beneficiários, no uso de unidades móveis e das tecnologias de comunicação à distância, na integração e polivalência de recursos e na contratualização entre os serviços desconcentrados da administração pública central, as autarquias e outros agentes de desenvolvimento local (2007-2013)

Na sua génese desconcentração da administração central significa um processo de descongestionamento de competências, que são repartidas pelos seus funcionários que exercem decisões que, de outra forma, estariam apenas atribuídas exclusivamente a um superior.

Pretende o PNPOT, com esta medida, assegurar que a distribuição dos serviços da Administração central é efetuada de uma forma equilibrada, ou seja, que todo o território seja coberto por uma rede administrativa onde, não falte em nenhuma região, nenhum destes serviços.

Promove ainda, uma rede de centros multiserviços, indicado que esta rede servirá para garantir o interesse das populações, bem como a metodologia usada para a alcançar.

3.3.3 Promover, através de um programa de valorização económica mercantil dos recursos endógenos diferenciadores dos territórios, ações integradas e inovadoras, dinamizadas pelos atores de desenvolvimento locais, visando reforçar a competitividade económica e a criação sustentada de emprego nos territórios abrangidos, designadamente em áreas de baixa densidade, e nos espaços interiores menos desenvolvidos (2007-2013)

A medida prioritária aborda o tema dos recursos endógenos, falando de um programa de valorização económica mercantil.

Os recursos endógenos são os recursos geológicos, e Portugal é rico em recursos energéticos renováveis como os rios, o vento, o sol, proporcionada por uma natureza geológica complexa de vulcanismo, magmatismo, metamorfismo e colisão intercalada por momentos de erosão e sedimentação que permitem o surgimento daqueles no território português.

Ora, tendo o nosso território, tão fortes recursos, estes não devem ser desperdiçados e, é neste sentido, que o PNPOT promove a sua utilização, referenciado que, desta forma, se pode promover a oferta de emprego, bem como a competitividade económica.

3.3.4 Incentivar parcerias de âmbito urbano-rural para o ordenamento de áreas específicas do território, recorrendo, quer aos Programas de Ação Territorial, como instrumentos de coordenação das autarquias locais e de outros agentes, quer à elaboração e implementação dos Projetos de Intervenção em Espaço Rural (PIER) (2007-2013)

Promove-se o incentivo de parcerias urbano-rurais e para tal, se deve recorrer aos Programas de Ação Territorial (PAT), existentes entre nós, desde 1998 e consagrados no artigo 5º da LBOTU e que promovem a coordenação das atuações entre o Estado e as Autarquias em matéria de desenvolvimento territorial. Como descreve o guia disponibilizado on-line pela DGOTDU, aqueles “*conferem transparência e segurança aos investimentos públicos no território do município e credibilidade às políticas de ordenamento do território e de urbanismo, nomeadamente as que são expressas através dos instrumentos de gestão territorial*”. A sua utilização tem sido muito escassa, daí que, o PNPOT, promova a sua implementação, pois, assim, se pode alcançar mais facilmente o que a medida prioritária pretende, ou seja, o incentivo de parcerias de âmbito urbano-rural.

Fala-nos ainda, esta medida, na elaboração e implementação de Projetos de Intervenção em Espaço Rural. Este, segundo o DL 316/2007, de 19 de setembro, estabelece as regras relativas à “*construção de novas edificações e reconstrução, alteração, ampliação ou demolição das edificações existentes, quando tal se revele necessário; na implementação de novas infraestruturas de circulação de veículos, animais e pessoas, e de equipamentos públicos ou privados de utilização coletiva, e a remodelação, ampliação ou alteração dos existentes; criação ou beneficiação de espaços de utilização coletiva, públicos ou privados e*

respetivos acessos a áreas de estacionamento; criação de condições para a prestação de serviços complementares das atividades autorizadas no solo rural e operações de proteção, valorização e requalificação de paisagem”.

3.3.5 Promover o desenvolvimento de soluções inovadoras na organização de sistemas de transporte à escala local (municipal/intermunicipal), no território continental e, com as necessárias adaptações, nas Regiões Autónomas, incluindo o recurso a frotas automóveis de gestão centralizada, que assegurem níveis elevados de acessibilidade a todos os grupos da população das áreas rurais e de baixa intensidade (2007-2013)

Aqui é promovida a acessibilidade através de soluções inovadoras na organização de sistema de transportes à escala local. O PNPTOT não apresenta nenhuma solução inovadora, deixando a descoberta desta ao critério das autarquias locais, que ficam assim incumbidas de encontrar as tais soluções. Indica, somente, o recurso a frotas automóveis de gestão centralizada.

Tem ainda, o documento, o cuidado de diferenciar a situação presente nas Regiões Autónomas, indicando que se devem adaptar, tais situações, à realidade vivida naquelas.

4. A NECESSIDADE DE REVISÃO DO PNPOT

Citados que estão os objetivos estratégicos, bem como os seus respetivos objetivos específicos e medidas prioritárias, é oportuno, agora, passar para outra fase.

É sabido que, em meados de 2007, começou uma crise económica global, com dimensões equiparáveis à crise de 29. Esta crise conduziu a uma mudança inesperada do paradigma e da situação económico-financeira, social, política e, sobretudo, a uma mudança da situação demográfica⁴⁴ que, até então, se vivia. Face a estas alterações, as medidas propostas pelo PNPOT necessitam, conseqüentemente, de uma revisão, pois este não foi concebido dentro desta conjuntura, sendo necessário um ajuste das propostas previstas no Programa de Ação. Apesar de aquele ter contemplado eventuais mudanças, as suas propostas necessitam de ser novamente debatidas e estruturadas.

A DGT, face às constantes mudanças proporcionadas por fatores externos, disponibilizou, na sua página da internet, os novos objetivos pretendidos para o PNPOT.

Procura-se, agora, a realização de um PNPOT *“mais operativo, com uma identificação clara do modelo de governança e da estrutura de acompanhamento e monitorização, assegurando a adequada cooperação institucional entre os atores responsáveis pela implementação das medidas de política e dando resposta às fragilidades e constrangimentos identificados que, no passado, se traduziram em claros obstáculos a uma plena execução do instrumento que é a cúpula do sistema de gestão territorial português”*.

É um projeto cofinanciado pelo QREN, no âmbito do Programa Operacional Assistência técnica FEDER⁴⁵ e da UE, através do Fundo Europeu de Desenvolvimento.

⁴⁴ Surgimento de fenómenos migratórios, envelhecimento da população, pobreza e risco de pobreza, inovação tecnológica são alguns dos processos de transformação estrutural que se tem vindo a assistir nos últimos tempos.

⁴⁵ O programa FEDER foi instaurado em 1975, com o intuito de financiar a ajuda estrutural, através de programas de desenvolvimento regional para regiões menos desenvolvidas. Procura promover o desenvolvimento económico e social, fomentar a inovação e a sociedade da informação e valorizar o potencial endógeno e o desenvolvimento sustentável das regiões.

5. AVALIAÇÃO DO PROGRAMA DE AÇÃO

5.1 Avaliação geral das medidas implementadas pelo PNPOT

Foi disponibilizado, via on-line, um relatório que contém a avaliação pormenorizada do programa de ação do PNPOT, nomeadamente uma avaliação relativamente às medidas compreendidas entre o período de 2007-2013, avaliação essa efetuada a cargo da Direção Geral do Território, tutelada pelo Ministério do Ambiente, Ordenamento do Território e Energia.

Em termos sucintos, não chegou a ser implementado um sistema e estrutura de acompanhamento do PNPOT e um dos organismos que se pretendia criar, o Observatório do Ordenamento do Território e Urbanismo (OT&U), acabou por não existir; porém, está em curso a preparação de uma plataforma tecnológica de suporte ao observatório OT&U, que permitirá *“assegurar de forma permanente a observação, o acompanhamento e a monitorização das dinâmicas territoriais e urbanas e das políticas de desenvolvimento territorial ao nível nacional”*.⁴⁶

Durante estes sete anos de vigência do PNPOT, o relatório menciona *“o fosso cultural e de mentalidades que, no âmbito da governança territorial e da territorialização das políticas públicas setoriais, é ainda um fator limitador à utilidade deste instrumento”*.⁴⁷

O relatório vai mais longe e refere, ainda, que tal *“situação não se verifica apenas na ótica da articulação concertada das políticas setoriais e da tradução espacial das estratégias de desenvolvimento social e económico, mas também no sentido inverso, ou seja, na forma como o mapa e o modelo territorial concertado transpiram orientações e um referencial estratégico para os diversos setores, em geral, e para os outros instrumentos de gestão territorial, em particular”*.⁴⁸

Relativamente aos seis objetivos estratégicos que compõem o programa de ação, decompostos em 36 objetivos específicos e 197 medidas prioritárias, o relatório apresenta um conjunto de gráficos, do qual se pode extrair o seguinte teor. De entre as 197 medidas

⁴⁶ Cfr. Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território, Avaliação do Programa de Ação 2007-2013, pág. 15, Relatório, Edição digital, setembro de 2014.

⁴⁷ Cfr. Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território, Avaliação do Programa de Ação 2007-2013, pág. 15, Relatório, Edição digital, setembro de 2014.

⁴⁸ Cfr. Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território, Avaliação do Programa de Ação 2007-2013, pág. 15, Relatório, Edição digital, setembro de 2014.

descritas no programa de ação, 110 delas “atingiram resultados francamente satisfatórios”⁴⁹, destacando-se, neste aspecto, o objetivo estratégico 5, bem como os objetivos estratégicos 1 e 4.

É ainda referido, no já citado documento, que o PNPO não identificou as entidades responsáveis pela execução das medidas e não definiu um sistema de indicadores.

⁴⁹ Cfr. Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território, Avaliação do Programa de Ação 2007-2013, Relatório, Edição digital, setembro de 2014

5.2 Resultados da aplicação do objetivo estratégico 3 a nível nacional

Após a elaboração das medidas previstas no PNPOT, no período compreendido entre 2007-2013, a Direção Geral do Território encarregou-se da realização de um relatório (que se encontra disponível on-line), onde é efetuada a avaliação da realização das medidas previstas no Programa.

Neste relatório, são descritas quais as medidas que foram realmente implementadas, qual o impacto do PNPOT e são descritas futuras sugestões, que poderão servir para uma melhor implementação do respetivo programa. No fundo, encontramos, neste documento, um conjunto de conclusões alcançadas pela DGT.

O PNPOT identificou a expansão urbana desordenada, como um dos problemas do ordenamento do território. Esta expansão urbana desordenada tem repercussões a nível paisagístico, impacto ecológico e é condutora de despovoamento e fragilização demográfica e socioeconómica de diversas áreas.

Durante o período de execução do PA-PNPOT, ressaltam-se três grandes investimentos na elaboração de políticas públicas, que procuram dar resposta a problemas que se encontram descritos no relatório, e que passamos a citar⁵⁰:

“- A constituição de um modelo territorial e de opções estratégicas de base territorial formulados por instrumentos de desenvolvimento territorial (o PNPOT na escala nacional e os PROT na escala regional) que permitem dotar as políticas públicas de um referencial de racionalidade e uma legitimidade na estruturação e regulação das formas de ocupação do território e superar dicotomias tradicionais litoral/interior, assegurando a identificação dos centros urbanos estruturantes e da rede urbana complementar numa hierarquização do sistema urbano, bem como critérios supralocais de ocupação urbanística do solo conformadores dos princípios de policentrismo e compacidade urbana”

“- A definição de uma agenda de valorização territorial do QREN, enquadrando os investimentos em matéria de política das cidades no financiamento dos instrumentos estabelecidos pelo POLIS XXI, orientados para a regeneração urbana (Parcerias para a

⁵⁰ Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território, Avaliação do Programa de Ação 2007-2013, Relatório, p. 197

Regeneração Urbana), para a promoção da competitividade através de redes sub-regionais (Redes Urbanas de Competitividade e Inovação) e para soluções inovadoras no desenvolvimento urbano (Ações Inovadoras de Desenvolvimento Urbano), bem como em matéria de infraestruturas de acessibilidade e mobilidade consolidantes da estruturação urbana do território”;

- A aplicação de Intervenções Territoriais Integradas no PRODER na promoção do desenvolvimento integrados dos territórios rurais, incluindo a melhoria da competitividade nos setores primários, do ambiente e da paisagem, bem como da qualidade de vida das populações das áreas rurais, coadjuvada por investimentos no âmbito da agenda de valorização territorial do QREN e de intervenções de requalificação paisagística e ambiental de espaços urbanos e rurais”.

Da análise final a estes três grandes investimentos, destaca-se o fracasso dos mesmos. O relatório, quanto a tal, é inequívoco, ao demonstrar a incapacidade destes investimentos que *incorreram em constrangimentos e limitações, fruto da fraca capacidade de afirmação dos instrumentos de política na mobilização estratégica dos agentes em torno de uma visão partilhada, bem como da incipiente e frágil institucionalização de mecanismos de governança e contratualização ao nível sub-regional.*

O relatório continua com uma série de críticas, que têm de ser levadas em consideração. O mesmo salienta a falta de adesão a instrumentos de gestão e programação de âmbito intermunicipal, o que, na nossa opinião, esboça a falta de conhecimento, por parte das entidades públicas, dos diferentes programas que encontram à sua disponibilidade e dos quais poderiam fazer uso, e que, assim, poderiam ter conduzido a um desenvolvimento de diversos municípios.

As críticas poderiam ficar por aqui, mas, em boa verdade, muito mais há a apontar ao PNPOT. Não podemos, contudo, deixar de esquecer que o PNPOT é um instrumento revolucionário e pioneiro no seio do urbanismo português, pelo que, esperar logo um grande grau de assertividade, por parte daquele, seria pedir o impossível. Resta, por isso, refletir sobre o que poderá ser melhorado. Assim, continua a DGT a referir que a ocupação urbana compacta se viu muito limitada pela ausência, durante o período de programação, de uma

revisão legislativa que tivesse demolido o investimento maciço em novas urbanizações, por via de uma captação privada das mais-valias urbanísticas.⁵¹

O citado relatório começa por esboçar um gráfico, onde conclui, em termos gerais, que, do conjunto dos 6 objetivos estratégicos, dos 36 objetivos específicos e das 197 medidas prioritárias, 157 dessas medidas prioritárias se encontram em curso, 12 não foram iniciadas e 20 foram concluídas, não se tendo, contudo, conseguido obter informação relativamente a 8 medidas⁵².

Voltando ao cerne da questão desenvolvida ao longo de todo este trabalho, vamos, mais uma vez, de entre os seis citados objetivos estratégicos, concentrar a nossa atenção no objetivo estratégico 3 “*Promover o desenvolvimento policêntrico dos territórios e reforçar as infraestruturas de suporte à integração e à coesão territoriais*”.

Quanto a este objetivo estratégico, a DGT é clara, identificando a expansão urbana desordenada, como um dos principais problemas identificados no PNPOT. Explica a mesma entidade que, para tal mitigação, concorreram essencialmente três políticas: a primeira, composta pela definição de um modelo territorial e de opções estratégicas de base territorial a nível nacional e regional, constituindo um referencial para a estruturação e regulação das formas de ocupação do território; a segunda, aborda a definição de uma agenda de valorização territorial no âmbito do QREN, associada em particular aos instrumentos estabelecidos pelo programa POLIS XXI; e, por último, o recurso a intervenções territoriais integradas do PRODOR, para promoção e desenvolvimento integrado dos territórios rurais.⁵³

Como não podia deixar de ser, estas medidas foram, também elas, alvo de estudo e avaliação por parte da DGT, que concluiu que, “*não obstante a bondade das iniciativas, a sua concretização incorreu em grandes constrangimentos*”⁵⁴, ficando tais constrangimentos, a dever-se à “*fraca capacidade de afirmação dos instrumentos de política de mobilização conjunta dos agentes*” e da “*incipiente institucionalização de mecanismos de governança e contratualização ao nível sub-regional.*”

⁵¹ Nesta parte o relatório elaborado pela DGT tem o cuidado de referir, que tal situação de desaceleração da expansão urbana se desenvolveu, não tanto por culpa da versão integral e coerente do modelo de expansão urbana e racionalidade económica que se encontrava vigente, mas sim, do contexto de crise financeira que limitou o acesso ao crédito das empresas e das famílias portuguesas.

⁵² Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território, Avaliação do Programa de Ação 2007-2013, Relatório.

⁵³ Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território, Avaliação do Programa de Ação 2007-2013, Relatório, cit., p. 23.

⁵⁴ Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território, Avaliação do Programa de Ação 2007-2013, Relatório, cit., p. 23.

Por último, não deixa de ser apontada a falta de uma revisão legislativa, que tivesse “*limitado a captação privada das mais-valias urbanísticas e demovido o investimento massivo em novas urbanizações.*” Aponta-se o cenário de crise vivida como o principal fator de abrandamento da expansão urbana nos últimos anos.⁵⁵

O relatório de avaliação do Programa de Ação para 2007-2013 teve o cuidado de elaborar um gráfico, apontando, numa escala com o mínimo de 0,0 e o máximo de 4,0, o conjunto de realizações e resultados do objetivo estratégico 3.

Tais resultados não deixam de ser dececionantes, sobretudo, se comparados com outros objetivos estratégicos, como por exemplo o objetivo estratégico 5⁵⁶. O objetivo estratégico 3, em termos de realizações, ficou-se pela fraca percentagem de 2,2 e, quanto aos resultados, só foram alcançados 2,3, isto numa escala máxima de 4,4.

A Direção Geral do Território teve o cuidado de elaborar um inquérito⁵⁷, do qual foram alvo de questionamento todas as medidas prioritárias descritas no objetivo estratégico 3.

⁵⁵ A crise que abalou o mundo, e sentida com especial impacto em Portugal, afetou, para além de outras áreas, sobretudo, a área da construção civil. Ora, sendo esta uma das áreas mais afetadas, consequentemente, existiu um abrandamento no ritmo da construção que, até à chegada da crise, parecia viver os seus dias mais prósperos.

⁵⁶ Comparativamente o objetivo estratégico 5 “Expandir as redes e as infraestruturas avançadas de informação e comunicação e incentivar a sua crescente utilização pelos cidadãos, empresas e administração pública” apresenta resultados, francamente mais satisfatórios. Utilizando a mesma escala de 0,0 a 4,0, o objetivo estratégico 5 apresentou 3,0% de realizações respeitantes às medidas prioritárias. Quanto a resultados obtidos, os números são novamente animadores, com 3,0% de resultados visíveis, expandindo-se sobretudo a oferta de serviços públicos online e a utilização intensiva destas tecnologias por parte da Administração pública e também uma cobertura total de rede de banda larga por todo o país. Estas medidas contribuíram, sobretudo, para a correção das assimetrias territoriais até então verificadas, levando a que Portugal apresente, hoje, um dos melhores resultados Europeus, quer em termos de reestruturação das TIC, quer como na oferta online.

⁵⁷ Também ele disponibilizado no relatório que avalia as medidas impostas pelo PNPOT no período de 2007-2013.

5.2.1 Objetivo Específico 3.1

Começando pelo objetivo específico 3.1 “*reforçar os centros urbanos estruturantes das regiões, em particular das regiões menos desenvolvidas*”, os resultados apurados no inquérito podem ser resumidos, sucintamente, da seguinte forma:

Foram consultadas as entidades ADC, AMA e DGAE.

Da consulta destas entidades, os resultados, quanto a esta medida prioritária, não podiam ser mais desanimadores. Não foi possível recolher informação geral deste objetivo específico. Quanto às medidas prioritárias correspondentes ao já citado objetivo 3.1, não foi possível recolher informação suficiente para a avaliação das medidas, com exceção da medida prioritária 3.1.4, na qual contribuíram, para uma avaliação positiva desta medida, a aprovação do regime jurídico do Sistema de Indústria Responsável (SIR), em 2012, presente no Decreto-Lei nº 169/2012, de 1 de agosto, que regula o exercício da atividade industrial, a instalação e exploração de Zonas Empresariais Responsáveis (ZER) e o processo de acreditação de entidades intervenientes, no âmbito do seu domínio de aplicação. Este sistema foi criado com base no espírito de licenciamento Zero.⁵⁸

Quanto ao somatório final dos resultados obtidos com a aplicação do objetivo específico 3.1, destaca-se, mais uma vez, a fraca aplicabilidade deste. Quase todas as suas medidas prioritárias parece terem sofrido de um esquecimento, ou seja, tendo sido criadas tais medidas, desejava-se a sua aplicabilidade. O ponto positivo a retirar corresponde à aplicabilidade da medida prioritária 3.1.4 que, com a criação do licenciamento zero, através da instauração de uma plataforma on-line, permitiu o aparecimento de condições mais favoráveis para a instalação de empresas, beneficiando, sobretudo, a sua criação em zonas menos desenvolvidas.

⁵⁸ O licenciamento zero veio introduzir uma mudança de paradigma em que o Estado reduz o controlo prévio e reforça os mecanismos de controlo a posteriori.

5.2.2 Objetivo Específico 3.2

Segue-se, agora, o resultado do inquérito, relativamente ao Objetivo específico 3.2 *“Estruturar e desenvolver as redes de infraestruturas de suporte à acessibilidade e à mobilidade, favorecendo a consolidação de novas centralidades urbanas e de sistemas urbanos mais policêntricos.”*

Foram consultadas as entidades AMTL, AMTP, REFER, ADC, IMT e CCDR.

Começando pela primeira medida prioritária 3.2.1, a DGT começa por afirmar que tal medida se encontra *“em curso mas com uma reduzida taxa de execução”*,⁵⁹ sendo novamente apontado, como fator principal desta reduzida execução, a crise financeira, quer por via de cortes orçamentais, quer por dificuldades financeiras dos municípios.

Relativamente à medida prioritária 3.2.2, também esta se encontra em curso, segundo os últimos dados apurados, e com um grau de execução reduzido.

Nesta medida prioritária, destacava-se a criação de uma rede ferroviária de alta velocidade (RAV), na qual se estabelecia a ligação entre Portugal e Espanha. No fundo, com esta criação, procurava reforçar-se o papel das redes ferroviárias portuguesas e, dessa forma, almejava-se um reforço dos meios de comunicação com o exterior, nomeadamente com a Espanha e a Europa. Mas, mais uma vez, surge-nos, como fantasma de fundo, a crise económica e financeira, que condicionou todos os projetos que, outrora, haviam sido traçados para a rede ferroviária portuguesa. Surge o fim da RAVE e a sua incorporação na REFER, bem como são agora equacionados os investimentos, no setor dos transportes.

Na medida prioritária 3.2.3, pretendia-se elevar o rigor de financiamento concedido pelo Estado, alcançável, tal rigor, através de um aumento de exigências na apresentação da candidatura a financiamento estadual, ou seja, pretendia-se implementar critérios mais rigorosos e com carácter mais controlador, relativamente à canalização de fundos concedidos pelo Estado.

Resulta do relatório que *“as restrições orçamentais no Estado e indisponibilidade financeira dos municípios para realizarem planos de mobilidade”* levaram ao insucesso desta medida.

⁵⁹ Cfr. Relatório de avaliação do PNPOT- Revisão, p. 201.

Segue-se a medida 3.2.4, que não chegou a ser iniciada, porque, também, ainda não foi decidida, formalmente, a revisão do Plano Rodoviário Nacional (PRN)⁶⁰

A medida 3.2.5, no seguimento das outras medidas já citadas, também não teve grande grau de execução. Os constrangimentos financeiros impediram uma maior taxa de execução, tal como aponta a DGT, apesar de os investimentos nesta medida até terem sido significativos, mas todos canalizados, não propriamente para o Programa de Variantes, mas sim para as redes de itinerários principais e complementares.

Quanto à medida 3.2.6, esta visava *“integrar a sustentabilidade e boa gestão dos sistemas de transportes no planeamento municipal e intermunicipal.”*⁶¹

Na região do centro do país, foram desenvolvidos alguns projetos, no âmbito do POR centro, sendo aprovada uma verba de 140 milhões de euros para investimento, tendo este sido materializado na beneficiação de 517 km de estrada existente e a construção de 80 km de estrada nova. Em relação ao norte do país, no âmbito do POR norte, foram enquadrados 199 projetos, que levaram à beneficiação de 1290 km de estrada existente e à construção de 120 km de estrada nova, totalizando um investimento final de 145 milhões de euros, dos quais 118 milhões provieram da FEDER. De referir que, na região norte, houve um desenvolvimento complementar, no âmbito do Pacto Regional para a competitividade, da Agenda para a promoção e mobilidade e Transportes de Logística e do respetivo plano de ação.

Na região do Alentejo, mais uma vez no âmbito do financiamento do POR Alentejo, os números apresentados pela DGT mostram uma requalificação de estradas em 1.017 km e 10 km de estrada nova, de caminhos municipais e de ciclovias, superando já, em 2013, as previsões que eram apontadas para 2015.

Na região de Lisboa e Vale do Tejo, o destaque vai para a elaboração de PTD.

Por fim, em relação à região do Algarve, foram financiadas 21 operações no âmbito da tipologia “Mobilidade Territorial”, num valor de cerca de 26 milhões, dos quais 16,7 milhões foram financiados pela FEDER.⁶²

⁶⁰ Lê-se no relatório que o processo de revisão do PRN será retomado assim que seja oportuno. Cfr Relatório de avaliação do programa de ação 2007-2013, “PNPOT- Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território”, p.203.

⁶¹ Cfr. Relatório de avaliação do programa de ação 2007-2013, “PNPOT- Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território”, p.204.

⁶² Não podemos terminar de falar desta medida prioritária sem antes referir que, mais uma vez, a distribuição dos fundos e respetiva concretização de medidas parece apenas ter em conta as zonas mais desenvolvidas, ou seja, parece que novamente e apesar de uma das intenções do PNPOT fosse acabar com as desigualdades de

A medida prioritária 3.2.7 encontra-se em execução, da qual destacamos que, em 2007, já haviam sido concluídos cinco Estudos de Mobilidade e Transportes (EMT): Médio Tejo, Lezíria do Tejo, Terras de Santa Maria, Vale do Cávado e Valimar. Aquando da realização desta revisão das medidas previstas no plano de ação para 2007-2013, já outros quatro se encontravam em elaboração, nomeadamente, na Região de Aveiro, Algarve Central, Área de Influência da Terceira Travessia do Tejo, Quadrilátero Urbano (Minho) e Douro Alliance.

Apesar de, nesta medida, até se terem alcançado alguns resultados, descritos pela DGT como “relevantes”, a mesma também afirma que estes ficaram aquém das metas estabelecidas sectorialmente. Os resultados mais relevantes foram alcançados a nível municipal e intermunicipal, mas não acompanhados a nível nacional. Vários processos acabaram por não ser concretizados, conforme o já mencionado na medida 3.2.2, na qual não foi avante o projeto RAV e não foi dada eficácia, no setor dos transportes metropolitanos, à Lei n.º 1/2009.

Mas, como não só de insucessos vivem estas medidas, alguns pontos positivos podemos aqui realçar, como as *“intervenções realizadas no âmbito da articulação entre níveis de RRN, que contribuíram para reduzir falhas de ligação e melhorar a acessibilidade aos grandes centros urbanos”*⁶³ e, sobretudo, *“o progresso no âmbito da integração e boa gestão dos sistemas de transportes no planeamento municipal e intermunicipal”*⁶⁴, que conduziu a um aproximar entre as regiões e sub-regiões. Por outro lado, é dado grande ênfase ao papel do Pacote de Mobilidade, que demonstrou ser um instrumento fundamental na promoção dos Planos de Mobilidade Municipais.

distribuição das infraestruturas, que neste momento, se centram quase todas nas zonas metropolitanas de Lisboa e do Porto e na zona litoral, pela observação destas medidas podemos ver que o PNPO em pouco mudou esta realidade, falhando, neste aspeto, num dos objetivos que havia traçado inicialmente.

⁶³ Ver relatório p. 206.

⁶⁴ P. 206.

5.2.3 Objetivo Específico 3.3

Diferentemente do que temos vindo a observar, relativamente aos anteriores objetivos estratégicos, bem como as suas medidas prioritárias, a DGT começa, em relação a este objetivo estratégico, por fazer uma apreciação global muito positiva, referindo que, das 7 medidas elaboradas, 5 estão em curso e apenas 2 não foram iniciadas.⁶⁵

Relativamente à primeira medida prioritária 3.3.1, o relatório revela que em muito contribuíram a realização por parte do IMT e outras entidades, de documentos orientadores, dando aqui destaque para o “Guia Orientador- Acessibilidades, Mobilidade e Transportes nos Planos Municipais de Ordenamento do Território”⁶⁶, que introduziu melhorias, sobretudo na articulação entre a regulação do uso do solo com o planeamento dos transportes.

Como principal fator para o desenvolvimento da medida prioritária 3.3.2, está a revisão do RJIGT, introduzida pelo DL n.º 36/2007, nomeadamente a alteração dos artigos 84º e 85º que, no fundo, vieram reforçar o papel dos PDM.

Houve, ainda, alguma revisão dos PDM, mas tal revisão poderia ter sido mais extensa, ficando um pouco aquém das expectativas. Contudo, os PDM que foram revistos acabaram por contribuir para um conjunto de desenvolvimentos significativos deste instrumento, sobretudo no que toca a uma melhor definição da rede urbana, de sistemas e corredores de transportes, da rede de equipamentos públicos e de infraestruturas territoriais e de uma estrutura ecológica municipal⁶⁷.

Por fim, o relatório termina esta medida prioritária, notando que houve um incremento da aplicação de instrumentos e ferramentas de gestão territorial.

Quanto à medida prioritária 3.3.3, foram aprovados três PROT, sendo eles: o PROT Algarve, em 2007, o PROT Oeste e Vale do Tejo, em 2009, e o PROT Alentejo, em 2010.

⁶⁵ Para mais considerações cfr. PNPOT- relatório de avaliação do período de 2007-2013, p. 207

⁶⁶ O “Guia Orientador - Acessibilidades, Mobilidade e Transportes nos Planos Municipais de Ordenamento do Território” tem como objetivo apoiar a elaboração, alteração ou revisão dos planos municipais de ordenamento do território, dirigindo o seu foco de atenção, sobretudo, para a boa e correta utilização do solo e da relação com os transportes.

Na conferência disponibilizada pelo IMTT, baliza-se o tipo de documento que o Guião acaba por ser, sendo, desta forma, classificado como um documento “*comprometido com a situação portuguesa, nomeadamente com a atual fase de conclusão dos PROT, com a revisão dos PDM e com o horizonte e vigência destes planos*”. Juntado a este comprometimento, podemos ainda salientar que tal Guia pretende centrar-se na valorização do “*cidadão multimodal*” e na promoção da mobilidade sustentável, valorizando, sobretudo, as deslocações a pé.

⁶⁷ Cfr. PNPOT – relatório de avaliação do período de 2007-2012, p. 208

Foram discutidos os PROT Centro e Norte, mas estes não obtiveram qualquer aprovação em Conselho de Ministros.

Todos os PROT citados, apesar de os do Centro e Norte não terem sido aprovados, prestaram um contributo positivo, pois vieram introduzir algo que, até então, se encontrava um pouco negligenciado. Falamos de uma visão estratégica regional, debatida e partilhada entre os agentes territoriais. Destaca-se, ainda, o contributo valioso da CCDR nas revisões dos PDM, mas também na elaboração e aplicação dos PROT⁶⁸.

Na medida proprietária que se segue, a medida 3.3.4, o relatório da DGT relembra, novamente, alguns problemas sentidos no nosso território⁶⁹, fazendo, desta forma, uma espécie de introdução aos objetivos alcançados nesta medida.

Com esta surgiu o Regime Jurídico Excecional da Reabilitação Urbana (RJERU), aprovado pelo DL n.º104/2004, de 7 de maio, que veio permitir a criação das chamadas Sociedades de Reabilitação Urbana, e foi publicado, em 2009, o Novo Regime Jurídico da Reabilitação Urbana (NRJRU).

Para além destas renovações em termos legislativos, que contribuíram para o estaque da deterioração urbana, encontram-se também importantes medidas em termos fiscais, nomeadamente benefícios para a área de reabilitação, através da publicação do DL n.º180/2008, de 26 de junho, e, ainda, através de medidas implementadas pelas Leis de Orçamento de Estado.

⁶⁸ Existe uma estrita cumplicidade entre o PNPOT e os PROT, pois os objetivos, princípios e orientações plasmados no PNPOT, devem ser desenvolvidos nos vários Planos Regionais de Ordenamento do Território (PROT).

O papel do PROT assume grande relevo, traduzindo-se no quadro de referência para os PDM e tem como funções principais, *“definir diretrizes para o uso, ocupação e transformação do Território, num quadro de opções estratégicas estabelecidas a nível regional; promover no plano regional, a integração das políticas setoriais e ambientais no ordenamento do território e a coordenação das intervenções; e formular orientações para a elaboração dos PMOT.”*

Na sua elaboração consideram-se dois quadros de referência, por um lado, considera-se o Enquadramento Estratégico Nacional, *“composto por um conjunto de orientações estabelecidas a nível de estratégias e políticas nacionais, nomeadamente, no PNPOT, na ENDS, na Estratégia para Conservação da Natureza e Biodiversidade, bem como os planos e estratégias setoriais que estejam formalmente em vigor ou em elaboração”*, por outro lado considera-se o Enquadramento Estratégico Regional que contempla as *“orientações estratégicas eventualmente existente para a Região em documentos independentes ou inseridas noutros instrumentos de planeamento e intervenção, orientações que resultem da coordenação, ao nível regional, das políticas setoriais e, ainda, disposições constantes dos planos especiais de ordenamento do território que tenham incidência específica na Região”*.

⁶⁹ O relatório elaborado pela DGT fala na deterioração de diversas áreas urbanas do País que levou à necessidade da aplicação de mecanismos que contrariassem essa evolução. Estes mecanismos foram classificados pela DGT como de aplicação urgente para contrariar o fenómeno da deterioração.

Em termos de investimento global, o relatório contabiliza cerca de 525 milhões de euros, financiamento este assegurado pelos POR.

O relatório não deixa de mencionar que, apesar das boas medidas criadas, sobretudo em termos legislativos, não deixaram de existir alguns problemas, desde a dificuldade das cidades apreenderem o conceito integrado de regeneração urbana,⁷⁰ até problemas revelados nas parcerias, como por exemplo, dificuldades de sustentabilidade e uma fraca adesão de agentes privados.⁷¹

Por fim, foram lançadas várias iniciativas, como a *Joint European Support for Sustainable Investment in City Areas (JESSICA)*⁷², programas de Regime Especial de Participação na Recuperação de Imóveis Arrendados (RECRIA), Regime Especial de Participação e Financiamento na Recuperação de Prédios Urbanos em Regime de Propriedade Horizontal (RECRIPH), Programa de Solidariedade de Apoio à Recuperação de Habitação (SOLARH), Regime de Apoio à Recuperação Habitacional em Áreas Urbanas Antigas (REHABITA) e o Programa de Financiamento para Acesso à Habitação (PROHABITA).

Em relação à medida prioritária 3.3.5, esta não foi ainda iniciada; logo, não existem dados a ser observados.

Como tivemos oportunidade de citar, previamente, em outras medidas prioritárias o RJGT foi alterado, sendo-lhe introduzida a figura dos contratos para planeamento.

Esta figura assume um papel de destaque na medida prioritária 3.3.6, pois constituiu um passo muito importante, tendo permitido aos municípios instrumentos atualizados e adequados à gestão sustentável do território e que contribuíssem para a importante dialética entre recursos públicos e privados⁷³.

⁷⁰ O surgimento do conceito de regeneração urbana surgiu nos anos 50, em consequência da destruição das cidades provocada pela 2ª Guerra Mundial, num contexto um pouco diverso do que se fala hoje, visto que, o que se pretendia, no panorama proporcionado por aquela, era a reconstrução total das cidades. Hoje em dia, o conceito de regeneração urbana aparece-nos muito em voga. A desertificação dos centros urbanos, a descaraterização das periferias, a densidade saturada das zonas de forte atividade económica, entre outros problemas, leva a que se fale cada vez mais daquele conceito. Assim, o conceito de regeneração urbana surge referindo-se a um conjunto de intervenções sócio-urbanísticas, pautadas, essencialmente, pela degradação dos edifícios e do espaço público.

⁷¹ Crf “Relatório PNPOT- Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território, avaliação do programa de ação 2007-2013, p.210 ”

⁷² O programa JESSICA apresenta um conjunto de objetivos que pautam a execução deste. Com este tipo de programa pretende-se uma melhor distribuição dos fundos que surgem, bem como promover parcerias público-privadas sustentáveis, com projetos baseados em proteger a natureza, ou seja, projetos ecológicos.

⁷³ Os recursos públicos são os bens que são compostos pelo património público, como o dinheiro público, imóveis, meios de transporte, entre outros.

Por fim, dentro do objetivo estratégico 3.3, encontramos a medida prioritária 3.3.7. Nesta, também é destacada a importância que a atualização da lei vai tendo, no cotidiano jurídico. Da obsoleta lei dos solos, que existia já desde 1976, surge uma revisão e integração desta temática dos solos na LBOTU, surgindo, assim, a Lei nº31/2014, de 30 de maio, que vem “*estabelecer as condições base para a captação pública de parte das mais-valias resultantes da requalificação do uso do solo e para assegurar a compensação dos custos decorrentes de interesses gerais*”⁷⁴.

Quanto aos resultados obtidos, a DGT classificou estes de resultados com “*sinais mistos*”. Esclarece a DGT que, por um lado, a criação dos PROT permitiu a sedimentação de modelos de desenvolvimento territoriais e de opções de bases estratégicas, que conduziram ao nascimento de um quadro estratégico, potenciador do desenvolvimento compacto e policêntrico, enquadrador do plano municipal. Por outro lado, apesar da criação deste quadro estratégico, o número de PDM que foram revistos ficou aquém do pretendido, ou seja, a falta de mais revisão deste não permitiu que opções de compatibilidade e de contenção da expansão urbana e da dispersão da edificação viessem a ser contempladas e introduzidas em critérios de qualificação de uso de solo. A somar a isto, também foram implementados fortes incentivos à regeneração e reabilitação urbana, mas sem término dos incentivos à expansão urbana.

No geral, a DGT classificou a realização destas medidas, numa escala de 1 a 4, atribuindo a nota 2, o que significa que, apesar de terem sido efetuados melhoramentos e de as medidas terem tido, até, alguma aplicabilidade prática, não deixam as mesmas de refletir que muito, ainda, ficou por concretizar.

⁷⁴ Ver PNPOT- revisão e LBOTU

5.2.4 Objetivo estratégico 3.4

Na avaliação deste objetivo estratégico e respetivas medidas prioritárias, foram consultadas as seguintes entidades: IMT, DGT, DGADR, GPP, DGAL e AMA.

A apreciação global a este objetivo foi classificada pela DGT como positiva. A respetiva entidade faz referência à importância do programa PRODER. É considerado um dos pilares para a concretização do desenvolvimento integrado dos territórios rurais, que tem, como alicerces fundamentais, a competitividade e sustentabilidade dos seus recursos e dinamismo dos Grupos de Ação Local (GAL).

Relativamente à apreciação global das medidas prioritárias, a primeira medida a ser analisada é a medida prioritária 3.4.1.

A medida em questão aborda a execução dos objetivos⁷⁵ nucleares do Plano Estratégico Nacional de Desenvolvimento Rural⁷⁶ para 2007-2013.

Para a concretização de tais objetivos, foram criados programas de desenvolvimento rural⁷⁷, com execução prevista até 2015, o que condiciona uma avaliação imediata desta medida, pois falta ainda apurar a execução deste programa, previstos para a data acima descrita.

Nesta medida, importa destacar o contributo do PRODER, que contempla a medida “Intervenções Territoriais Integradas” (ITI), gerida por uma Estrutura Local de Apoio (ELA).

Desde 2008, que já foram criadas 11 ITI, nomeadamente, ITI Douro Vinhateiro, ITI Peneda-Gerês, ITI Montesinho-Nogueira, ITI Douro Internacional, Sabor, Maçãs e Vale do Côa, ITI Serra da Estrela, ITI Tejo Internacional, ITI Serras de Aire e Candeeiros, ITI Castro

⁷⁵ De entre os vários objetivos nucleares que decompõem o Programa Estratégico Nacional para o Desenvolvimento Rural, a avaliação do PNPDOT efetuada pela DGT, cita como objetivos mais importantes, o aumento da competitividade dos setores agrícola e florestal, na melhoria do ambiente e da paisagem rural, diversificação da economia e melhoria da qualidade de vida das zonas rurais.

⁷⁶ Apesar de a economia portuguesa ter revelado alguns progressos, ao longo dos anos, a verdade é que ainda existem alguns bloqueios que não permitem o seu total desenvolvimento. Portugal possui um grande território agro-florestal e que representa uma fatia importante do setor económico. Contudo, não podemos deixar de referir que o clima em Portugal (apesar do pequeno território que possuímos) apresenta grandes contrastes de região para região, o que leva a um crescimento não sustentável e desigual. É neste sentido, de procurar uma agricultura modernizada e competitiva, bem como promover o crescimento sustentável que é criado o Plano Estratégico Nacional de Desenvolvimento Rural.

O Plano Estratégico Nacional para o Desenvolvimento Rural “*estabelece as prioridades conjuntas da ação do FEADER e de cada Estado Membro, para o período de programação 2007-2013, conjugando as orientações estratégicas comunitárias e os seus objetivos específicos com orientações de política nacional.*”

Verde, ITI Costa Sudoeste, ITI Monchique e caldeirão e ITI de Zonas de Rede Natura do Alentejo.

Passando à medida prioritária 3.4.2, é destacada a importância da DGADR que, enquanto entidade que tutela vários instrumentos, contribui, de forma cabal, para o sucesso desta medida.

Como em Portugal não existe uma rede de serviços regionais no território rural, só é possível alcançar algum resultado, se houver um processo constante de dialética entre as diversas entidades.

A medida prioritária 3.4.3 encontra-se em execução, pois está diretamente relacionada com a implementação do subprograma 3 do PRODER⁷⁸. Acresce, contudo, que, apesar de esta medida se encontrar ainda em execução, foi possível apurar o contributo da animação promovida pela DGADR, através da Rede Rural Nacional, que permitiu o desenvolvimento de inúmeras atividades de dinamização, à qual se aliam os grupos locais.

Relativamente à medida prioritária 3.4.4, destaca-se logo a ausência de uma presença legislativa para o registo dos PAT, que dificultou o sucesso da aplicação desta medida.

É ainda referido que, face ao panorama atual da expansão urbana vivido entre nós, se torna indispensável a existência de planos que conduzam a parcerias urbano-rurais. Neste contexto, a avaliação do programa de ação, destaca o PIER⁷⁹, revelando que o número de PIER em execução, apenas 8 aquando desta avaliação, não permitiu avaliar, com exatidão, o contributo deste para a medida em equação.

Por fim, resta-nos aludir à medida prioritária 3.4.5, para fechar a avaliação do Programa de Ação, no período de 2007-2013. Nesta, começa a DGT por destacar a medida mais “emblemática”, que constitui o projeto de “Transporte a Pedido no Médio Tejo” da Comunidade Intermunicipal do Médio Tejo, financiado pelo POVT, no âmbito do

⁷⁸ O subprograma 3 do PRODER é em várias medidas, sendo elas a medida 3.1 que diz respeito à “Diversificação da Economia e Criação de Emprego”, que por sua vez se subdivide em três submedidas, nomeadamente, 3.1.1 “Diversificação de Atividades na Exploração Agrícola”, 3.1.2 “Criação e Desenvolvimento de Microempresas” e por fim a submedida 3.1.3 “Desenvolvimento de Atividades Turísticas e de Lazer”. Quanto à segunda medida, a medida 3.2 “Melhoria da Qualidade de Vida”, subdivide-se na medida 3.2.1 “Conservação e Valorização do Património Rural”, 3.2.2 “Serviços Básicos para a População Rural”, a medida 3.3 “ Implementação de Estratégias Locais de Desenvolvimento”, a medida 3.4 “Cooperação LEADER para o Desenvolvimento”, a medida 3.5 “Funcionamento dos GAL, Aquisição de Competências e Animação”, a medida 3.6 “Implantação de Redes de Banda Larga de Nova Geração em Zonas Rurais”, e a última medida, a medida 3.7 “Centros Educativos Rurais do Algarve”, não se encontrando estas últimas medidas 3.4, 3.5, 3.6 e 3.7, ramificadas em submedidas, existindo apenas legislação específica que regula cada uma delas.

instrumento da POLIS XXI AIDU, na área temática de “acessibilidade e mobilidade urbana”⁸⁰.

Juntando-se a este projeto, surge-nos o desenvolvimento de outros, nomeadamente o Flexibus, nas freguesias de Almada e Cacilhas, o serviço flexível “Rodinhas”, em Loures, e o sistema de táxis coletivo de Beja.

Saliente-se, contudo, que a execução destes projetos não foi fácil. Muitos foram os entraves que surgiram, desde dificuldades de execução financeira, bem como a resistência, por parte dos operadores de transporte, que não viram, inicialmente, com bons olhos, a inovação que estes projetos traziam, juntando-se ainda a ausência de um quadro legal para o transporte flexível.

Acontece, agora, o momento de avaliar a repercussão geral destas medidas e o impacto que as mesmas tiveram no objetivo estratégico 3.4 e, conseqüentemente, a repercussão que causaram para contribuir para o policentrismo tão ansiado ao longo do objetivo 3.

A DGT atribui a nota final de 3 a estas medidas prioritárias, numa escala de 1 a 4. Desta nota, podemos adivinhar que tais medidas tiveram um importante contributo para a concretização do objetivo específico 3.4 e tal é confirmado pela avaliação do programa de ação 2007-2013, que refere que *“os resultados alcançados pela maioria das medidas prioritárias foram relevantes para a concretização do objetivo específico que centra as suas preocupações na necessidade de integração e articulação urbano-rural no desenvolvimento dos territórios rurais”*⁸¹.

Foi também destacada a importância do programa PRODER para o desenvolvimento dos territórios rurais, bem como o dinamismo por parte dos Grupos de Ação Local.

Por parte do PRODER, este trouxe desenvolvimento às regiões rurais, criando novos postos de emprego, que surgem, muito em parte, devido aos incentivos que aquele Programa fornece às microempresas para se fixarem em zonas mais rurais e contribuindo, desta forma, para o melhoramento do agregado familiar, e, conseqüentemente, contribuindo, também, para a fixação de população em zonas rurais que, de outra forma, estavam destinadas ao esquecimento e abandono.

⁸⁰ Cfr. Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território, Programa de Ação, revisão 2007-2013, p.216.

⁸¹ Cfr. .Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território, Programa de Ação, revisão 2007-2013, p.216.

Por outro lado, destacam-se, negativamente, os contributos dos instrumentos de gestão e programação territorial, nomeadamente o PAT e o PIER, que acabaram por ser pouco relevantes, ao contrário dos GAL e do PRODER, no incentivo às parcerias urbano-rurais, cuja aplicação tem sido muito fraca ou praticamente inexistente.

CONCLUSÕES FINAIS

Findas que estão as considerações gerais sobre este objetivo estratégico, bem como a análise aos resultados obtidos pela DGT quanto ao Programa de Ação, eis o momento de refletir, de forma crítica, quanto ao sucesso deste objetivo, mas também do próprio PNPOT.

CONCLUSÕES FINAIS - PNPOT

Não podemos esquecer que o PNPOT foi elaborado com um carácter pioneiro, pois, até então, não havia menção a qualquer tipo de programa que fosse na linha do mesmo. Ora, como qualquer programa que surge pela primeira vez, a probabilidade de encontrarmos erros é bastante real e o PNPOT, devido ao seu carácter experimental, não foge à regra. Assim, pedir da parte do PNPOT uma assertividade total, a partir do momento em que é implementado, talvez seja pedir demais, até porque não podemos esquecer-nos que, aquando da elaboração do PNPOT, o cenário português era completamente diferente do que agora se vive. As vicissitudes próprias da mutabilidade que a sociedade constantemente imprime, no dia a dia, torna difícil, para um documento desta índole, que é programado e realizado num determinado contexto e tempo, prever estas mudanças.

Surgiu em Portugal uma crise económica que mudou significativamente o rumo de políticas que estavam a ser tomadas até então e que o PNPOT não poderia prever. Desde o corte de subsídios, à falta de meios financeiros que obrigaram a que certos projetos ficassem congelados, por falta daqueles meios, tudo isso condicionou o que inicialmente estava previsto no PNPOT.

No fundo, após e durante a crise, tivemos um Portugal “condicionado” pelas políticas implementadas de austeridade.

O Programa Nacional da Política do Ordenamento do Território surge como um pensamento crítico e aprofundado dos problemas existentes no urbanismo português. É, assim, um programa que, como já foi referido, procura apontar os problemas críticos que existem na distribuição das infraestruturas pelo espaço, procurando soluções viáveis,

capazes de esbater os problemas com que hoje nos debatemos, em termos urbanísticos, no seio do ordenamento de Portugal.

Neste sentido, o PNPOT não poderia receber mais aplausos. Foi criado com o intuito de corrigir todos estes problemas. Tem o mérito de debater problemas que, até então, pareciam esquecidos e tem o mérito de despertar novas consciências, servindo como uma “chamada de atenção” para a importância de um Portugal, cujo plano de urbanismo necessita, urgentemente, de ser revisto, modificado e especialmente planeado⁸² (acreditamos que a desorganização do nosso solo se deve, em grande parte, à falta de planeamento).

Não podíamos, numa outra ótica, de deixar de aplaudir o relatório do PNPOT, que constitui um bom trabalho de inventariação e de compilação de informação.

Juntando ao seu carácter pioneiro como um dos mais importantes aspetos do PNPOT, também este tem o mérito de enquadrar, no seu Programa de Ação, questões de índole ambiental, particularmente a sustentabilidade ambiental e da conservação e valorização dos recursos naturais, das transformações do uso do solo e do ordenamento agrícola e florestal. Por outro lado, é-lhe atribuído o mérito de procurar corrigir as assimetrias que existem na distribuição de infraestruturas pelo território.

Contudo, O PNPOT não vive só de méritos. Também duras críticas lhe podem ser tecidas, independentemente do seu carácter experimental. Desta forma, em termos de infraestruturas, começamos por referir que, de facto, o PNPOT reconhece os contrastes existentes no seio do território português. Reconhece a existência de um Portugal de primeira, repleto de infraestruturas e oportunidades, centrado nas grandes metrópoles e na zona do litoral, e um Portugal de segunda, votado ao abandono e esquecimento, sobretudo na zona interior do país. Contudo, este reconhecimento não é acompanhado de medidas dirigidas única e exclusivamente para esta questão. Uma coisa é reconhecer um problema, que o Programa faz com toda a honestidade, outra é a realização de medidas para combater esse mesmo problema. Veja-se o parecer elaborado pela CES, parecer esse pedido pelo próprio Governo, que reforça a opinião por nós tomada na falta de orientações para o

⁸²Como nos refere o autor, CORREIA, FERNANDO ALVES in “Manual de Direito do Urbanismo”, “ O plano urbanístico é, certamente, a técnica capital do urbanismo. A sua importância é tão grande que, na terminologia inglesa, o urbanismo é designado por “planning” e o direito do urbanismo por “planning law”. O plano aparece como um documento onde são recolhidas muitas das técnicas já anteriormente utilizadas (o alinhamento, o zonamento, a expansão e renovação das cidades, etc.), colocando-as ao serviço de um determinado espaço e tendo em conta as características específicas deste”. O autor demonstra neste excerto, a importância cabal que o planeamento assume no urbanismo.

problema da desertificação do interior do país. Assim, refere a CES que *“o PNPOP deveria traçar orientações claras para o interior do país, numa ótica de coesão do território e desenvolvimento rural”*.

Quanto aos objetivos propriamente ditos, o PNPOP refere os seis objetivos, mas não os hierarquiza e essa hierarquização poderia ser importante para uma orientação do que é mais urgente fazer, no nosso ordenamento. É, por demais evidente, que todos os objetivos são importantes e que todos devem ser implementados; contudo, existem alguns, cuja aplicabilidade é mais urgente, face, também, ao carácter mais urgente que alguns problemas do ordenamento apresentam. Vale esta linha de pensamento, ainda, para as medidas prioritárias. Para além da falta de hierarquização, mais uma vez, concordamos com a posição do parecer do CES, quando refere que os objetivos estratégicos *“são apresentados de uma forma indicativa, sem valores, quantidades e indicadores de realização, não se traduzindo, por isso, em mais valias em termos de concretização de medidas prioritárias consequentes em termos de ordenamento do território e ambiente”*. Aqui, retomamos novamente a crítica anteriormente efetuada. Não basta só apontar os problemas existentes. Para que tivéssemos uma análise perfeita, o PNPOP poderia conter o que é mais prioritário em relação ao restante, ajudando, assim, as entidades responsáveis pela sua aplicação, sabendo o que deve ser imediatamente realizado. Assim, deveriam ser estabelecidos objetivos iniciais e objetivos finais e deveria acompanhar-se periodicamente a implementação e vigia controle dos objetivos e das medidas prioritárias.

Para além de todas estas críticas, entendemos que também deveria ter-se estabelecido, para que não restassem dúvidas, quais as entidades responsáveis por cada um dos objetivos. O PNPOP acaba por fazer menção, mas de uma forma muito genérica. O mesmo argumento é válido, não só para os objetivos, mas para todo o programa de ação.

Quanto ao estudo do relatório elaborado pela DGT, vários são os pontos que surgem como alvo de crítica:

Primeiramente, as medidas elaboradas ficaram aquém daquilo que se pretendia. Estas medidas foram criadas com o intuito de dinamizarem o espaço geográfico de Portugal e, especialmente, no caso do objetivo estratégico 3, corrigir os contrastes existentes quanto à distribuição das infraestruturas pelo território português, contribuindo, simultaneamente, para um policentrismo.

Assiste-se a um forte aumento da urbanização entre os centros e uma construção difusa, contrariando, desta forma, o desenvolvimento polinucleado do território.

Como tivemos oportunidade de observar, nem sequer se conseguiu verificar se algumas das medidas haviam ou não sido implementadas.

Por outro lado, reforçamos a crítica já efetuada anteriormente da falta de aplicabilidade prática do PNPOT. Não podemos deixar de ter em mente, que uma das vertentes do PNPOT é o de ser um documento informativo, um documento de reflexão. Mas, se esse era tão só o único objetivo, o de meramente informar, nesse caso devia ter-se criado um outro documento, onde, então, se enumerassem as soluções práticas, para corrigir os problemas apontados por aquele.

E vamos mais além nas nossas críticas. Se o objetivo era só demonstrar o que está em desconformidade, sem agir, então, nesse caso, talvez nem se devesse ter criado o PNPOT e, dessa forma, não se teria despendido a quantidade de dinheiro que se despendeu na sua realização.

Por fim, concluímos que, apesar da importante produção legislativa, nas últimas duas décadas, em matéria de ambiente e ordenamento do território, persistem erros de uso do solo e de ordenamento, que indiciam uma situação de ausência de cultura cívica que valorize o ordenamento do território. Trata-se de um problema de mentalidade e educação de toda a Sociedade, situação já evidenciada na listagem de problemas cruciais do PNPOT⁸³. Assim, um dos principais problemas que se coloca ao ordenamento do território, tem a ver com a educação e a formação do público, dos técnicos e dos decisores, no sentido de os sensibilizar para uma intervenção e participação, efetivas e informadas, nas decisões da administração, com incidência no ordenamento e planeamento do território, ou seja, não basta só a atuação da administração pública. É necessário construir uma dialética entre esta e a população portuguesa, na qual a atuação desta última se revela fulcral, para que se possa caminhar para

⁸³ O PNPOT elaborou um conjunto de 24 problemas existentes no seio do ordenamento português. Entre eles, encontra-se a alínea f) referente à “*cultura cívica, planeamento e gestão territorial*”, na qual encontramos o seguinte teor: 21.” Ausência de uma cultura cívica valorizada no ordenamento do território e baseada no conhecimento rigoroso dos problemas, na participação dos cidadãos e na capacidade técnica das instituições e dos agentes diretos mais envolvidos”, 22 “Insuficiência das bases técnicas essenciais para o ordenamento do território, designadamente nos domínios da informação geo-referenciada sobre os recursos territoriais, da cartografia certificada, da informação cadastral e do acesso em linha ao conteúdo dos planos em vigor”; 23 “dificuldade de coordenação entre os principais atores institucionais, públicos e privados, responsáveis por políticas e intervenções com impacte territorial”; 24 “Complexidade, rigidez, centralismo e opacidade da legislação e procedimentos de planeamento e gestão territorial, afetando a sua eficiência e aceitação social”.

um Portugal equitativo e devidamente organizado e sustentável, na distribuição do seu território.

QUE RUMO TOMAR: UMA SOLUÇÃO OU VÁRIAS SOLUÇÕES?

Findo o estudo, bem como a reflexão crítica ao Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território, não podíamos terminar o nosso estudo, sem antes apontar possíveis soluções para promover um policentrismo, bem como reforçar as infraestruturas de suporte à integração e à coesão territoriais, ou seja, soluções que permitam a realização dos objetivos a que se propõe o objetivo estratégico 3.

Para promover um policentrismo, nada melhor do que a construção de uma boa rede ferroviária⁸⁴ (aqui o TGV assumiria uma importância considerável, pois permitiria ligar Portugal a Espanha, de uma forma cómoda e célere, beneficiando, desta forma, da velocidade que o TGV atinge), mas também a construção de uma boa rede de estradas. Assim, para se conseguir alcançar um sistema urbano policêntrico, deve, obrigatoriamente, ter como alicerce um sistema de transportes. Num mundo onde tudo depende da deslocação em transportes (quer seja de avião, comboio, carro, barco), um sistema de transportes eficiente permite uma comunicação facilitada entre as cidades portuguesas e também uma melhor comunicação de Portugal com o Exterior.

A criação de um bom sistema de transportes permite às populações mais isoladas a aproximação a grandes centros urbanos, promovendo o policentrismo e atenuando as disparidades existentes entre eles.

Por fim, existem soluções na doutrina, que poderão ser interessantes, e que, devidamente estudadas e adaptadas ao contexto de Portugal, podem apresentar uma hipótese de melhorar o ordenamento português.

Uma dessas soluções, que podemos encaixar como uma solução de combate ao isolamento rural, pode vir a ser a cidade jardim. O autor desta conceção urbana é o inglês EBENEZER HOWARD, que teorizou a sua obra: “Tomorrow: a peaceful path to real reform”, vinda a lume, em 1898, e reimpressa, quatro anos mais tarde, com o novo título de “garden of cities of tomorrow”. Partindo da observação da realidade urbana inglesa, Howard pretendeu harmonizar o ambiente urbano com o rústico, através da vivenda unifamiliar,

⁸⁴ Cfr. medida prioritária 3.2.5. Mais uma vez, aqui se denota, a importância do PNPOT, que aponta a criação de um sistema de transportes como uma solução viável para promover o policentrismo e aproximar as cidades entre si, atenuando as disparidades que existem entre grandes cidades e pequenas cidades.

rodeada de jardim, com a finalidade de superar o contraste entre a vida urbana (caracterizada pela existência de oferta de trabalho, facilidade de trocas e tecnologia avançada, mas igualmente pela presença de um alto nível de rendas, falta de condições higiênicas adequadas, degradação de muitos bairros residenciais e pela poluição do ar) e da vida de campo (no qual os recursos ambientais não são corretamente utilizados, devido à deficiência ou à carência total de equipamentos, à pobreza e ao baixo nível de salários).

Segundo o autor citado, para ultrapassar o contraste existente entre campo e cidade, é necessário encontrar uma terceira via, que deveria congrega os aspetos positivos, e eliminar os fatores negativos de uma e do outro. Na perspectiva de Howard, essa terceira via encontra-se na edificação de aglomerados urbanos, planificados de acordo com o modelo da cidade-jardim: novos núcleos urbanos independentes e afastados das grandes cidades, com casas próprias rodeadas de grandes jardins.

Uma outra doutrina, também ela interessante para o fim do isolamento rural, reside na cidade linear, apontada pelo espanhol SORYA Y MATA (1844-1920). Este descreve a importância das vias de comunicação, referindo que a longitude da cidade linear “*é teoricamente infinita (de Cadiz a São Petersburgo) desde que a sua largura seja, ao contrário, rigorosamente limitada, de modo a possibilitar que se verifique, em qualquer ponto da cidade, uma relação estreita com a via de comunicação, que constitui, por assim dizer, a sua espinha dorsal*”. Segundo esta técnica urbanística, a cidade e o campo permanecem em dialética, devido à distribuição dos equipamentos, que decorrem do modelo descrito; o campo pode receber os benefícios e efeitos da cidade.

Estendendo o leque de opções que são fornecidas, como eventuais soluções, encontramos o regionalismo urbanístico, desenvolvido pelo escocês PATRICK GEDDES (1854-1932), assentando esta conceção em dois princípios.

Um dos princípios reconhece que é possível controlar eficazmente o crescimento das cidades e o outro refere que a vida das cidades não se refere única e exclusivamente à área urbana, antes se estende a todo o território de um município.

Estas são só algumas das soluções que têm vindo a ser descritas na doutrina, encontrando-se e desenvolvendo-se, atualmente muitas mais.

Por fim, concluímos o nosso “odos” pelo estudo do PNPOT, referindo que mais planos como este deveriam ser efetuados, mesmo com as falhas que este apresenta, a verdade é que

o PNPOP constitui um estudo profundo da análise do nosso território, algo que, já deveria ter sido feito há mais tempo.

Resta continuar neste caminho, procurando conhecer profundamente o nosso território, apontando as suas carências e apresentando soluções para que, desta forma, se alcance um espaço urbano harmonioso e organizado.

Bibliografia

OLIVEIRA, FERNANDA PAULA

- *“Direito do Urbanismo e do Ordenamento do Território- Estudos”*; coordenação: Fernanda Paula Oliveira, Vol.I, Almedina, 2012.

OLIVEIRA, FERNANDA PAULA

- *“Direito do Urbanismo e do Ordenamento do Território- Estudos”*; Coordenação Fernanda Paula Oliveira, Vol.II, Almedina, 2012.

OLIVEIRA, FERNANDA PAULA

- *“Direito do Urbanismo”*, 2.^a Edição- Reimpressão, CEFA Centro de Estudos e Formação Autárquica, Coimbra, 2004

OLIVEIRA, FERNANDA PAULA

- *“Direito do Ordenamento do Território- cadernos CEDOUA*, Almedina, Coimbra, 2002

OLIVEIRA, FERNANDA PAULA

- *“Direito do Ordenamento do Território”*, cadernos CEDOUA, Almedina, Coimbra, 2001

OLIVEIRA, FERNANDA PAULA

- *“Direito do Urbanismo. Do Planeamento à Gestão”*, Almedina, AEDRL, Coimbra, 2015

“O PNPOT e os Novos Desafios do Ordenamento do Território, ciclo de colóquios: O Direito do Urbanismo do séc.XXI”, 4.º Colóquio Internacional, Coimbra, Almedina, janeiro 2009

CORREIA, FERNANDO ALVES

- *“O Plano Urbanístico e o Princípio da Igualdade”*, 2.^a reimpressão, Coleção teses, Almedina, Coimbra, 2005

CORREIA, FERNANDO ALVES

- *“Manual de Direito do Urbanismo”*, Vol.I, Almedina, 4ª Edição, Coimbra, 2005

CONDESSO, FERNANDO DOS REIS

- *“Ordenamento do Território – Administração e Políticas Locais, Direito Administrativo e Desenvolvimento Regional”*, I.S.C.S.P., Lisboa, 2005

PORTALURI, LUIGI PIER, “Primauté della Pianificazione Urbanistica e Regolazione delle Attività commerciali”, acedida em 20 de setembro, em

https://www.giustizia-amministrativa.it/cdsintra/wcm/idc/groups/public/documents/document/mdax/nze1/~edisp/nsiga_010018.pdf

VALE, MÁRIO, (2007), “Discussão Pública do PNPOT: Argumentos e Conclusões de um Debate”, acedido em 20 de Setembro, disponível em,

http://www.apgeo.pt/files/docs/Inforgeo_20&21/Inforgeo%20&21%20Paginas_009_012.pdf

DIREÇÃO GERAL DO TERRITÓRIO

- *“Relatório PNPOT- Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território”*, Avaliação do Programa de Ação 2007-2013, 2015, acedido a 11 de Setembro de 2015, em http://www.dgterritorio.pt/ordenamento_e_cidades/ordenamento_do_territorio/pnpot/avaliacao_do_programa_de_acao_2007_2013_do_pnpot/

DIREÇÃO GERAL DO TERRITÓRIO

- *“PNPOT- Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território”*, 2015, acedido a 11 de Setembro de 2015, em

http://www.dgterritorio.pt/ordenamento_e_cidades/ordenamento_do_territorio/pnpot/

MINISTÉRIO DO AMBIENTE, ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO E DO
DESENVOLVIMENTO REGIONAL

- “PNPOT- Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território”, dezembro, 2006, acedido a 9 de setembro de 2015, em
file:///C:/Users/AnaMaria/Downloads/2013-6-3-17-0-58-328__PNPOT_PAcaoFinal.pdf

DIREÇÃO GERAL DO TERRITÓRIO

- “*Guia das Alterações ao Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial*”, 2007, disponível em ficheiro PDF.

CCDR

- “*Plano Regional do Ordenamento do Território do Centro*”, Coimbra, 5 de fevereiro de 2007, disponível em ficheiro PDF.

IMTT

- “*Acessibilidades, Mobilidades e Transportes nos Planos Municipais de Ordenamento do Território*”, março, 2011, disponível em ficheiro PDF.

Lei nº31/2014, de 30 de maio, Lei de Bases Gerais da Política Pública de Solos, de Ordenamento do Território e de Urbanismo, 2014, Procuradoria-Geral Distrital de Lisboa, acedido em 20 de setembro, em

http://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?artigo_id=selected&nid=2123&tab_ela=leis&pagina=1&ficha=1&nversao=

Decreto-Lei nº80/2015, de 14 de maio, Diário da República, 1ª série - Nº93 – de 14 de maio, Ministério do Ambiente, Ordenamento do Território e Energia, Lisboa

