

TERRITÓRIO PORTUGAL.

Proposta Técnica do Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território PNPOT

Aprovada para **Discussão Pública** pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 41/2006, de 27 de Abril

Sumário

Maio 2006



Ministério do Ambiente, do Ordenamento do Território e do Desenvolvimento Regional
Secretaria de Estado do Ordenamento do Território e das Cidades
Direcção-Geral do Ordenamento do Território e Desenvolvimento Urbano



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

Ficha Técnica

Elaborado por:

Gabinete do SEOTC
DGOTDU

Editado por:

DGOTDU, Maio de 2006



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

ÍNDICE

	Pág.
Preâmbulo	iii
INTRODUÇÃO	1
PORTUGAL NO MUNDO.....	3
ORGANIZAÇÃO, TENDÊNCIAS E DESEMPENHO DO TERRITÓRIO	7
AS REGIÕES.....	10
PORTUGAL 2025: ESTRATÉGIA E MODELO TERRITORIAL	15
O quadro de referência demográfico e económico.....	15
O País que queremos.....	16
Modelo Territorial – O novo mapa de Portugal	20
PROGRAMA DAS POLÍTICAS	28
DIRECTRIZES PARA OS INSTRUMENTOS DE GESTÃO TERRITORIAL	31



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



PREÂMBULO

A preparação da proposta de Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território (PNPOT) teve formalmente início em Abril de 2002, com a aprovação da Resolução do Conselho de Ministros n.º 76/2002, que determinou a sua elaboração.

Em Janeiro de 2003, através do despacho n.º 3335/2003 (2ª série), foi criada uma equipa de projecto para apoio à elaboração do PNPOT, designada por Gabinete do PNPOT (GPNPOT), e nomeado como seu coordenador o Professor Doutor Jorge Manuel Barbosa Gaspar.

Em Abril de 2005, a Comissão Consultiva do PNPOT concluiu a apreciação da proposta técnica, constituída por um Relatório e um Programa de Acção, que fora entregue pelo GPNPOT em Fevereiro do mesmo ano. Iniciou-se então o procedimento de concertação, previsto no artº 32º do regime jurídico do sistema de gestão territorial, e a subsequente adequação da proposta. Em Outubro de 2005, o GPNPOT entregou a versão final da proposta técnica de PNPOT, terminando e cumprindo assim a missão e o mandato que lhe haviam sido atribuídos.

Em 27 de Abril de 2006, foi publicada a Resolução do Conselho de Ministros nº 41/2006, que aprovou a proposta técnica do PNPOT para efeitos de discussão pública. Na mesma data, foi publicado o Aviso de abertura da discussão pública, pelo qual o Secretário de Estado do Ordenamento do Território e das Cidades torna públicos a data de início e de encerramento do período de discussão pública, os locais onde a proposta técnica do PNPOT pode ser consultada e onde serão recebidas as observações sugestões dos cidadãos e das organizações interessadas, e a realização de sessões públicas.

Com o início da fase de discussão pública, que terá lugar a 17 de Maio de 2006, cumpre-se um quadriénio desde a aprovação da Resolução do Conselho de Ministros que estabelece a elaboração do PNPOT.

As etapas que falta agora percorrer serão fundamentais, não só para enriquecer a proposta de PNPOT com base numa participação mais alargada, mas também para lhe dar plena força e legitimidade política: primeiro, através da discussão pública e da divulgação e ponderação dos seus resultados; depois, mercê da elaboração e apresentação pelo Governo à Assembleia da República da versão final da proposta de PNPOT e da correspondente proposta de lei; finalmente, pela decisão da Assembleia da República, a quem compete aprová-lo.

Este Sumário apresenta e sintetiza o conteúdo da proposta técnica do PNPOT, seguindo de perto a sua estrutura e sequência, e visa facilitar a respectiva consulta e compreensão. Trata-se pois de um elemento de apoio ao processo, que não substitui o objecto da discussão pública, que é a proposta técnica de PNPOT, a qual estará integralmente disponível na página *web* expressamente criada para o efeito pela DGOTDU (www.territorioportugal.pt) e nos locais de exposição pública mencionados no Aviso.

Como mensagem final deste Preâmbulo, apela-se a uma ampla e esclarecida participação na discussão pública da proposta técnica do PNPOT, de forma a melhorá-la, contribuindo simultaneamente para o aprofundamento da cultura de ordenamento do território de que Portugal tanto precisa.



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



INTRODUÇÃO

Um país mais ordenado

Portugal enfrenta sérios problemas de desordenamento do território. Durante décadas, a capacidade de acção colectiva dos portugueses revelou-se incapaz de gerir as consequências negativas de muitas das mudanças económicas, sociais e demográficas que ocorreram no país, como a emigração e a urbanização.

Um dos efeitos desse défice de coordenação e de acção colectiva foi, justamente, o desordenamento do território. A inversão desta trajectória e a progressiva correcção das suas consequências, para que Portugal possa vir a ser um país mais ordenado, exige uma mudança de percepção e de atitude.

Um país bem ordenado pressupõe, antes de mais, a interiorização de uma cultura de ordenamento do território. Uma cultura que se baseie na compreensão do valor inestimável do ordenamento do território como suporte da qualidade de vida, da competitividade e da atractividade do país. Uma cultura que estimule, em cada um de nós, a consciência de que o ordenamento do território deve ser uma causa de todos os cidadãos.

Tudo terá de começar em casa e no dia-a-dia, pelo entendimento de que o nosso lar se prolonga na rua, no bairro, nas aldeias, nas vilas e cidades de todo o país e pela consciência de que o tempo também deve ser ordenado, desde o de longa duração ao das tarefas de cada hora. Um país bem ordenado respeita as pessoas e os territórios nas suas várias escalas e tempos de vida.

Um país bem ordenado exige, por outro lado, a participação activa, não só de técnicos e de políticos mas também de todos os outros cidadãos.

O bom ordenamento do território passa, finalmente, pela melhor inserção da sociedade e da economia portuguesas no Mundo e em particular na Europa. É fundamental definir, afirmar e consolidar o papel de Portugal na Europa e no Mundo, e a partir daí organizar o espaço e construir territórios mais adequados ao bom desempenho desse papel.

Um país bem ordenado tem uma maior capacidade para se integrar duradouramente nas escalas espaciais mais alargadas. O bom arranjo dos territórios é fundamental para que Portugal possa contribuir para o reforço do papel europeu, mediterrânico e atlântico da Península Ibérica, para o sucesso da construção da União Europeia e, por essa via, para uma globalização mais eficaz, mais justa e mais respeitadora da vida do nosso Planeta.

O ordenamento do território em Portugal

Portugal tem, como muitos países herdeiros do Império Romano, uma longa tradição de ordenamento do território. Do século XII ao século XV, observou-se uma permanente preocupação com o povoamento e com o ordenamento do território, da escala nacional à local.

Também o sector agrário e, em particular, o sector florestal possuem um longo saber acumulado de planeamento e ordenamento de espaços rurais desde finais do século XIX.

Acompanhando as estratégias de desenvolvimento definidas nos Planos de Fomento que o Estado Novo iniciou em 1953 (I Plano Fomento 1953-1958), o ordenamento do território ganhou autonomia no III Plano de Fomento (1968-1973), como componente do planeamento regional. Neste contexto é difundido, em 1970, o primeiro Relatório do Ordenamento do Território, que privilegia o desenvolvimento económico e social, sem evidenciar, no entanto, preocupações relativamente às questões ambientais.



A rede urbana, as redes de infra-estruturas e o crescimento económico a partir dos sectores que se afiguravam então como mais prometedores representaram as principais determinantes do ordenamento do território nesse período. Os efeitos do êxodo rural, iniciado na década de 50 e explosivo nos anos 60, começavam a ser visíveis: abandono dos campos, das aldeias e das vilas, e crescimento de extensas manchas suburbanas, sobretudo na área de Lisboa, sem obedecerem a qualquer plano de ordenamento ou contrariando totalmente as normativas em vigor.

Foi, justamente, a consciência do caos que se instalava nas áreas urbanas que levou à primeira definição de uma “Política de Solos” (Decreto-Lei nº 576/70, de 24 de Novembro).

Na sequência da implantação do regime democrático e ainda durante o período revolucionário, misturam-se os anseios de crescimento económico e de prosperidade social com o desejo de melhor ordenamento do território. Mas muitas das decisões de política de então eram contraditórias e, não obstante as boas intenções, incluindo alguma legislação e intervenções fragmentadas, acentuou-se o desordenamento, nos campos, nas cidades, nas periferias urbanas.

Até finais dos anos 90, a política de ordenamento do território não dispôs de um quadro legal integrador, não obstante os progressos resultantes de várias iniciativas legislativas, de que resultaram novos instrumentos de planeamento e ordenamento territorial: em 1982 são instituídos os Planos Directores Municipais (PDM); no ano seguinte criam-se os Planos Regionais de Ordenamento do Território (PROT); em 1990 há uma primeira tentativa de integrar as várias figuras de plano municipal de ordenamento do território num regime unificado; e em 1993 são criados os Planos Especiais de Ordenamento do Território (PEOT).

Finalmente, em 1998, o País passa a dispor de uma Lei de Bases da Política de Ordenamento do Território e de Urbanismo (LBOTU), aprovada pela Assembleia da República, que define o quadro global de objectivos e princípios desta política e estabelece o conjunto coerente e articulado de Instrumentos de Gestão Territorial (IGT) que passam a constituir o Sistema de Gestão Territorial.

O Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território

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

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

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



PORTUGAL NO MUNDO

Desenvolvimento humano e competitividade económica internacional

Ao nível mundial e num conjunto de 177 países, Portugal ocupa, segundo diferentes indicadores de desenvolvimento, posições que, em geral, variam entre o 20º e o 40º lugar. Em 2002 detinha a 26º posição no *ranking* do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), integrando o grupo de 55 países com IDH “elevado”. Na determinação dessa posição relativa, destacam-se como favoráveis a Portugal indicadores de saúde, alimentação, equipamentos colectivos e segurança, e como desfavoráveis os níveis de literacia e qualificação escolar da população adulta.

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

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

Especificidade e afirmação de Portugal no Mundo

A partir do final dos anos 50 do século XX, as relações externas de Portugal recentraram-se progressivamente no espaço europeu: primeiro, com um processo de abertura e integração económica, cujo marco inicial foi a adesão à EFTA, em 1960; segundo, através da participação dos trabalhadores portugueses nos enormes fluxos de emigração que se processaram do Sul para o Norte europeu a partir desse mesmo período; terceiro, mercê do processo de democratização e descolonização que se seguiu à Revolução de Abril de 1974; quarto, e finalmente, em 1986, pela plena integração na então Comunidade Europeia.

Esta sequência de acontecimentos alterou o posicionamento geo-estratégico de Portugal e, de algum modo, a sua própria identidade como Estado. O território terrestre nacional, depois dos mais de cinco séculos que se seguiram à expansão ultramarina, reconduziu-se ao espaço europeu confinando-se ao continente e aos arquipélagos atlânticos dos Açores e da Madeira. Além disso, com o aprofundamento da integração europeia, os domínios políticos de exercício exclusivo e autónomo da soberania pelo Estado português foram sendo comprimidos, mercê da transferência progressiva de importantes esferas de acção política para a competência exclusiva ou partilhada da União Europeia.

A “continentalização” do espaço português não impede que Portugal continue a ser, em vários aspectos, um país preferencialmente orientado para as ligações com os países marítimos do Oceano Atlântico.

Devido à sua localização específica e ao desenvolvimento, ao longo dos séculos, de laços económicos, políticos e culturais, com outros países e regiões dos cinco continentes, Portugal detém uma localização privilegiada no Atlântico Norte enquanto espaço de charneira entre a Europa, a África e as Américas, bem como entre o Atlântico e o Mediterrâneo.



Assim, a afirmação de Portugal no Mundo poderá ser reforçada através da valorização de um conjunto de vectores complementares e potenciadores da sua integração europeia e ibérica, de que se destacam:

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

A atlanticidade de Portugal: história e continuidade

A afirmação de Portugal como país autónomo só foi possível pelas oportunidades resultantes da sua posição atlântica. Mais recentemente, a instituição das Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira permitiu uma melhor afirmação do espaço atlântico nacional.

A continuidade de políticas centradas nas valências que a posição atlântica forneceu deverá, pois, constituir um elemento de reflexão no delinear de estratégias futuras.

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

O espaço da lusofonia traduz e impulsiona a “vocação atlântica” de Portugal. O espaço da lusofonia é mais do que o somatório dos países de língua oficial portuguesa. Dele também fazem parte os espaços das diásporas lusófonas, hoje ainda dominados pelas comunidades portuguesas residentes nos vários continentes mas onde emergem de forma crescente outras comunidades igualmente espalhadas pelo mundo, como a cabo-verdiana, a brasileira ou mesmo as de outros países, da Guiné-Bissau a Timor.

Para além das dimensões cultural e política da lusofonia, é importante fomentar as dimensões económicas e sociais desses espaços, enquanto áreas privilegiadas de promoção de investimentos, produções, mercados e movimentos migratórios envolvendo as múltiplas comunidades de língua portuguesa.

A diáspora portuguesa: um factor de mobilidade e interacção

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

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

Mas a diáspora portuguesa é mais do que a população emigrante com ligações   terra pátria. São também comunidades de cidadãos que têm as suas vidas organizadas em países dos cinco continentes e que mant m entre si laços de vária ordem, de que se destacam a identidade e a manutenção da nacionalidade.

Portugal na União Europeia

No conjunto dos 25 estados da União Europeia, Portugal pertence ao grupo dos países de média dimensão, tanto em superfície como em população (2,3% da UE). Na dimensão económica ocupa uma posição inferior, representando apenas 1,4 % do PIB da União Europeia.



Apesar do pior desempenho dos anos mais recentes, Portugal recuperou, desde 1986, relativamente ao desenvolvimento médio da UE: de 55% do PIB *per capita* em 1986 para 67,9% em 2004, tendo atingido a melhor posição em 2002 (70,9%).

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

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

Pela história, pela cultura e por opção política, mas também pela dispersão das comunidades portuguesas no seio da UE, Portugal possui uma marcada dimensão europeia e um significativo potencial contributivo para reforçar o projecto europeu. Todavia, o País continua a evidenciar um conjunto de fragilidades que dificultam o aproveitamento integral das vantagens proporcionadas pela participação na União Europeia.

Portugal na Península Ibérica

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

A adesão simultânea de Portugal e de Espanha às Comunidades Europeias, em 1986, deu maior coerência ao espaço peninsular e maior coesão ao espaço europeu. Tal leitura deverá implicar um forte empenho conjunto nos processos de ordenamento do território a todas as escalas e uma maior cooperação no planeamento estratégico das fachadas marítimas, dotadas de complementaridades mas também competindo em várias frentes. A cooperação é particularmente necessária no domínio dos valores ambientais, com destaque para a gestão conjunta dos recursos hidrológicos, onde se têm aliás conseguido importantes progressos.

Fundamental para afirmar cada um dos países na Península e na União Europeia é ainda o reforço do papel do eixo central da Península Ibérica (Lisboa - Madrid - Barcelona), futuramente estruturado por comboios de alta velocidade.

Mas a integração de 1986 veio também proporcionar mais cooperação e ganhos de sinergia para as metrópoles com maior afirmação regional ao nível nacional — Valência, Porto, Sevilha, Bilbao, Saragoça —, dotadas de especializações económicas e bem inseridas em espaços regionais muito amplos, o que lhes confere um potencial significativo de interacção internacional.



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

O desenvolvimento das cidades médias portuguesas das áreas fronteiriças contribui para dar maior coerência à rede urbana peninsular. O “fim da fronteira” beneficiou as cidades médias espanholas próximas da fronteira dotadas de um maior potencial interactivo, promoveu o desenvolvimento das cidades portuguesas fronteiriças, através do incremento das trocas comerciais, do turismo e da cooperação técnica, científica e cultural, e estimulou as ligações e o intercâmbio entre os pólos dos níveis mais baixos da rede de povoamento.

Entretanto, há ainda muitos domínios em que se podem melhorar as relações de cooperação transfronteiriça, explorando complementaridades e sinergias: na economia produtiva, nas parcerias para iniciativas no âmbito da cultura, do ambiente e do lazer, tudo convergindo para valorizar as áreas de fronteira como destinos turísticos de múltiplas valências.

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

Impõe-se, pois, um alargamento da cooperação ibérica para além do que é sugerido pelas diversas iniciativas comunitárias. A cooperação bilateral de base territorial, que tem assumido especial relevância no caso do ordenamento dos recursos hidrológicos partilhados, deverá ser transposta e aprofundada em domínios fundamentais, como a conservação da natureza e a biodiversidade, o sistema de povoamento, na sua dimensão de oferta de serviços públicos, o ensino e a investigação, nomeadamente no que se refere ao estabelecimento de redes de cooperação científica e tecnológica, ou o ordenamento dos grandes espaços turísticos sensíveis à obtenção de sinergias.



ORGANIZAÇÃO, TENDÊNCIAS E DESEMPENHO DO TERRITÓRIO

Portugal: o Território

Uma vez caracterizada a posição de Portugal no Mundo e apresentados os traços fundamentais definidores do seu espaço, nas suas componentes continental e insular, procede-se a uma desenvolvida caracterização das tendências de reorganização dos territórios e das dinâmicas que lhe dão vida, procurando-se identificar os principais problemas e as linhas de força do futuro reordenamento territorial.

A análise é enquadrada estrategicamente pelo conceito de desenvolvimento sustentável e a organização da exposição segue de perto a sistematização dos conceitos de recursos ambientais e de recursos territoriais, tal como se encontram definidos nas legislações de base, respectivamente, da política de ambiente e da política de ordenamento do território.

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

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

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

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

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

O diagnóstico fecha com uma síntese, centrada na selecção e identificação de vinte e quatro grandes problemas que Portugal enfrenta no domínio do ordenamento do território e a que deverá dar resposta no horizonte temporal do PNPOT.

A listagem desses problemas, sistematizada em seis grandes domínios, é a que se apresenta em seguida.



24 PROBLEMAS PARA O ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO

(A) Recursos naturais e gestão de riscos

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

(B) Desenvolvimento urbano

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

(C) Transportes, energia e alterações climáticas

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

(D) Competitividade dos territórios

13. Forte dispersão geográfica das infra-estruturas económicas e dos equipamentos terciários mais qualificantes, com perdas de escala e atrofia das relações de especialização e complementaridade geradoras de maior rendibilidade social e económica.
14. Ausência de um sistema logístico global, que tenha em conta os requisitos dos diferentes sectores de actividade e a inserção dos territórios nos mercados globais.
15. Insuficiente projecção externa das funções económicas das principais aglomerações urbanas, dificultando a participação de Portugal nos fluxos de investimento internacional.



16. Reduzida extensão das cadeias de valor e insuficiente exploração das condições e dos recursos mais diferenciadores dos territórios, e correspondente debilidade das relações económicas inter-sectoriais e inter-regionais no espaço económico nacional.

(E) Infra-estruturas e serviços colectivos

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

(F) Cultura cívica, planeamento e gestão territorial

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



AS REGIÕES

Em complemento da caracterização global das tendências de desenvolvimento e reorganização do território nacional, o PNPT analisa o contexto das várias Regiões e define opções estratégicas regionais.

Região Norte

A **Região Norte** estende-se por mais de 21 mil quilómetros quadrados, representa mais de 1/3 da população residente em território nacional e é fortemente marcada por contrastes entre o litoral e o interior. A um litoral denso, urbanizado e industrial, opõe-se um interior maioritariamente em processo de despovoamento e de matriz sobretudo rural.

REGIÃO NORTE – OPÇÕES ESTRATÉGICAS TERRITORIAIS

- Estruturar o sistema urbano e reforçar o policentrismo, envolvendo: a qualificação funcional do Porto e da sua área metropolitana, o desenvolvimento de polarizações estruturantes na conurbação do litoral e o reforço dos pólos e eixos urbanos no interior;
- Valorizar as infra-estruturas aeroportuárias e portuárias de internacionalização e inserir a região nas auto-estradas do mar de ligação ao norte da Europa, com uma aposta forte nas infra-estruturas e nos serviços de logística;
- Reordenar e qualificar os espaços de localização empresarial na lógica de disponibilização de espaços de qualidade e de concentração de recursos qualificados, para maior atractividade de IDE, de fomento de economias de aglomeração e de densificação das interacções criativas e inovadoras;
- Estruturar a rede de Instituições de Ensino Superior, de I&D, Centros Tecnológicos e Áreas de Localização Empresarial tendo em vista consolidar pólos de competitividade articulados pelas novas condições de acessibilidade;
- Organizar o sistema de acessibilidades de forma a reforçar o papel dos pontos nodais e a valorizar o futuro serviço CAV na cidade do Porto, incluindo a ligação a Vigo, no sentido de aumentar o seu potencial na organização das cidades do Noroeste peninsular;
- Reforçar a cooperação transfronteiriça e transnacional, valorizando especializações, complementaridades e sinergias para o desenvolvimento de projectos de dimensão europeia;
- Valorizar o património cultural, em particular as sinergias resultantes dos valores culturais inscritos na Lista do Património Mundial (UNESCO): Centros Históricos do Porto e Guimarães, Alto Douro Vinhateiro, Sítios de Arte Rupestre do Vale do Côa;
- Proteger a paisagem e ordenar os espaços protegidos como um pilar fundamental de desenvolvimento, de sustentabilidade e de expansão da actividade turística;
- Preservar as condições de exploração das produções agro-pecuárias de qualidade;
- Desenvolver o *cluster* florestal;
- Assumir como prioridade estratégica a recuperação dos défices ambientais;
- Garantir a concretização de reservas estratégicas de água com especial incidência na Bacia Hidrográfica do Douro;
- Explorar as potencialidades nos domínios das energias renováveis, em particular de produção de energia eólica, e da eficiência energética.



Região Centro

Ocupando $\frac{1}{4}$ da superfície do País e abrangendo 17% da respectiva população, a **Região Centro** é um território muito diversificado, do ponto de vista dos recursos naturais, da estrutura económica e da distribuição da população, e apresenta um conjunto vasto de elementos estratégicos para o ordenamento do território nacional.

REGIÃO CENTRO – OPÇÕES ESTRATÉGICAS TERRITORIAIS

- Reforçar os factores de internacionalização da economia regional e a posição estratégica da região para a articulação do território nacional e deste com o espaço europeu;
- Promover o carácter policêntrico do sistema urbano, consolidando os sistemas urbanos sub-regionais que estruturam a região;
- Reforçar o potencial estruturante dos grandes eixos de comunicação, de forma a estimular complementaridades entre centros urbanos, em particular nas áreas do interior, e a assegurar as ligações intra - regionais relevantes para a coesão regional;
- Promover redes urbanas de proximidade que potenciem dinâmicas de inovação e suportem novos pólos regionais de competitividade, consolidando as dinâmicas dos *clusters* emergentes;
- Promover a coesão, nomeadamente dinamizando as pequenas aglomerações com protagonismo local ou supra-local e estruturando o povoamento das áreas de baixa densidade;
- Aproveitar o potencial turístico, dando projecção internacional ao património natural, cultural e paisagístico;
- Mobilizar o potencial agro-pecuário e valorizar os grandes empreendimentos hidroagrícolas da região;
- Valorizar os recursos hídricos e recuperar a qualidade da água, concluindo os projectos integrados de despoluição;
- Assumir como prioridade estratégica a protecção, a valorização e a gestão sustentável dos recursos florestais;
- Explorar o potencial para a produção de energias renováveis;
- Proteger e valorizar o litoral e ordenar as dinâmicas urbanas nestas áreas;
- Ordenar os territórios urbanos e, em particular, qualificar as periferias das cidades e revitalizar os centros históricos;
- Ordenar a paisagem, salvaguardar as áreas agrícolas ou de valia ambiental da pressão do uso urbano /industrial e implementar estruturas ecológicas de âmbito regional e local;
- Ordenar as Áreas Protegidas, articulando níveis elevados de protecção dos valores naturais com o uso sustentável dos recursos, com benefícios económicos e sociais para a população residente.



Região Lisboa e Vale do Tejo

A **Região de Lisboa e Vale do Tejo** é a principal área económica do País - cerca de 1/8 do território concentra 1/3 da população e 45% do PIB - e o motor mais importante do desenvolvimento nacional. O modelo de povoamento e de urbanização da região é fortemente marcado pela formação, expansão e reorganização da Área Metropolitana de Lisboa, cujo papel estruturante extravasa os seus limites administrativos e se prolonga por espaços adjacentes, polarizando funcionalmente um vasto território que vai de Leiria a Évora e a Sines.

REGIÃO LISBOA E VALE DO TEJO – OPÇÕES ESTRATÉGICAS TERRITORIAIS

- Afirmar a região no contexto das grandes regiões capitais europeias e valorizar o seu potencial de interface entre a Europa e o Mundo;
- Modernizar e reforçar a competitividade das infra-estruturas de conectividade internacional marítimas e aeroportuárias;
- Inserir a região nas redes transeuropeias de alta velocidade ferroviária;
- Ordenar as actividades logísticas, dando adequada resposta aos projectos privados, e promover dois grandes centros logísticos que valorizem as capacidades do novo aeroporto, dos portos e do caminho-de-ferro (zonas Ota/Carregado/Azambuja e Pegões/Marateca);
- Criar uma rede de espaços para instalação de serviços avançados e actividades de I&D que contribuam para a afirmação da região como uma plataforma de serviços internacionais;
- Reabilitar os espaços industriais abandonados, com projectos de referência internacional nos de maior valia em termos de localização, em particular nos que permitam valorizar as qualidades cénicas do Tejo;
- Afirmar a região como destino turístico internacional, criando e qualificando as redes de equipamentos de iniciativa pública e reunindo as condições, em particular a nível do planeamento do território, para a concretização dos projectos privados de qualidade;
- Preservar o potencial agro-pecuário e a competitividade da agricultura e das explorações agrícolas;
- Requalificar os estuários do Tejo e Sado e as frentes ribeirinhas urbanas e proteger a orla costeira;
- Proteger os espaços naturais de modo compatível com as suas aptidões para recreio e lazer e as áreas agrícolas e florestais relevantes para a sustentabilidade ecológica da região;
- Promover um modelo territorial que integre as centralidades intra-metropolitanas, dê coerência a sistemas urbanos sub-regionais e valorize a concentração do desenvolvimento urbano à volta dos nós/terminais do sistema de transportes públicos;
- Construir os sistemas ambientais que colmatem os défices existentes, nomeadamente nos domínios dos efluentes e dos resíduos sólidos;
- Promover novas formas de governabilidade e governância assentes na cooperação inter-institucional, na concertação de políticas e na capacitação dos actores regionais, tendo em conta o novo patamar de exigência decorrente do estatuto, face aos fundos estruturais comunitários, de região “competitividade” e já não de “convergência”.



Região Alentejo

Território com muito baixa densidade populacional - quase 1/3 da superfície do País, mas apenas 5,2% dos habitantes -, o Alentejo encontra-se entre as regiões europeias que registam maiores decréscimos de população, apresenta elevados índices de envelhecimento e fortes taxas de saída precoce e de abandono escolar. O sistema urbano regional é débil, mas a Região caracteriza-se por elevados padrões de qualidade ambiental e por dinâmicas produtivas onde se sobrepõem factores de regressão, potencialidades e transformações promissoras.

REGIÃO ALENTEJO – OPÇÕES ESTRATÉGICAS TERRITORIAIS

- Integrar num modelo territorial coerente os cinco elementos estratégicos de organização do território: relação com Lisboa, centralidade de Évora, Sines, potencial de Alqueva e relações transfronteiriças;
- Afirmar Sines como grande porto atlântico da Europa e como grande plataforma de serviços de logística internacional, de indústria pesada e de energia;
- Consolidar o corredor Lisboa – Évora - Badajoz e infra-estruturar os corredores Algarve – Beja – Évora – Portalegre - Castelo Branco e Sines-Évora-Elvas/Badajoz, como elementos estruturantes de um sistema urbano regional policêntrico;
- Robustecer a dimensão funcional e a centralidade de Évora como pólo base dos três eixos que estruturam a região;
- Assumir o papel estratégico dos centros urbanos de nível sub-regional (Portalegre, Beja, Sines / Santo André / Santiago do Cacém) reforçando a respectiva dimensão e especialização funcional e as complementaridades existentes;
- Promover o eixo Vendas Novas – Montemor - Évora como um espaço dinâmico de desconcentração industrial e logística da AML;
- Reforçar o papel de Beja nas relações com o Algarve e o litoral alentejano, nomeadamente com base no futuro aeroporto civil e no desenvolvimento de nichos complementares da oferta turística, em articulação com os projectos previstos para a área do Alqueva;
- Organizar o sistema urbano de fronteira, assumindo em particular o interesse estratégico de um pólo transfronteiriço Elvas/ Badajoz que possa explorar as novas acessibilidades em CAV às duas capitais ibéricas, e reforçar a cooperação urbana transfronteiriça;
- Promover a cooperação entre as instituições de ensino superior no sentido de aumentar os recursos regionais de investigação e desenvolvimento tecnológico, tendo em vista a resposta eficiente às necessidades tecnológicas e o aproveitamento das oportunidades de inovação;
- Potenciar o desenvolvimento dos núcleos urbanos com alguma relevância industrial, tendo por base indústrias pouco intensivas em trabalho e intensivas em tecnologia, e suportar a aposta no surgimento de um sector aeronáutico, articulando as iniciativas emergentes e, em particular, apostando nas possibilidades do aeroporto de Beja para a instalação de actividades deste sector;
- Assumir o papel estratégico da agricultura e apoiar os processos da sua transformação, designadamente os impulsionados pelo Empreendimento de Alqueva e pelos restantes perímetros de regadio;
- Concretizar eficazmente o Empreendimento de Fins Múltiplos do Alqueva, de forma a valorizar todos os potenciais da agricultura de regadio, da agro-indústria, do turismo e das energias renováveis;
- Gerir as pressões turísticas, designadamente no espaço do Alentejo Litoral e do Alqueva, de modo a compatibilizar a protecção dos valores ambientais com o desenvolvimento de uma fileira de produtos turísticos de elevada qualidade;
- Valorizar o montado, bem como as grandes manchas de pinhal, quer na perspectiva ambiental quer do ponto de vista de fileira económica;



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

- Desenvolver uma estratégia de resposta integrada a situações de seca que tenha em conta as diversas capacidades de armazenamento estratégico de água na região;
- Proteger e valorizar os recursos do território (ambientais, paisagísticos e culturais), nomeadamente valorizando a orla costeira, concretizando as potencialidades no domínio das energias alternativas e promovendo o ajustamento dos usos do solo e o aproveitamento silvo-pastoril ou florestal das áreas sem vocação agrícola.
- Recuperar as áreas mineiras abandonadas e valorizá-las do ponto de vista ambiental, lúdico e cultural/educativo;
- Desenvolver uma rede de pólos de excelência (em termos residenciais, ambientais, de serviços e de produções) estruturantes do povoamento rural.



Região Algarve

O Algarve representa perto de 4% do PIB nacional, mas a sua importância económica é superior. Região fortemente internacionalizada pela via das actividades turísticas, será responsável por cerca de 8% das exportações nacionais de bens e serviços. Apresenta um crescimento populacional elevado (16% entre 1991 e 2001, explicado exclusivamente pela atracção de migrantes), acompanhado por uma expansão do produto regional substancialmente superior à média nacional. Este elevado crescimento não teve tradução na evolução do índice do PIB *per capita*, que só depois de 2001 retoma a tendência ascendente, o que evidencia a lógica predominante de um modelo de crescimento extensivo que deverá tornar-se mais qualificante.

REGIÃO ALGARVE – OPÇÕES ESTRATÉGICAS TERRITORIAIS

- Criar as condições de qualificação do turismo e promover a diversificação da economia e a emergência de actividades da sociedade do conhecimento;
- Robustecer as estruturas regionais de ensino superior e de I&D e prever os espaços para acolhimento de actividades empresariais baseadas no conhecimento e na inovação;
- Estruturar o sistema urbano regional na perspectiva do equilíbrio territorial e da competitividade, assente na afirmação de aglomerações urbanas policêntricas e no reforço da cooperação inter-urbana;
- Implementar um modelo de mobilidade sustentável, que reforce a dimensão policêntrica do sistema urbano regional;
- Assumir o papel estratégico das aglomerações Faro-Loulé-Olhão e Portimão-Lagos-Lagoa para a inserção internacional da região e promover as condições de desenvolvimento de equipamentos e funções de projecção internacional;
- Promover a inserção competitiva do Algarve no contexto europeu, reforçando os factores de atracção de funções terciárias de âmbito nacional ou supra-nacional;
- Aprofundar a cooperação transfronteiriça para a valorização do Guadiana e a estruturação do sistema urbano da fronteira;
- Valorizar as relações com o Alentejo, nomeadamente explorando complementaridades e sinergias no domínio do desenvolvimento turístico;
- Garantir níveis elevados de protecção dos valores ambientais e paisagísticos e preservar os factores naturais e territoriais da competitividade turística;
- Proteger e valorizar o património cultural e estruturar uma rede regional de equipamentos tendo em vista o desenvolvimento de uma base relevante de actividades culturais;
- Qualificar o espaço público e preparar programas integrados de renovação ou recuperação de áreas urbanas e turísticas em risco de degradação;
- Gerir a produção imobiliária, combatendo dinâmicas insustentáveis e salvaguardando o papel do sector da construção civil orientando-o para actividades de renovação e reabilitação;
- Controlar os processos de edificação dispersa e requalificar os espaços afectados;
- Reforçar a coesão territorial e a valorização integrada de todos os territórios, em particular promovendo um modelo de ocupação sustentável para a Serra com prioridade para uma rede de pólos de excelência atractivos de actividades e usos inovadores;
- Proteger os espaços agrícolas e as áreas beneficiadas por aproveitamentos hidroagrícolas e de emparcelamento rural;
- Assegurar o planeamento e a gestão integrados do litoral, visando nomeadamente a protecção da orla costeira e das áreas vitais para a rede ecológica regional;
- Aproveitar de forma sustentável os recursos hídricos da região e garantir a qualidade da água.



PORTUGAL 2025: ESTRATÉGIA E MODELO TERRITORIAL

O quadro de referência demográfico e económico

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

As implicações territoriais deste conjunto de perspectivas demográficas e económicas podem sintetizar-se nos seguintes pontos:

- a) O crescimento da economia apoiar-se-á fundamentalmente em ganhos de produtividade e na qualificação das cadeias produtivas. Esses processos não favorecerão grandes movimentos inter-regionais de investimento no quadro nacional e as eventuais deslocalizações envolverão, sobretudo, regiões de outros países. Em consequência, as políticas de organização do território devem ser mais políticas de qualificação dos ambientes e tecidos produtivos locais do que políticas de localização;
- b) O crescimento económico será essencialmente terciário, implicando a necessidade de uma forte dinamização dos serviços de “exportação” para outras regiões e países, e obrigando a uma elevada qualificação das actividades terciárias, em particular nas áreas não metropolitanas de maior dinamismo económico e demográfico;
- c) Um crescimento predominantemente terciário será, sobretudo, um crescimento urbano, implicando a necessidade de encontrar novos mecanismos para reforçar e inovar nas relações cidades-espacos rurais e para preservar o papel produtivo destes espacos no quadro de uma renovada multifuncionalidade;
- d) A indústria transformadora será relevante para o crescimento económico das áreas não metropolitanas da faixa litoral e necessária para estruturar a base produtiva das regiões mais interiores;
- e) A dicotomia litoral/interior não traduz o essencial das dinâmicas de reorganização económica do território e não deve ser sobrevalorizada. Contudo, será necessário manter políticas de suporte a novos investimentos nas áreas do interior, para impedir a desvitalização dos recursos humanos, resultante do desajustamento entre os perfis de oferta e de procura de emprego, e a degradação do contributo destas sub-regiões para a economia nacional;
- f) A região metropolitana de Lisboa e a aglomeração urbano-industrial do Noroeste são espacos estratégicos para o crescimento económico e a inserção internacional competitiva do País, pelo que a sua estruturação deve constituir uma prioridade;
- g) A não coincidência entre as dinâmicas demográficas e as dinâmicas económicas irá implicar alterações na distribuição territorial da população, sendo as cidades, sobretudo no interior, determinantes para a capacidade de atracção/resistência das diferentes sub-regiões;

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



- h) As políticas de ordenamento do território deverão promover condições para que o País e as regiões possam acolher volumes significativos de imigrantes, assegurando-lhes uma adequada integração social e cultural e a igualdade de tratamento no acesso aos serviços colectivos, à habitação e ao emprego;
- i) Os diversos tempos das transformações e ajustamentos estruturais poderão implicar a necessidade, em diferentes fases, de medidas de apoio específico a regiões afectadas por crises de inserção nos processos de globalização.

O País que queremos

Muitas das forças subjacentes às tendências de fundo anteriormente identificadas apresentam uma grande inércia e constituem a base das trajectórias possíveis para o desenvolvimento futuro do país. Estão também caracterizadas e avaliadas tantas tendências de sentido positivo, favoráveis aos objectivos de desenvolvimento nacional, como de sentido negativo, que contrariam a sustentabilidade ambiental, o crescimento económico e o desenvolvimento social de Portugal.

As questões básicas a que importa dar resposta para enfrentar com sucesso os desafios do desenvolvimento sustentável e do ordenamento do território são:

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

Uma ambição, uma visão

A Estratégia Nacional de Desenvolvimento Sustentável (ENDS) estabelece como desígnio mobilizador tornar Portugal num dos países mais competitivos e atractivos da União Europeia, num quadro de elevado nível de desenvolvimento económico, social e ambiental, e de responsabilidade social.

Com este enquadramento e tendo por base a identificação dos **grandes problemas** do ordenamento do território, a apresentação de **orientações estratégicas** para as **regiões** e a definição das **perspectivas demográficas e económicas** de longo prazo, o **PNPOT** assume a seguinte **ambição**:

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

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

Estes quatro desígnios e as respectivas opções estratégicas, que são sucintamente apresentados nas páginas seguintes, constituem a **visão adoptada no PNPOT**.



1º desígnio: Um espaço sustentável e bem ordenado

Um espaço sustentável e bem ordenado terá de traduzir-se na valorização dos recursos, na preservação e valorização do ambiente e do património, no ordenamento do uso do solo e dos estabelecimentos humanos, na qualificação da paisagem e na prevenção dos riscos.

O Portugal que queremos terá de ser ordenado, salutar e limpo, com eficazes sistemas de recolha e tratamento de águas residuais, com uma gestão de resíduos sólidos que vise a sua redução e reutilização, promovendo um aumento da eficácia na utilização dos recursos e a sensibilização dos agentes económicos para que o desperdício seja mínimo.

O conjunto das áreas classificadas integradas na Rede Fundamental de Conservação da Natureza deverá ser consolidado como um sistema mais coerente e eficaz de gestão dos recursos e valores a salvaguardar. A conservação da natureza regista problemas de articulação e integração com outras actividades (agricultura, extractiva, turismo, energia, etc.), mas essas relações também constituem uma oportunidade de valorização e desenvolvimento. As áreas de maior valor natural devem constituir exemplos de como se pode viver em espaços naturais, combinando conservação e desenvolvimento sustentável, e formar uma rede nacional que propicie a investigação e monitorização ecológica e a educação ambiental.

Nas áreas de grandes manchas florestais importa implementar formas inovadoras de gestão integrada, de base local, incentivando as parcerias entre Estado, Autarquias Locais, empresas, particulares e entidades associativas. A composição da floresta e as formas da sua exploração terão de ser as mais apropriadas e corresponder também a mais benefícios (de curto, médio e longo prazo) para os agentes envolvidos na sua exploração.

Nas áreas com agricultura, convém distinguir os sistemas produtivos que são mais competitivos daqueles que enfrentam maiores dificuldades económicas. Em ambas as situações importa fomentar a produção de qualidade e valorizar as diversidades locais, sendo também indispensável incentivar respostas mais focadas na multifuncionalidade das explorações agrícolas e dos espaços rurais.

Nas áreas da orla costeira, é necessário assegurar uma gestão integrada, englobando as componentes terrestre e oceânica, adequada ao valor ambiental, paisagístico, económico e social que esta fracção do território representa para o País. O papel regulador e interveniente do Estado é fundamental na defesa de formas sustentáveis de uso, ocupação e transformação do solo.

Opções para o modelo territorial:

1. Preservar o quadro natural e paisagístico, em particular os recursos hídricos, a orla costeira, a floresta e os espaços de potencial agrícola.
2. Gerir e valorizar as áreas classificadas integrantes da Rede Fundamental de Conservação da Natureza.
3. Articular o sistema de “espaços abertos” de natureza ambiental e paisagística com o sistema urbano e as redes de infra-estruturas.
4. Estruturar nucleações que contrariem a tendência para a urbanização contínua ao longo da faixa litoral.



2º desígnio: Uma economia competitiva, integrada e aberta

Para afirmar um novo modelo económico internacionalmente competitivo e propiciador de um elevado nível de emprego e de qualificações, Portugal terá de apostar no conhecimento e na inovação tecnológica e organizacional como factores centrais da mudança.

Este desígnio tem duas grandes implicações do ponto de vista territorial.

Em primeiro lugar, é necessário reconhecer que as cidades são os principais espaços de desenvolvimento, de internacionalização e de concentração dos factores imateriais de criatividade e competitividade. Uma economia competitiva exige territórios diferenciados, complementando-se entre si. Portugal precisa, por isso, de uma política de cidades que as qualifique e que valorize os atributos específicos de cada uma delas, contribuindo para reduzir os impactes da situação periférica do país e para o tornar mais atractivo. Além do reforço da projecção internacional das regiões metropolitanas de Lisboa e Porto, torna-se necessário estruturar sistemas urbanos sub-regionais policêntricos que constituam pólos de competitividade e de coesão territorial com dimensão para qualificar as suas funções urbanas. É igualmente necessário reconhecer que as infra-estruturas de mobilidade, acessibilidade e conectividade, são cruciais para uma economia mais competitiva e com emprego mais qualificado, pois contribuem para articular o conjunto do território nacional, reduzir a situação de perifericidade do País no contexto europeu e valorizar a sua posição no contexto mundial.

O reforço da integração de Portugal no espaço europeu exige uma menor dependência em relação ao transporte rodoviário. Por um lado, importa promover o aumento da competitividade do transporte marítimo, inserindo Portugal nas “Auto-Estradas do Mar”. Por outro, importa tornar o transporte ferroviário de mercadorias mais competitivo, integrando-o em redes transeuropeias.

A localização do país impõe o transporte aéreo como opção fundamental para a mobilidade internacional de passageiros. O seu funcionamento em regime de mercado implica a concentração de serviços num número reduzido de aeroportos, sendo importante que Portugal disponha de um aeroporto com dimensão de tráfego e condições de operacionalidade que permitam tirar partido das vantagens de que dispõe para se afirmar como *hub* para destinos no Brasil e na África Ocidental, e aumentar as frequências e os destinos servidos directamente no continente Europeu, promovendo uma melhor integração na economia europeia.

Opções para o modelo territorial:

1. Reforçar a integração do território nacional através de uma organização mais policêntrica do sistema urbano.
2. Valorizar o papel estratégico da Região Metropolitana de Lisboa, da aglomeração urbano-industrial do Noroeste, das regiões turísticas de valia internacional do Algarve e da Madeira, e do polígono Leiria-Coimbra-Aveiro-Viseu para o desenvolvimento e afirmação internacional de Portugal.
3. Desenvolver redes de conectividade internacional que conjuguem as necessidades de integração ibérica e europeia com a valorização da vertente atlântica e a consolidação de novas centralidades urbanas.
4. Estruturar sistemas urbanos sub-regionais de forma a constituir pólos regionais de competitividade, em particular nas regiões do interior



3º desígnio: *Um território equitativo em termos de desenvolvimento e bem-estar*

O crescimento da economia terá de basear-se em ganhos de produtividade e na manutenção de um elevado nível de emprego, de forma a garantir a convergência com níveis de rendimento equivalentes à média europeia e a melhoria dos serviços e funções sociais do Estado.

Mas elevados níveis de bem-estar económico e social implicam também o acesso a serviços colectivos adequados em todo o território. As oportunidades de trabalhar, residir e viver, serão, assim, mais equitativas em qualquer parte do país. Importa prosseguir a infra-estruturação do território de molde a criar condições materiais de acesso aos serviços e funções urbanas em todas as regiões. As cidades, as redes de infra-estruturas de acolhimento de actividades intensivas em conhecimento, designadamente os parques de ciência e tecnologia, uma rede de plataformas logísticas e a disponibilidade de infra-estruturas de comunicações de banda larga, são elementos essenciais dessa actuação.

As transformações estruturais em desenvolvimento afectam de forma desigual os diferentes territórios e grupos sociais. Tornam-se, por isso, necessárias acções de acompanhamento das situações economicamente mais vulneráveis e socialmente mais gravosas.

Nas cidades poderão colocar-se desafios sérios de desintegração, marginalização e exclusão, exigindo programas inovadores que favoreçam a inclusão social e urbana dos grupos sociais mais vulneráveis.

Nas áreas mais interiores continuam a justificar-se acções de apoio ao crescimento das actividades económicas, designadamente industriais, agrícolas e serviços mercantis “exportáveis”. Neste contexto, um relevo especial deve ser dado às actividades turísticas e à estruturação de corredores de desenvolvimento apoiados nos principais centros urbanos.

Nas áreas rurais é importante garantir o acesso aos serviços básicos em termos adequados de mobilidade, encontrando soluções equilibradas de transportes públicos em espaços de povoamento pouco denso, e preservar a qualidade ambiental e paisagística, garantindo elevados padrões de qualidade de vida. É também necessária uma política de desenvolvimento rural que promova de forma integrada a competitividade dos sectores agrícola e florestal, a gestão do espaço rural e do ambiente, a qualidade de vida e a diversificação das actividades económicas, de forma a garantir o desenvolvimento sustentável dos territórios rurais.

Opções para o modelo territorial:

1. Definir o sistema urbano como critério orientador do desenho das redes de infra-estruturas e de equipamentos colectivos, cobrindo de forma adequada o conjunto do País.
2. Promover redes de cidades e subsistemas urbanos locais policêntricos que, numa perspectiva de complementaridade e especialização, permitam a qualificação dos serviços prestados à população e às actividades económicas.
3. Estruturar os sistemas de acessibilidades e mobilidades em função de um maior equilíbrio no acesso às funções urbanas de nível superior.
4. Valorizar a diversidade dos territórios, garantindo em todo o País o acesso ao conhecimento e aos serviços colectivos e boas condições de mobilidade e comunicação, favorecendo as opções por diferentes espaços e modos de vida



4º desígnio: Uma sociedade criativa e com sentido de cidadania

Uma sociedade criativa e com forte sentido de cidadania pressupõe mais conhecimento, mais abertura e cosmopolitismo, e maior participação e responsabilização.

Os desafios da inserção internacional, por um lado, e a superação dos problemas com que se confrontam as regiões ameaçadas de despovoamento, pelo outro, exigem conhecimento e imaginação para encontrar novos caminhos e novas áreas de afirmação do país numa economia mais globalizada.

A abertura ao exterior e a cooperação com actores de outras regiões do mundo são fundamentais. Mas criar condições para atrair e fixar trabalhadores do conhecimento e da criatividade (do ensino superior e da investigação, das artes, etc.) é igualmente crucial.

A participação informada e responsável é um direito da democracia e uma obrigação de cidadania, constituindo, também, uma condição essencial para ultrapassar atrasos nos mais diversos domínios. Esta maior responsabilização coloca-se, desde logo, em relação à necessidade de mais respeito pelo ambiente e pelo território. O ordenamento do território deverá basear-se em mais conhecimento, divulgação, monitorização e avaliação. Uma concertação e uma conciliação mais evidentes dos interesses em jogo quanto ao uso do solo, regras mais simples, claras e justas para a localização da residência e das actividades, melhores paisagens e uma maior fruição dos valores patrimoniais por todos, são objectivos a interiorizar e assumir pela sociedade portuguesa.

Modelo Territorial – O novo mapa de Portugal

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

É, pois, **um novo mapa de um Portugal**, que se pretende um espaço territorial mais sustentável e melhor ordenado, uma economia competitiva, mais integrada e aberta, e um território mais equitativo em termos de desenvolvimento e bem-estar (ver síntese na pág. seguinte).

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

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

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

Os primeiros dois vectores constituem o objecto, respectivamente, das Figuras 1 e 2. Os outros dois vectores encontram-se representados conjuntamente na Figura 3.



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

A incidência das várias opções estratégicas sobre os sistemas que integram o modelo territorial é sintetizado no Quadro 1.

Quadro 1 - Desígnios, Opções Estratégicas e Modelo Territorial

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



	Valorizar a diversidade dos territórios, garantindo em todo o País o acesso ao conhecimento e aos serviços colectivos e boas condições de mobilidade e comunicação, favorecendo as opções por diferentes espaços e modos de vida.			
--	---	--	--	--

LEGENDA

	<i>Principais incidências das Opções Estratégicas nos Sistemas do Modelo Territorial</i>
--	--

1º vector: Prevenção e redução de riscos

A consideração do sistema de prevenção de riscos naturais e tecnológicos como um dos quatro vectores do modelo territorial constitui uma opção com importante significado. De facto, nas últimas décadas, pela força dos factos e do avanço do conhecimento científico, agudizou-se a ocorrência e também a consciência de que existem diversos riscos ameaçadores das populações e dos territórios, os quais, pela sua dimensão e complexidade, devem ser colocados no topo da agenda política.

Tal como é evidenciado na Figura 1, o leque dos riscos que em Portugal continental exigem uma gestão preventiva prioritária inclui, nomeadamente, os que decorrem da actividade sísmica, dos movimentos de massa, da erosão do litoral, das cheias e inundações, dos incêndios, das secas e da desertificação, da contaminação de aquíferos e solos, da poluição do ar e de explosões. Na lista dos 24 grandes problemas para o Ordenamento do Território identificados no Relatório do PNPOT três dos primeiros quatro problemas focam-se justamente nesta área.

A inclusão deste vector no modelo territorial do PNPOT significa, assim, que a gestão preventiva de riscos constitui uma prioridade de primeira linha da política de ordenamento do território, sendo considerada uma condicionante fundamental da organização das várias componentes do modelo, um objectivo do programa das políticas do PNPOT e, ainda, um aspecto de conteúdo obrigatório nos outros instrumentos de planeamento e gestão territorial.

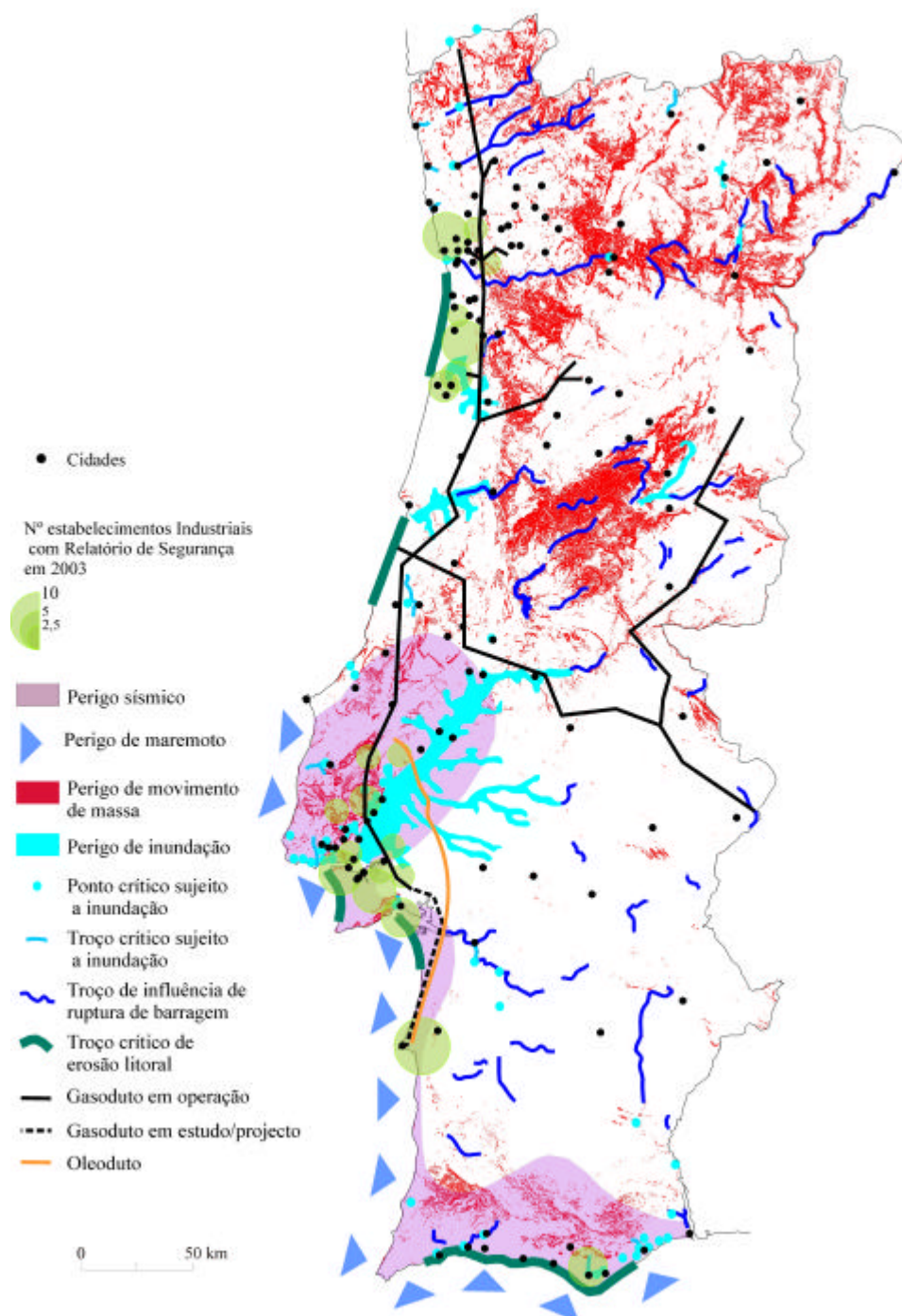
2º vector: Recursos naturais e ordenamento agrícola e florestal

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

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

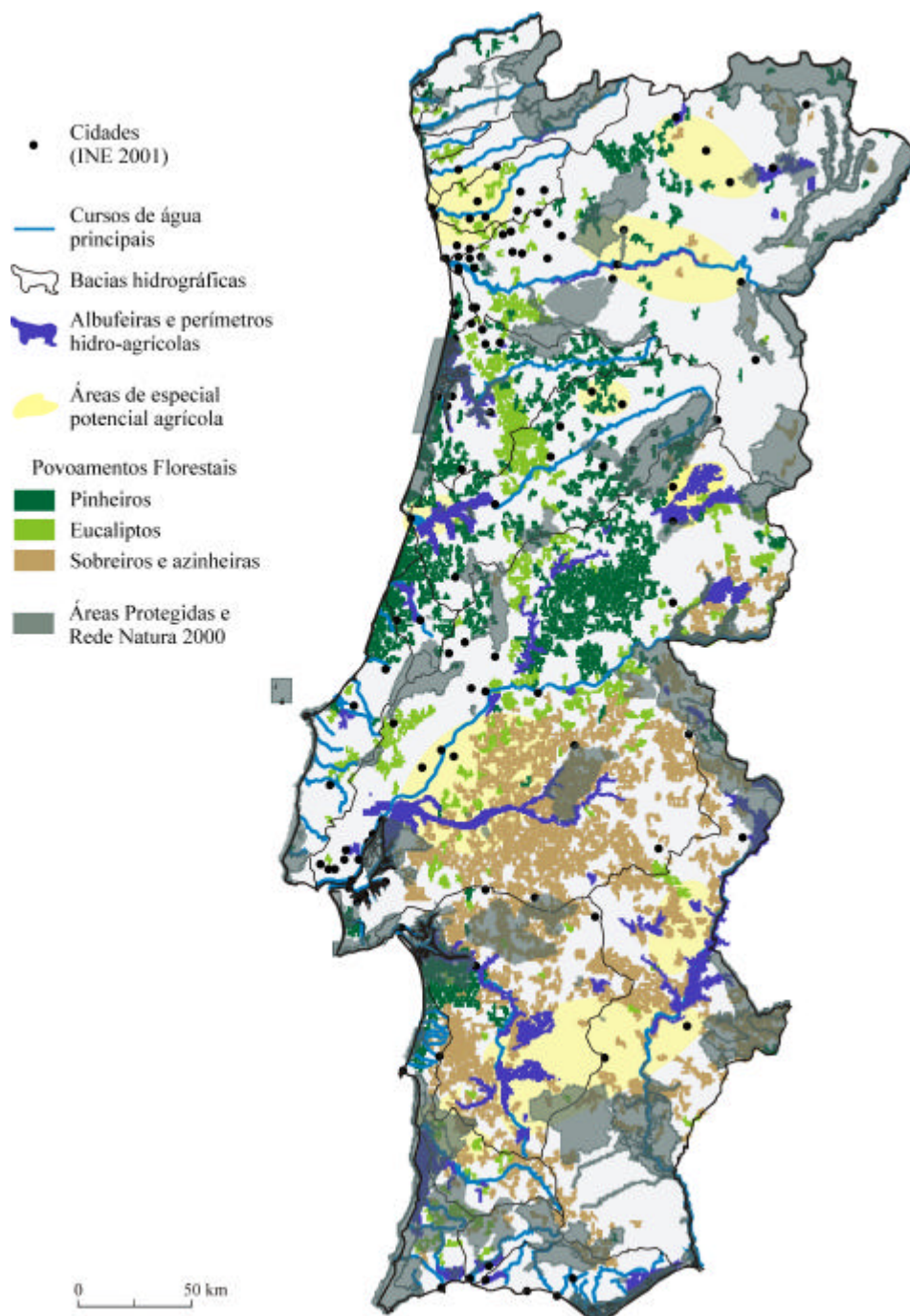
Trata-se de acolher uma convicção sucessivamente afirmada e fundamentada ao longo do Relatório e que tem o seu elemento mais firme de enraizamento na percepção de que, numa perspectiva lúcida de desenvolvimento sustentável, a tríade dos recursos água-solo-biodiversidade é indissolúvel e só pode ser eficazmente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

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



Fonte: IGM; IGP; DGE; IA; SIG PNPOT, 2004

Figura 1: Riscos em Portugal Continental



Fonte: SIG PNPOT, 2006

Figura 2: Sistemas naturais e agro-florestais



3º e 4º vectores: Sistema urbano, acessibilidade e conectividade internacional

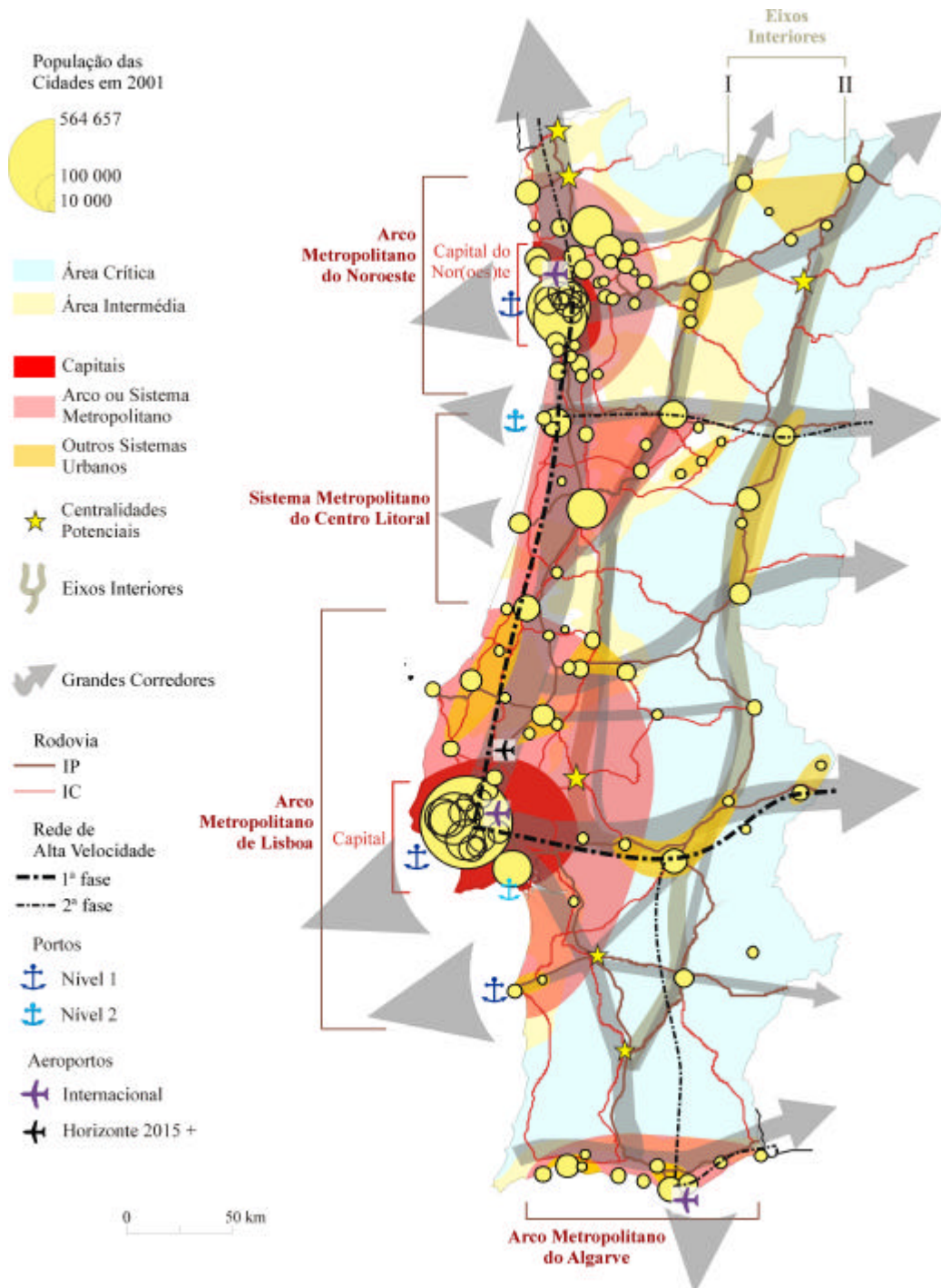
Na Figura 3 sintetizam-se os terceiro e quarto vectores do modelo territorial, que têm uma estreita ligação entre si, constituindo, no seu conjunto, a espinha vertebral e uma das estruturas mais determinantes da organização do território e da sua projecção e competitividade internacional.

Destacam-se os seguintes aspectos:

- Os principais motores da competitividade do País estruturam-se em torno de pólos urbanos articulados em sistemas policêntricos:
 - o *Arco Metropolitano do Noroeste*, em que o Porto emerge como capital do Noroeste e como núcleo de um novo modelo de ordenamento da conurbação do Norte Litoral;
 - o *Sistema Metropolitano do Centro Litoral*, polígono policêntrico, em que se destacam Aveiro, Viseu, Coimbra e Leiria, que importa estruturar e reforçar como pólo de internacionalização;
 - o *Arco Metropolitano de Lisboa*, centrado na capital e respectiva área metropolitana mas com uma estrutura complementar crescentemente policêntrica, da Nazaré a Sines, com quatro sistemas urbanos sub-regionais em consolidação (Oeste, Médio Tejo, Lezíria e Alentejo Litoral) e prolongando a sua influência em direcção a Évora;
 - o *Arco Metropolitano do Algarve*, polinucleado e tendencialmente linear, projectando o seu dinamismo, segundo modelos de desenvolvimento diferenciados, para o interior e ao longo da Costa Vicentina e do rio Guadiana.
- A construção do novo Aeroporto Internacional de Lisboa, o desenvolvimento da rede ferroviária de alta velocidade e a criação de um corredor multimodal para mercadorias que ligue o sistema portuário Lisboa/Setúbal/Sines a Espanha e ao centro da Europa, são elementos estratégicos na recomposição da rede de infra-estruturas de conectividade internacional.
- A estrutura das acessibilidades internas define malhas de diferente densidade, estimulando o funcionamento em rede, facilitando a abertura ao exterior e articulando os diferentes modos de transporte numa lógica de complementaridade, especialização e eficiência. As novas acessibilidades assim criadas podem conferir melhorias de centralidade a certas localizações-chave (*centralidades potenciais*) em áreas frágeis do ponto de vista urbano, aumentando a capacidade de projectarem a sua influência sobre o território envolvente.
- A estrutura urbana constituída pelas cidades de pequena e média dimensão terá de ser reforçada, sobretudo nos espaços não metropolitanas do interior, privilegiando-se as ligações em rede e o adensamento de uma malha de sistemas urbanos sub-regionais que favoreçam a criação de pólos regionais de competitividade. Desta forma será melhorada a coerência do conjunto do sistema urbano e reforçado o seu contributo para a competitividade e a coesão territorial do país.
- Complementando as relações transversais litorais/interior, o aprofundamento das relações Norte/Sul baseadas em dois eixos longitudinais interiores (dorsais) de relacionamento inter-urbano, ao desenvolver o potencial de interacção ao longo destes eixos urbanos, constituirá um factor importante de dinamização de uma extensa “área crítica”, do Norte interior à Serra Algarvia, que representa 2/3 do território nacional. As principais portas terrestres de acesso a Espanha e ao continente europeu constituirão um dos esteios da dinâmica induzida pelo eixo interior que flanqueia a fronteira leste do país de norte a sul.



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



Fonte: SIG PNPOT, 2006

Figura 3: Sistema urbano, acessibilidades e povoamento



PROGRAMA DAS POLÍTICAS

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

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

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

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

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

Para cada objectivo estratégico, o PNOT enuncia diferentes **objectivos específicos**, que correspondem a linhas de intervenção e integram diversos tipos de iniciativas: definição e execução de políticas e estratégias, desenvolvimento e implementação de programas, incentivo a acções, comportamentos ou valores específicos, produção legislativa e organização administrativa.

Finalmente, cada objectivo específico é corporizado num conjunto ilustrativo de **medidas** prioritárias e calendarizáveis no horizonte do próximo período de programação financeira comunitária (2007 - 2013). Outras medidas deverão ser identificadas no futuro, no quadro de uma permanente monitorização e avaliação da execução do PNPOT.



ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO

OBJECTIVOS ESTRATÉGICOS E OBJECTIVOS ESPECÍFICOS DO PROGRAMA DAS POLÍTICAS

- 1. Conservar e valorizar a biodiversidade e o património natural, paisagístico e cultural, utilizar de modo sustentável os recursos energéticos e geológicos, e prevenir e minimizar os riscos**
 1. Produzir, organizar e monitorizar o conhecimento sobre o ambiente e os recursos naturais.
 2. Aperfeiçoar e consolidar os regimes, os sistemas e as áreas fundamentais para proteger e valorizar a biodiversidade e os recursos naturais.
 3. Definir e executar uma Estratégia Nacional de Protecção do Solo.
 4. Promover o ordenamento e a gestão sustentável da silvicultura e dos espaços florestais.
 5. Definir e executar uma política de gestão integrada da água.
 6. Definir e executar uma política de ordenamento e gestão integrada da orla costeira, nas suas componentes terrestre e marítima.
 7. Proteger e valorizar o espaço marítimo e os recursos oceânicos.
 8. Definir e executar uma política de gestão integrada dos recursos geológicos.
 9. Definir e executar uma Estratégia Nacional para a Energia.
 10. Proteger e valorizar as paisagens e o património cultural.
 11. Avaliar e prevenir os factores e as situações de risco, e desenvolver dispositivos e medidas de minimização dos respectivos efeitos.
- 2. Reforçar a competitividade territorial de Portugal e a sua integração nos espaços ibérico, europeu e global**
 1. Reforçar a capacidade de as cidades se afirmarem como motores de internacionalização e desenvolvimento.
 2. Melhorar os sistemas e infra-estruturas de suporte à conectividade internacional de Portugal no quadro ibérico, europeu e global.
 3. Promover pólos regionais de competitividade e qualificar o emprego.
 4. Promover um maior equilíbrio na distribuição territorial da população e assegurar condições de atracção de populações de níveis elevados de qualificação.
 5. Implementar uma estratégia que promova o aproveitamento sustentável do potencial turístico de Portugal às escalas nacional, regional e local.
- 3. Promover o desenvolvimento policêntrico dos territórios e reforçar as infra-estruturas de suporte à integração e à coesão territoriais**
 1. Reforçar os centros urbanos estruturantes das regiões, em particular nos espaços de urbanização difusa e nas regiões menos desenvolvidas.
 2. Estruturar e desenvolver as redes de infra-estruturas de suporte à acessibilidade e à mobilidade, favorecendo a consolidação de novas centralidades urbanas e de sistemas urbanos mais policêntricos.
 3. Promover um desenvolvimento urbano mais compacto e policêntrico, contrariando a construção dispersa e a urbanização difusa e incentivando o reforço de centralidades intra-urbanas.
 4. Racionalizar e qualificar os espaços para implantação de actividades económicas, tendo em vista a exploração de economias de aglomeração e o desenvolvimento policêntrico dos territórios.
 5. Promover um desenvolvimento rural ajustado à diversidade dos territórios, considerando em especial as necessidades e a especificidade das áreas mais vulneráveis e despovoadas.



ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO

OBJECTIVOS ESTRATÉGICOS E OBJECTIVOS ESPECÍFICOS DO PROGRAMA DAS POLÍTICAS

4. Assegurar a equidade territorial no provimento de infra-estruturas e de equipamentos colectivos e a universalidade no acesso aos serviços de interesse geral, promovendo a coesão social

1. Promover o ordenamento das redes de educação do pré-escolar, do ensino básico e do secundário, da formação tecnológico/profissionalizante e da educação e formação de adultos, e implementar critérios de racionalidade no ordenamento territorial do ensino superior.
2. Desenvolver uma rede nacional de prestação de cuidados de saúde que garanta a universalidade de acesso e racionalize a procura do Serviço Nacional de Saúde (SNS), valorizando os cuidados de saúde primários e a resposta aos grupos mais vulneráveis.
3. Desenvolver programas e incentivar acções que melhorem as condições de habitabilidade, nomeadamente no que se refere aos grupos sociais mais vulneráveis.
4. Desenvolver programas que favoreçam a integração social e urbana dos grupos sociais mais vulneráveis face à pobreza e à exclusão social.
5. Desenvolver uma rede supra-municipal articulada de equipamentos desportivos e de lazer activo que valorize a motricidade, aprofunde a equidade de acesso e qualifique a evolução do sistema urbano.
6. Dinamizar uma rede de equipamentos culturais que valorize identidades, patrimónios e formas de expressão artística num quadro de aprofundamento da educação para a cultura e de reforço da equidade de acesso e da participação nas actividades culturais.
7. Desenvolver os serviços de abastecimento público de água, e de recolha, tratamento e reutilização de águas residuais e de resíduos, estruturando a gestão na óptica da co-responsabilidade social e melhorando os níveis e a qualidade de atendimento.
8. Desenvolver as redes de infra-estruturas, de equipamentos e de serviços de suporte à acessibilidade e à mobilidade, reforçando a segurança, a qualidade de serviço e as condições de equidade territorial e social.
9. Planear e implementar uma rede integrada de serviços de Justiça, definindo a distribuição e implantação geográfica dos equipamentos públicos de Justiça, nomeadamente tribunais, julgados de paz, conservatórias, prisões e centros educativos.

5. Expandir as redes e infra-estruturas avançadas de informação e comunicação e incentivar a sua crescente utilização pelos cidadãos, empresas e administração pública

1. Alargar o acesso à *Internet* de Banda Larga em todo o país e promover uma rápida e efectiva apropriação económica e social das Tecnologias de Informação e Comunicação (TIC).
2. Promover as TIC como instrumento fundamental de desenvolvimento territorial e de coesão social, generalizando a sua utilização na difusão de informação e na oferta de serviços de interesse público.

6. Reforçar a qualidade e a eficiência da gestão territorial, promovendo a participação informada, activa e responsável dos cidadãos e das instituições

1. Produzir e difundir o conhecimento sobre o ordenamento e o desenvolvimento do território.
2. Renovar e fortalecer as capacidades de gestão territorial.
3. Promover a participação cívica e institucional nos processos de ordenamento e desenvolvimento territorial.
4. Incentivar comportamentos positivos e responsáveis face ao ordenamento do território.



DIRECTRIZES PARA OS INSTRUMENTOS DE GESTÃO TERRITORIAL

Relação entre o PNPT e os outros Instrumentos de Gestão Territorial

O Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território constitui o quadro de referência para os outros IGT, que assumem funções mais estratégicas ou mais operacionais, consoante a sua natureza, objectivos, conteúdo e âmbito de aplicação.

Na sequência dos capítulos de diagnóstico e prospectiva territorial, o Relatório do PNPT apresenta a visão estratégica e o modelo territorial orientadores da política de ordenamento do território até 2025.

A visão estratégica define uma ambição e um rumo para o ordenamento e desenvolvimento do território e estabelece as grandes orientações e opções.

O modelo territorial constitui o quadro de referência nacional para a implementação das estratégias, políticas e planos com incidência territorial, devendo orientar os modelos territoriais que vierem a ser definidos no âmbito regional, sub-regional e local, bem como as decisões de localização de actividades, equipamentos e infra-estruturas com maior impacte territorial.

A visão estratégica e o modelo territorial são, respectivamente, o primeiro e o segundo elementos de referência que o PNPT fornece para a elaboração, alteração ou revisão dos outros IGT.

O terceiro elemento de referência é o Programa das Políticas, que define os objectivos, estratégicos e específicos, e as medidas prioritárias propostas para a sua concretização. Este Programa tem um efeito directo sobre a elaboração, alteração ou revisão de outros IGT, dado que a execução das medidas pode depender do desenvolvimento de outros instrumentos de planeamento ou vir a afectar o conteúdo dos planos.

Finalmente, deve realçar-se a contribuição do PNPT enquanto resultado da concertação de políticas sectoriais com impacte na organização e ocupação do território. Constitui-se assim um quarto elemento de referência, que se traduz na consistência interna das propostas de intervenção que o PNPT contém e que confere a segurança e a estabilidade necessárias ao seu desenvolvimento através de outros IGT.

A leitura geral da relação matricial entre as medidas prioritárias e os diversos IGT, que se apresenta em Anexo ao Programa de Acção do PNPT, salienta a necessidade de se desenvolverem orientações de natureza sectorial para os agentes que operam no ordenamento do território e revela uma forte incidência no planeamento de âmbito municipal, o que exigirá um elevado envolvimento e responsabilização das Autarquias Locais no processo de implementação do PNPT.

Orientações para a elaboração dos Instrumentos de Gestão Territorial

Planos Sectoriais

O Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território apresenta recomendações sobre a elaboração de um conjunto de planos de natureza sectorial com repercussão territorial.

No Quadro 2 apresenta-se uma listagem dos Planos Sectoriais referidos no Programa das Políticas, indicando alguns aspectos críticos que, do ponto de vista do ordenamento do território, devem ser considerados no seu conteúdo.



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

Quadro 2 – Aspectos críticos a considerar nos Planos Sectoriais referidos no Programa das Políticas

Plano Sectorial	Responsabilidade	Aspectos Críticos
Rede Natura	MAOTDR	Definição de critérios para a afectação de usos e acções com impactes reduzidos.
Plano Nacional da Água e Planos de Gestão de Bacias Hidrográficas	MAOTDR	Orientações concretas sobre salvaguarda e reforço de recursos hídricos a incorporar nos PROT e PDM.
Plano Nacional de Regadios	MADRP	Articulação com a Lei-Quadro da Água e com uma estratégia para o desenvolvimento rural.
Plano Sectorial de Recursos Geológicos	MEI	Definição de critérios de salvaguarda de recursos a incorporar nos PROT e PDM; articulação com a definição de uma estratégia para a recuperação de áreas de extracção desactivadas.
Plano Nacional para Produção de Energias Renováveis	MEI	Identificação de áreas preferenciais e definição de critérios para compatibilização com a salvaguarda de valores naturais e culturais.
Plano da Rede Nacional de Aeródromos Secundários e Heliportos	MOPTC	Articulação com o Plano Nacional de Defesa da Floresta contra Incêndios e com a rede de locais certificados para aterragem de voos de emergência médica.
Plano para o Sistema Portuário Nacional	MOPTC	Alargamento de <i>hinterlands</i> ; orientações concretas para os instrumentos de planeamento de âmbito local.
Planos Ferroviários	MOPTC	Articular com a Rede de Alta Velocidade; integrar nas redes ibérica e europeia de passageiros e mercadorias; assegurar condições de transferência modal.
Plano Rodoviário Nacional	MOPTC	Contemplar as novas realidades sócio-económicas e territoriais regionais e rever em conformidade com o modelo territorial preconizado no PNPOT.
Planos Sectoriais de Turismo	MEI	Definição de modelos de desenvolvimento turístico regionais, em conformidade com o Plano Estratégico Nacional de Turismo; controle da expansão do Turismo Residencial; requalificação das áreas de ocupação turística.
Plano Nacional da Rede Hospitalar, Rede de Cuidados Continuados Integrados e Centros de Orientação de Doentes Urgentes	MS	Considerar o modelo territorial preconizado no PNPOT, em particular os sistemas urbanos e de acessibilidades, e articular com os modelos regionais que vierem a ser definidos nos futuros PROT.



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

Plano Sectorial	Responsabilidade	Aspectos Críticos
Plano Nacional de Ordenamento da Rede de Equipamentos Desportivos	MP / IDP	Considerar o modelo territorial preconizado no PNPOT, em particular os sistemas urbanos e de acessibilidades, e articular com os modelos regionais que vierem a ser definidos nos futuros PROT; orientações para cooperação intermunicipal.
Planos Nacionais de Gestão de Resíduos e Planos Estratégicos Sectoriais de Resíduos Sólidos Urbanos, de Resíduos Industriais e de Resíduos Hospitalares	MAOTDR	Considerar o modelo territorial preconizado no PNPOT, em particular os sistemas urbanos e de transportes e acessibilidades, e articular com os modelos regionais que vierem a ser definidos nos futuros PROT; orientações para cooperação intermunicipal.
Plano Estratégico de Abastecimento de Água e de Saneamento de Águas Residuais	MAOTDR	Definir critérios para a elaboração de Planos de Segurança, de Qualidade e de Quantidade do Recurso Água, com base na definição de uma Reserva Nacional Estratégica de Água; orientações concretas a incorporar nos PMOT.

Além dos Planos Sectoriais indicados, o Programa de Políticas faz referência a determinadas estratégias e programas de âmbito sectorial, que exigem uma visão integrada do território nacional e que conterão orientações específicas, nomeadamente em termos de localização de actividades, definições de uso do solo e salvaguarda de valores e recursos. Destacam-se, pela sua relevância no ordenamento do território:

- Estratégia de Gestão Integrada da Zona Costeira Nacional – determina critérios de protecção ambiental, de prevenção de situações de risco e de ocupação humana a reverter nos PROT, PDM e planos de ordenamento da orla costeira (POOC);
- Programa Nacional de Recuperação de Áreas Extractivas Desactivadas – com incidência no conteúdo dos PROT e nos PMOT;
- Programa Nacional de Recuperação e Valorização das Paisagens – com base na identificação e avaliação dos valores paisagísticos a proteger, em articulação com as orientações da Convenção Europeia da paisagem e incorporando um sistema de acompanhamento e gestão das paisagens. Tem incidência em todos os IGT;
- Sistema Integrado de Circuitos Preferenciais para o transporte, armazenagem, eliminação e valorização dos resíduos industriais – em conformidade com o modelo territorial preconizado no PNPOT e com forte articulação com a elaboração dos PROT;
- Rede Nacional de Áreas de Localização Empresarial e de Inovação – em conformidade com o modelo territorial preconizado no PNPOT e com forte articulação com a elaboração dos PROT;
- Estratégia de Desenvolvimento Rural – com uma perspectiva de integração sectorial e de sustentabilidade económica das áreas rurais;
- Política Nacional de Arquitectura e da Paisagem – em articulação com as políticas nacionais da cultura, do ambiente, do desenvolvimento urbano, da habitação e do turismo, fornecendo orientações concretas para os planos com conteúdo urbanístico: plano de urbanização (PU), instrumentos de planeamento de pormenor (PP) e PDM;



- Planos de ordenamento florestal, planos de gestão florestal e planos de defesa da floresta contra incêndios - em articulação com as estratégias de desenvolvimento rural que vierem a ser definidas ao nível regional, fornecendo orientações concretas sobre ocupação e gestão de áreas florestais a incorporar nos PROT e PDM.

Planos Especiais de Ordenamento do Território

Os PEOT são o instrumento privilegiado para a concretização do Objectivo Estratégico 1 – *conservar e valorizar a bio-diversidade e o património natural, paisagístico e cultural, utilizar de modo sustentável os recursos energéticos e geológicos, e prevenir e minimizar os riscos* – devendo reflectir muitos dos objectivos específicos enunciados. Por outro lado, os resultados da elaboração de determinadas medidas prioritárias contribuirão para a elaboração dos planos especiais. Estão neste caso todas as medidas que se traduzem na constituição de informação de base e na definição de critérios para a gestão sustentável, para a conservação da natureza e da biodiversidade, e para garantir a qualidade ambiental.

Planos Regionais de Ordenamento do Território

Os princípios, objectivos e orientações consagrados no PNPOT deverão ser desenvolvidos nos vários PROT que, por sua vez, constituem um quadro de referência estratégico para os PDM. Cabe aos PROT uma posição de charneira fundamental no processo de elaboração e revisão articulada destes três pilares fundamentais do Sistema de Gestão Territorial.

O significado e as potencialidades dos PROT são ampliados pela articulação com a revisão dos Planos Directores Municipais (PDM). Face a uma nova geração de PDM que se pretendem mais estratégicos, os PROT devem fornecer um quadro de referência estratégica de longo prazo que permita aos municípios estabelecerem as suas opções de desenvolvimento e definirem regras de gestão territorial compatíveis com o modelo consagrado para a Região.

De acordo com a Lei de Bases da Política de Ordenamento do Território e de Urbanismo (LBOTU), os PROT são instrumentos de desenvolvimento territorial, de natureza estratégica, que em conjunto e de acordo com o PNPOT traduzem as grandes opções com relevância para a organização do território, estabelecendo directrizes de carácter genérico sobre o modo de uso do mesmo, consubstanciando o quadro de referência a considerar na elaboração dos PMOT.

Como orientações estratégicas que derivam do Programa das Políticas do PNPOT para a elaboração dos novos PROT, salienta-se:

- Definição de critérios de discriminação positiva dos municípios mais afectados pelos regimes especiais de protecção de recursos e valores naturais;
- Definição dos elementos fundamentais da rede regional de conservação da natureza a integrar na estrutura ecológica regional, a desenvolver no âmbito dos PDM;
- Identificação dos factores e situações de risco potencial à escala regional e definição de normas para a sua prevenção;
- Desenvolvimento de orientações específicas resultantes das políticas sectoriais, em particular no que respeita à protecção da zona costeira, à protecção dos recursos hídricos e da paisagem, à gestão das áreas florestais, ao desenvolvimento das energias renováveis e à ocupação turística;
- Requalificação dos espaços de edificação dispersa e controlo dos processos de urbanização;
- Promoção de modelos de desenvolvimento policêntrico que possam garantir maior integração e coesão territoriais e maior racionalização na afectação de recursos;
- Promoção da cooperação inter-urbana (contratos de aglomeração e redes temáticas) para reforço dos factores de competitividade e valorização de recursos territoriais comuns;



- Desenvolvimento de estratégias de desenvolvimento rural apoiadas por uma rede de centros de qualidade e inovação;
- Definição de localizações indicativas para os equipamentos e infra-estruturas de âmbito regional, para as actividades económicas estruturantes e para os principais circuitos de transporte e armazenagem.

Planos Intermunicipais de Ordenamento do Território

Os Planos Intermunicipais de Ordenamento do Território (PIOT) visam a articulação estratégica entre áreas territoriais interdependentes ou com interesses afins, constituindo um instrumento de cooperação intermunicipal e estabelecendo a articulação entre os PROT e os planos municipais.

A cooperação intermunicipal é um elemento fortemente presente nas orientações do PNPOT, tanto ao nível do modelo de organização territorial como na definição de objectivos. Embora a elaboração de PIOT seja facultativa, o modelo de planeamento regional, baseado em PROT que abrangem uma área de intervenção relativamente vasta, aconselha o recurso aos planos intermunicipais como forma de articular estratégias de desenvolvimento económico e social de municípios que partilham interesses comuns.

Planos Municipais de Ordenamento do Território

O planeamento de nível municipal, da responsabilidade das Autarquias Locais, tem como objectivo definir o regime de uso do solo e a respectiva programação, através de opções próprias de desenvolvimento enquadradas pelas directrizes de âmbito nacional e regional.

Os PMOT, de natureza regulamentar, constituem os instrumentos que servem as actividades de gestão territorial do município. Possuem conteúdo, natureza e objectivos diferentes entre si, para efeitos de definição do regime de uso do solo.

Deve evitar-se que a gestão do desenvolvimento urbanístico do município se efectue apenas com base no PDM, o que, imprimindo maior rigidez a este instrumento, reduz a sua vocação estratégica e a sua capacidade de actualização.

A concretização do Programa das Políticas do PNPOT, quer ao nível dos objectivos quer das medidas prioritárias, passa por um conjunto de orientações específicas a considerar na elaboração dos PMOT. Destacam-se as mais determinantes do conteúdo dos planos:

- Inequívoco carácter estratégico dos PDM - estes planos devem assumir uma função essencialmente de planeamento estratégico municipal, definindo o regime de uso do solo e o modelo de organização territorial num quadro de flexibilidade que permita o acompanhamento das dinâmicas perspectivadas para um período de 10 anos;
- Os Planos Directores Municipais devem delimitar a Estrutura Ecológica Municipal e definir regras de gestão, em articulação com os regimes territoriais de protecção de valores naturais e numa lógica de continuidade com os municípios envolventes;
- Nos municípios com frente marítima, o PDM deve consagrar um espaço litoral tampão, livre de construção, em conformidade com as orientações definidas pela Estratégia Integrada de Gestão da Zona Costeira Nacional;
- A paisagem deve ser respeitada nos PMOT como um recurso territorial básico;
- A prevenção e a resolução de situações de risco devem constituir uma das preocupações fundamentais do planeamento municipal, sendo explicitamente contempladas nas propostas de ordenamento dos diversos tipos de planos municipais;
- Os PMOT devem conter a identificação das áreas de reabilitação/revitalização urbana e condicionar a expansão urbana às possibilidades de intervenção em áreas já urbanizadas;



- Os PMOT devem considerar a mobilidade de pessoas e bens configurada nos planos de mobilidade e de ordenamento logístico, entretanto desenvolvidos como suporte à programação dos sistemas das infra-estruturas de transporte;
- Os PMOT devem assegurar a qualidade arquitectónica dos espaços edificados em conformidade com as orientações da política nacional de arquitectura e da paisagem;
- A contenção e requalificação da edificação dispersa deve constituir um objectivo estratégico genérico do planeamento municipal;
- O desenvolvimento rural deve ser apoiado por instrumentos de planeamento concretos, quer no que respeita à gestão de espaços agrícolas e florestais quer através da elaboração de Planos de Intervenção em Espaço Rural (PIER);
- Os PMOT devem desenvolver, operacionalizar e concretizar as orientações das Agendas Locais 21;
- Para a execução dos PMOT devem ser definidos mecanismos que possibilitem o recurso a parcerias e formas de contratualização entre o sector público e os privados.

Monitorização, Avaliação e Revisão do PNPOT

Nos termos do Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial, compete ao Governo submeter à apreciação da Assembleia da República, de dois em dois anos, um relatório sobre o estado do Ordenamento do Território. Este relatório deve reflectir as conclusões do trabalho de monitorização e avaliação, da responsabilidade do Observatório do Ordenamento do Território e do Urbanismo, incidindo sobre as dinâmicas territoriais em curso e sobre a concretização e adequação dos instrumentos de gestão territorial em vigor.

No âmbito de acção do Observatório, deverá proceder-se à monitorização da implementação do PNPOT e a uma avaliação regular da adequação das suas disposições à evolução das condições sociais, económicas, ambientais e tecnológicas que estiveram na base da sua elaboração. Esta avaliação poderá determinar a necessidade de alteração ou revisão do PNPOT.

Na análise dos resultados desta avaliação deverão ser considerados os instrumentos de gestão territorial que desenvolvem e concretizam as propostas do PNPOT, nomeadamente nos âmbitos regional e sectorial, de modo a identificar também necessidades de alteração ou revisão desses instrumentos.