



MINISTÉRIO DO AMBIENTE, DO ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO E DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL
DIRECÇÃO-GERAL DO ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO E DESENVOLVIMENTO URBANO

RELATÓRIO DE APURAMENTO E PONDERAÇÃO DOS RESULTADOS DA DISCUSSÃO PÚBLICA DO PNPOT

Sumário

Janeiro 2007

TERRITÓRIO
PORTUGAL.

Ficha Técnica

Elaborado por:

DGOTDU

Editado por:

DGOTDU, Janeiro de 2007



MINISTÉRIO DO AMBIENTE, DO ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO E DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL
DIRECÇÃO-GERAL DO ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO E DESENVOLVIMENTO URBANO

INDICE

	Pág.
1. Enquadramento	
1.1. Introdução	3
1.2. Cronologia do processo	3
1.3. Documentos publicitados e locais de consulta	4
1.4. Publicitação da discussão pública	4
1.5. <i>Site</i> www.territoriportugal.pt	5
1.6. Realização de sessões públicas	6
1.7. Pareceres das Universidades	7
2. Análise geral da participação	
2.1. Modo e formato de participação	7
2.2. Perfil dos participantes	7
2.3. Apreciação valorativa nas fichas de participação	8
2.4. Matriz de Incidências	10
3. Análise dos conteúdos da participação	
3.1. Universo e diversidade das questões suscitadas	10
3.2. Metodologia de análise e ponderação	10
3.3. Análise das sessões públicas	11
3.4. Análise dos Pareceres das Universidades	12
3.5. Análise do Parecer do Conselho Nacional de Ambiente e Desenvolvimento Sustentável	15
3.6. Matriz de Ponderação e Encaminhamento	16
4. Síntese e conclusões	
4.1. Matriz de Ponderação Final	17
4.2. Matriz de Acolhimento	17
4.3. Balanço global do processo e considerações finais	17



1. Enquadramento

1.1. Introdução

O presente documento constitui um resumo do **Relatório de Apuramento e Ponderação dos Resultados da Discussão Pública do Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território (PNPOT)**. Este Relatório dá cumprimento ao disposto no n.º 5 do art. 33º do DL n.º 380/99, de 22 de Setembro e foi elaborado pela Direcção-Geral do Ordenamento de Território e Desenvolvimento Urbano (DGOTDU) em Dezembro de 2006. Está disponível no *site* www.territorioportugal.pt.

A responsabilidade pela condução da discussão pública e pelo subsequente apuramento e ponderação dos respectivos resultados foi cometida à DGOTDU por Despacho do Secretário de Estado do Ordenamento do Território e das Cidades (SEOTC), de 8 de Maio de 2006.

1.2. Cronologia do processo

A figura do PNPOT foi criada no âmbito do sistema de gestão territorial pela referida Lei n.º 48/98, de 11 de Agosto, e posteriormente regulamentada pelo Decreto-lei n.º 380/99, de 22 de Setembro.

A elaboração do PNPOT foi determinada pela Resolução de Conselho de Ministros n.º 76/2002, de 11 de Abril, que cometeu à DGOTDU a responsabilidade de promover e conduzir essa elaboração. Nos termos da mesma Resolução, a elaboração técnica do PNPOT deveria ser acompanhada por um Sistema de Pontos Focais (SPF) e por uma Comissão Consultiva (CC). O SPF integrou as CCDR, as Direcções Regionais responsáveis pelo Ordenamento do Território das Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira, bem como as entidades da Administração Central do Estado com responsabilidades sectoriais relevantes. A CC integrou os representantes de dezassete entidades da Sociedade Civil.

Em 18 de Fevereiro de 2003, através do Despacho n.º 3335/2003 (MCOTA), foi criada a equipa de projecto, designada Gabinete PNPOT, a funcionar no âmbito da DGOTDU, coordenada pelo Prof. Jorge Gaspar e constituída por especialistas de várias Universidades contratados para o efeito.

Através da Resolução de Conselho de Ministros n.º 162/2004, de 11 de Novembro, o SPF passou a integrar a CC. As entidades que originariamente integravam a CC passaram a constituir a denominada Secção da Sociedade Civil.

O processo de preparação da proposta técnica de PNPOT, que antecedeu a sua Discussão Pública, decorreu, tal como previsto nos artigos 30º a 32º do



MINISTÉRIO DO AMBIENTE, DO ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO E DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL
DIRECÇÃO-GERAL DO ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO E DESENVOLVIMENTO URBANO

Decreto-Lei n.º 380/99, de 22 de Setembro, em duas fases: a primeira, de elaboração da Proposta pelo Gabinete PNPOT com o acompanhamento da CC e a segunda, dedicada ao procedimento de Concertação.

A CC emitiu em 28 de Abril de 2005 o parecer sobre a proposta técnica do PNPOT, tendo-se seguido a fase de concertação de acordo com o estipulado no art. 32.º do Decreto-Lei n.º 380/99, de 22 de Setembro.

Como resultado do processo de concertação a proposta técnica de PNPOT foi objecto de significativas alterações, tendo o Gabinete do PNPOT entregue a versão final da mesma em Outubro de 2005.

Posteriormente, o Governo adequou ainda alguns aspectos da estrutura e do conteúdo da proposta técnica para garantir a coerência com as orientações políticas de ordem estratégica que prossegue, como havia anunciado prévia e formalmente em sede de concertação.

A Proposta Técnica de PNPOT foi aprovada pelo Governo para efeitos da discussão pública, conforme disposto no art. 33º do Decreto-Lei n.º 380/99, de 22 de Setembro, em 16 de Março de 2006 (RCM nº 41/2006, de 27 de Abril).

A responsabilidade de condução do processo de discussão pública, bem como do subsequente apuramento e ponderação dos respectivos resultados, foi cometida à DGOTDU (Despacho SEOTC nº 11 522/2006 - 2ª série, de 8 de Maio de 2006).

A discussão pública decorreu entre 17 de Maio e 31 de Outubro de 2006.

1.3. Documentos publicitados e locais de consulta

A partir do dia 17 de Maio de 2006, a proposta técnica do PNPOT para discussão pública passou a estar disponível, para consulta, através de um portal electrónico especificamente concebido para o efeito (www.territorioportugal.pt).

Este portal ficou acessível para consulta pública através das páginas *web* da DGOTDU e das cinco CCDR no Continente, da Direcção Regional de Estudos e Planeamento da Direcção Regional de Ordenamento do Território e Recursos Hídricos, na Região Autónoma dos Açores, e da Direcção Regional de Ordenamento do Território, na Região Autónoma da Madeira. Nestes locais foi igualmente disponibilizada uma versão em papel e um serviço de recepção de quaisquer elementos contendo observações e sugestões.

1.4. Publicitação da Discussão Pública

Tendo em conta a importância do PNPOT no sistema de gestão territorial, entendeu o SEOTC ser necessário definir uma estratégia global de comunicação para a fase de



MINISTÉRIO DO AMBIENTE, DO ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO E DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL
DIRECÇÃO-GERAL DO ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO E DESENVOLVIMENTO URBANO

discussão pública, de forma a estimular uma ampla participação e assim assegurar a qualidade e eficácia de todo o processo (Despacho de 24 de Maio de 2006).

A definição dessa estratégia de comunicação foi cometida a uma empresa da especialidade que, em articulação com a DGOTDU, desenvolveu um conjunto de trabalhos de concepção que envolveram a definição da marca "Território Portugal", o desenvolvimento de um site específico (www.territorioportugal.pt), bem como a realização de um vídeo-filme sobre o PNPOT e a criação de diversos suportes de comunicação.

Utilizando a imagem de marca e os suportes de comunicação a ela associados, a publicitação da discussão pública foi muito visível e envolveu um conjunto de acções muito significativas, das quais se destaca a sessão de abertura da discussão pública, presidida pelo Primeiro-Ministro e realizada na Fundação Calouste Gulbenkian, em Lisboa, no dia 17 de Maio de 2006.

1.5. Site www.territorioportugal.pt

O site do PNPOT foi concebido para se manter activo durante todo o período de tramitação do PNPOT, até à sua aprovação pela Assembleia da República. Considera-se provável a sua manutenção também após a entrada em vigor do PNPOT, fornecendo um suporte para a divulgação das acções relacionadas com a sua aplicação e futura avaliação.

O site www.territorioportugal.pt apresentou, durante o período de discussão pública, uma estrutura que permitiu a navegação através de três entradas distintas: 'Proposta', 'Discussão Pública' e 'Ficha de Participação'.

The screenshot shows the website interface for the PNPOT public discussion. The browser title is 'PNPOT - Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território - Microsoft Internet Explorer'. The address bar shows 'http://www.territorioportugal.pt/'. The website header includes the DGOTDU logo and the text 'TERRITÓRIO PORTUGAL. Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território, Ministério do Ambiente, do Ordenamento do Território e do Desenvolvimento Regional'. A navigation menu has three items: 'Discussão Pública', 'Proposta', and 'Ficha de Participação'. The main content area is titled 'Discussão Pública' and features a map of Portugal. To the right, there is a section 'Consulte os documentos' with a large number '1' and a list of documents: 'Proposta técnica do PNPOT', 'Relatório' (3.766 KB PDF), and 'Programa de Acção' (1.251 KB PDF). Below this is a section 'Conheça os pareceres' with a large number '2' and text: 'Para ajudar a formar a sua opinião, conheça os pareceres já elaborados sobre a proposta técnica do PNPOT:'. At the bottom left, there is an 'Agenda' section with a table of events.

27 de Abril	Sessões Públicas	Outras sessões
Publicação da RCM n.º 41/2006, de 27 de Abril	Sessão Pública CCDR Norte 25 de Maio, às 14:30h Porto, Auditório CCDR Norte, R. Rainha D. Estefânia, 251	CM Loures 26 de Maio, às 9:30h Louisa, Auditório da CCAML (Caixa de Crédito Agrícola Mútuos de Loures) Largo 5 de Outubro

Ao longo do período de discussão pública, de 17 de Maio a 31 de Outubro de 2006, foram realizadas 27 929 visitas ao site, com o registo de 153 893 páginas visitadas.



MINISTÉRIO DO AMBIENTE, DO ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO E DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL
DIRECÇÃO-GERAL DO ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO E DESENVOLVIMENTO URBANO

1.6. Realização de sessões públicas

Durante o período de discussão pública e tendo como objectivo proporcionar um melhor esclarecimento sobre a proposta técnica do PNPOT, a DGOTDU, em colaboração com as CCDR, promoveu cinco sessões públicas oficiais. Em todas estas sessões esteve presente o SEOTC. Na sessão pública que teve lugar em Faro, esteve também presente o Ministro do Ambiente, Ordenamento do Território e Desenvolvimento Regional.

A calendarização destas sessões foi a seguinte:

Entidade	Data	Local
CCDR Norte	25 de Maio, 14.30h	Porto, Auditório CCDR Norte, R. Rainha D. Estefânia, 251
CCDR Lisboa e Vale do Tejo	1 de Junho, 14.30h-18h	Lisboa, CCB - Sala Calempluy, Praça do Império (Belém)
CCDR Algarve	14 de Junho, 14.30h	Faro, Auditório da CCDR, Praça da Liberdade, 2
CCDR Centro	22 de Junho, 14.30h	Coimbra, Auditório da CCDR, Rua Bernardim Ribeiro, 80
CCDR Alentejo	10 de Julho, 14.30h	Évora, Auditório CCDR, Estrada das Piscinas, 193

De todas as sessões públicas oficiais foram elaboradas actas.

Realizaram-se ainda sessões públicas de iniciativa de outras entidades, como sejam:

Entidade	Data	Local
C.M. Loures	26 de Maio, 9.30h	Lousa, Auditório da CCAML (Caixa de Crédito Agrícola Mútuo de Loures), Largo 5 de Outubro
Fundação Antero de Quental	3 de Julho, 21.00h	Coimbra, Auditório Unidade Saúde de Coimbra - Fundação Fernão Mendes Pinto, Av. Fernando de Magalhães
CEDOUA	7 de Julho, 15.00h	Coimbra, Sala 7 - Gerais, Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra
Sociedade de Geografia de Lisboa	De 18 a 20 de Julho	Lisboa, Sede da SGL, R. Portas de S. Antão

Durante o período de discussão pública foram ainda realizadas intervenções nos meios de comunicação social por diversas personalidades e entidades, e publicadas diversas notícias. Através da recolha de imprensa referenciada no *site* PNPOT, contabilizaram-se cerca de uma centena de artigos de Maio a Outubro de 2006.



1.7. Pareceres das Universidades

Em cumprimento do disposto nos artº 33º e 34º do Decreto-Lei n.º 380/99, de 22 de Setembro, foram solicitados pareceres a diversas Universidades.

Esta solicitação de pareceres obedeceu ao critério definido no n.º 4, do art. 33º, do Decreto-Lei n.º 380/99, de 22 de Setembro. Foram convidadas a emitir parecer apenas as universidades que não integraram o Gabinete PNPOT e não estiveram directamente envolvidas na elaboração da proposta técnica do PNPOT.

2. Análise geral da participação

2.1. Modo e formato de participação

Durante o período de discussão pública, os interessados puderam apresentar as suas observações e sugestões por escrito, através do preenchimento de uma Ficha de Participação disponibilizada em ficheiro, para *download*, através do *site* www.territoriportugal.pt. Nos locais de consulta pública indicados, essa ficha foi igualmente disponibilizada em papel.

A maioria dos participantes (76,2%) optou por enviar as suas observações e sugestões por via electrónica (51,8% por preenchimento *on-line* e 24,4% por correio electrónico). O envio por via postal representou 21,8% e a entrega presencial 2,1%.

A maioria dos participantes (59%) utilizou como formato de participação a ficha. Foram igualmente recebidas observações e sugestões noutros formatos que foram classificados como "outros documentos" (OD) e representam 31%. Os restantes participantes (10%), enviaram contributos nos dois formatos.

2.2. Perfil dos participantes

Durante o período de discussão pública, a DGOTDU recebeu 189 registos de participação efectiva¹ correspondentes às categorias que se apresentam no Quadro 1.

¹ Foram realizados 193 registos. No entanto apenas se consideraram para efeitos de análise 189 participações, face à duplicação de registos.



MINISTÉRIO DO AMBIENTE, DO ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO E DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL
DIRECÇÃO-GERAL DO ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO E DESENVOLVIMENTO URBANO

Quadro 1 - Número de registos por perfil de participante

Perfil de Participante	N.º
Particulares	109
Câmaras Municipais	22
Assembleias Municipais	4
Comunidades Urbanas e Grandes Áreas Metropolitanas	2
Associações de Municípios	3
Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional	2
Organismos e Serviços Públicos das Regiões Autónomas	2
Organismos e Serviços Públicos da Administração Central	9
Gabinetes Governamentais	2
Universidades*	7
Partidos Políticos	1
Associações	21
Empresas	5
TOTAL	189

2.3. Apreciação valorativa nas fichas de participação

Na ficha de participação que foi preparada para suportar a recolha de observações e sugestões durante a discussão pública, foi incluída uma apreciação qualitativa de cada um dos capítulos e sub-capítulos do documento, através de uma escala de 5 graus centrada no valor "0" (-2, -1, 0, +1, +2), em que (-2) corresponde a uma avaliação fortemente negativa e (+2) a uma avaliação muito positiva. O valor 0 corresponde a uma apreciação sem opinião.

Os resultados da valoração expressa nas fichas são sintetizados no Quadro 2. Para a construção do quadro foi adoptado um critério de ponderação relativa, de modo a agrupar as incidências das apreciações em três classes: i) com valor inferior a 25% de respostas num determinado valor da escala quantitativa (-2 a +2); ii) entre 25% e 35% e iii) entre 35% e 50%.

Esta análise teve ainda em consideração o facto de as fichas recebidas apresentarem uma ponderação temática não exaustiva. Verificou-se que a avaliação foi globalmente positiva, com 61% das incidências entre 'positivo' e 'fortemente positivo'.



MINISTÉRIO DO AMBIENTE, DO ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO E DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL
DIRECÇÃO-GERAL DO ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO E DESENVOLVIMENTO URBANO

Quadro 2 - Apreciação qualitativa do PNPOT nas fichas de participação

TEMAS		Apreciação					Sem opinião	N.º respostas
		-2	-1	0	1	2		
B	Apreciação geral do documento							88
RELATÓRIO	C1	Portugal no Mundo						62
	C2	Organização, tendências e desempenho do território						55
	C3	As Regiões						52
	C4	Portugal 2025: Estratégia e modelo territorial						50
PROGRAMA DE ACÇÃO	D1	Programa das Políticas						57
	D11	Objectivo Estratégico 1						50
	D12	Objectivo Estratégico 2						46
	D13	Objectivo Estratégico 3						44
	D14	Objectivo Estratégico 4						43
	D15	Objectivo Estratégico 5						44
	D16	Objectivo Estratégico 6						46
	D2	Directrizes para os Instrumentos de Gestão Territorial						47
N.º respostas		32	57	105	256	164	70	684

Legenda:

	< 25 % incidências
	25% < incidências < 35 %
	35% < incidências < 50 %



2.4. Matriz de Incidências

Face ao universo das observações e sugestões recebidas, procedeu-se, em primeiro lugar, à identificação dos capítulos do Relatório e do Programa de Acção sobre os quais estas incidiram. A partir dessa identificação, construiu-se uma Matriz de Incidências (Matriz I)

Da análise da Matriz I, conclui-se que mais de 50% dos contributos incide simultaneamente sobre o Relatório e o Programa de Acção. Verifica-se também que o maior peso das observações e sugestões feitas sobre o Programa de Acção recai sobre o capítulo 2 - Programa das Políticas.

3. Análise dos conteúdos da participação

3.1. Universo e diversidade das questões suscitadas

O processo de discussão pública mobilizou variadíssimos recursos e traduziu-se em inúmeras iniciativas de promoção, divulgação, recolha e organização dos diversos conteúdos e formatos de participação, sinteticamente reportados no Capítulo 1.

A diversidade e extensão dos conteúdos em análise conduziu à necessidade de um tratamento diferenciado e à adopção de uma metodologia de ponderação especificamente orientada para atingir os objectivos seguintes:

- a. Apreciação exaustiva de todos os contributos;
- b. Caracterização dos aspectos diferenciadores;
- c. Avaliação da relevância das observações e sugestões;
- d. Análise da pertinência e orientação final do acolhimento;
- e. Integração adequada e justificada nos textos da proposta técnica.

Face a estes objectivos, foi definida a metodologia de análise e ponderação que se a seguir se apresenta.

3.2. Metodologia de análise e ponderação

As observações e sugestões recebidas foram objecto de uma organização e uma caracterização prévias, de acordo com dois critérios:



MINISTÉRIO DO AMBIENTE, DO ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO E DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL
DIRECÇÃO-GERAL DO ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO E DESENVOLVIMENTO URBANO

- o primeiro, já referido em 2.4, consistiu na arrumação das observações e sugestões em função da incidência no Relatório e no Programa de Acção, por perfil de participante, dando origem à elaboração de uma Matriz de Incidências (Matriz I).
- o segundo critério baseou-se na análise da natureza das observações e sugestões, através de um trabalho de leitura, identificação e 'tipificação' de todas as contribuições em três grandes grupos:

Sugestões tipo A: aquelas que consistiram fundamentalmente em correcções de vocabulário e terminologia, alterações e melhoramentos pontuais, as quais foram globalmente acolhidas no texto;

Sugestões tipo B: todas as observações e sugestões de carácter objectivo, mas que exigiram alguma análise de conteúdo, cruzamento com outros documentos de estratégia e eventual consulta a outras entidades, tendo como consequência: nova redacção de parágrafos, reformulação ou inclusão de novas medidas, menção de outros documentos, planos e estratégias em articulação com o PNPOT. Estas sugestões contribuíram para uma melhoria substancial do texto submetido a consulta pública;

Sugestões tipo C: as observações que focavam questões de fundo, em geral relativas a omissões, lacunas e alegadas insuficiências da proposta técnica do PNPOT: questões transversais, alterações de estrutura, compatibilidade e coerência interna, articulação e implementação, entre outras; a apreciação destas observações, pela sua complexidade, requereu não só o estudo de documentos adicionais e consultas a outras entidades, mas também uma análise aprofundada dos temas em questão e a justificação das abordagens feitas na proposta técnica submetida a consulta pública.

Esta metodologia permitiu que se procedesse a uma incorporação gradual, ponderada e justificada de melhorias no texto da proposta técnica do PNPOT, a partir dos contributos recebidos.

A síntese da ponderação e acolhimento das questões dos tipos B e C consta nas Matrizes III e IV.

3.3. Análise das sessões públicas

As sessões públicas constituíram um importante momento de reflexão sobre a proposta técnica do PNPOT, permitindo um debate mais desenvolvido sobre as matérias com maior incidência em cada região.



MINISTÉRIO DO AMBIENTE, DO ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO E DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL
DIRECÇÃO-GERAL DO ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO E DESENVOLVIMENTO URBANO

Nestas sessões públicas participaram mais de 600 pessoas, representativas de autarquias locais, universidades, institutos politécnicos, escolas profissionais, associações, delegações regionais da administração central e muitas outras instituições e particulares.

As observações e sugestões apresentadas nas sessões públicas foram consideradas globalmente relevantes e pertinentes e o seu acolhimento está registado na Matriz II.

3.4. Análise dos Pareceres das Universidades

O artigo n.º 33º, do Decreto-Lei n.º 380/99, de 22 de Setembro, estabelece que “no decurso da discussão pública o Governo submete ainda a proposta técnica do PNPOT a avaliação crítica e parecer de, pelo menos, três instituições universitárias ou científicas nacionais com uma prática de investigação relevante nas áreas do ordenamento do território”.

Para dar cumprimento a esta exigência legal e de acordo com o critério apresentado no ponto 1.7, a DGOTDU solicitou pareceres a dez instituições universitárias, tendo enviado parecer as Universidades do Algarve, de Aveiro, de Évora, do Minho, do Porto e de Trás-os-Montes e Alto Douro.

A apreciação que se segue sintetiza as questões apresentadas e que deram um importante contributo para se melhorar a proposta do PNPOT.

Universidade do Algarve

O parecer enviado pela Universidade do Algarve adoptou o formato de ficha de participação e foi elaborado pela Profª Doutora Maria Manuela Pires Rosa.

Neste parecer considera-se que a problemática da conservação dos recursos naturais, desenvolvimento urbano, transportes, energia e alterações climáticas está bem colocada no PNPOT. No entanto, considera-se também que no Programa de Acção devia ser atendida a necessidade de se definir regionalmente um sistema urbano compacto servido por transportes públicos por forma a que a morfologia urbana seja compatível com uma política sustentada de combate às alterações climáticas.

Considera-se também essencial promover a coordenação e a aprendizagem institucional que conduzam a atitudes e práticas consonantes com a sustentabilidade.

Universidade de Aveiro

O parecer da Universidade de Aveiro (UA), subscrito pelos relatores Prof. Doutores Artur Rosa Pires e Eduardo Anselmo Castro, começa por sublinhar a elevada



MINISTÉRIO DO AMBIENTE, DO ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO E DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL
DIRECÇÃO-GERAL DO ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO E DESENVOLVIMENTO URBANO

qualidade do PNPOT. A UA refere também que o PNPOT ajuda a criar um quadro mobilizador de mais conhecimento e facilitador da sua integração, nomeadamente através das instituições de investigação e ensino que não estiveram muito envolvidas na fase de preparação do PNPOT.

De um ponto de vista de maior detalhe, o parecer da UA menciona aspectos que não constam da proposta do PNPOT e que, portanto, considera uma lacuna. São exemplo, a ausência de uma análise crítica da própria “actividade” de OT, a não identificação de parcerias estratégicas entre organismos de Estado, a insuficiente atenção dada às competências profissionais e institucionais e a falta de calendarização associada ao processo de mudança do sistema de planeamento territorial.

Seguidamente, o parecer da UA procede a uma análise detalhada, por temáticas do PNPOT, a saber: Sustentabilidade Ambiental; Competitividade Territorial e Inovação; Tecnologias de Informação e Comunicação; Política de Cidades e Urbanismo; Conhecimento Científico e Cidadania.

A finalizar, o parecer da UA considera que o excessivo número de medidas faz perder a noção de “mensagens fortes”, sugerindo a articulação de objectivos estratégicos e específicos.

O parecer de síntese da UA foi completado com o envio, em anexo, de pareceres individuais que versam sobre questões específicas como seja a questão do desenvolvimento dos territórios rurais, um conjunto de questões no âmbito das Geociências, propostas específicas no domínio urbanístico, em particular relacionadas com os IGT, e um conjunto de questões gerais sobre o PNPOT e os desafios que este coloca. Estas questões são apresentadas na Matriz II - Matriz de Ponderação e Encaminhamento.

Universidade de Évora

O parecer da Universidade de Évora (UE) é subscrito pelo Prof. Doutor Alexandre Cancela de Abreu, que começa por considerar o Relatório e o Programa de Acção documentos bem estruturados, objectivos, claros e sintéticos, reconhecendo o gigantesco esforço que foi desenvolvido para recolher e trabalhar uma enorme quantidade de informação.

Considera também que sendo o Relatório uma síntese notável, apresenta como principal lacuna o facto de não se debruçar sobre as regiões autónomas dos Açores e da Madeira.

É sublinhada a importância da “Monitorização, Avaliação e Revisão do PNPOT”, mas coloca-se a dúvida sobre a que nível institucional (Assembleia da República e/ou Governo) recaem as competências e como se vai fazer uso do relatório bienal de



MINISTÉRIO DO AMBIENTE, DO ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO E DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL
DIRECÇÃO-GERAL DO ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO E DESENVOLVIMENTO URBANO

avaliação do estado do ordenamento do território, nomeadamente no que diz respeito à efectiva integração de políticas sectoriais.

O Parecer conclui com uma menção à importância que deve ter para o país a elaboração e aprovação deste Programa e com a afirmação de que, apesar das questões referidas como estando menos bem resolvidas e susceptíveis de melhoria, isso não invalida a qualidade global da proposta técnica do PNPOT.

Universidade do Minho

A apreciação geral do documento feita pela Universidade do Minho (UM), subscrita pelo Prof. Doutor Rui António Rodrigues Ramos, é bastante positiva, quer quanto à estrutura do documento, quer quanto ao seu conteúdo, e em especial o conjunto de opções para o desenvolvimento do Território, as orientações do Programa de Acção e as directrizes para os IGT.

No entanto, de um ponto de vista geral, a UM aponta alguns aspectos negativos e lacunas a suprir, como seja a falta de integração das várias medidas, a necessidade de uma maior clarificação da integração no PNPOT do conteúdo dos IGT e a pertinência de uma análise exaustiva da legislação em vigor de forma a poder avaliar a viabilidade de todas as medias propostas.

O parecer tece também várias considerações sobre as relações económicas Portugal-Espanha, energia e alterações climáticas, metodologias e prazos para a concretização de medidas, orientações para futuros planos e participação pública, entre outros temas.

Quanto às directrizes para os IGT considera a UM que é necessário um revisão das actuais estruturas associadas à elaboração e gestão dos IGT, devendo caminhar-se no sentido de uma integração progressiva dos planos sectoriais e espaciais.

A finalizar, o parecer da UM sublinha o papel fundamental que terá o Observatório do Ordenamento de Território e Urbanismo no sentido de apoiar as entidades centrais envolvidas nos diversos órgãos de acompanhamento a desempenhar um papel pró-activo, para que o PNPOT seja uma realidade.

Universidade do Porto

A Universidade do Porto, em resposta ao parecer solicitado, informou que muitos dos seus professores já haviam participado, de uma forma ou outra, na discussão do PNPOT, o que, somado à sobrecarga de trabalho de alguns deles, conduziu à não apresentação de uma apreciação geral do Programa, mas apenas de um documento visando um aspecto particular: o das Tecnologias de Informação e Comunicação (TIC), com base num documento preparado pelo INESC Porto.



MINISTÉRIO DO AMBIENTE, DO ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO E DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL
DIRECÇÃO-GERAL DO ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO E DESENVOLVIMENTO URBANO

Em síntese, considera que no Relatório a questão das novas tecnologias da Banda Larga e das Tecnologias de Informação e Comunicação é abordada de forma transversal e sem muito relevo. Considera também que no Programa de Acção, a temática está muito mais desenvolvida, mas as medidas prioritárias são quase todas de natureza nacional, não existindo praticamente articulação com os PMOT.

Universidade de Trás-os-Montes e Alto Douro

O parecer da UTAD é subscrito pelo Prof. Doutor Luís Ramos, que considera o PNPOT uma proposta coerente e bem fundamentada, de grande qualidade técnica e que aponta um caminho claro para o Portugal que não queremos, embora a imagem do Portugal que queremos lhe pareça um pouco menos nítida e precisa.

O Parecer atribui uma grande importância ao PNPOT e identifica várias insuficiências e apresenta algumas sugestões de melhoria como seja o aperfeiçoamento do modelo territorial, a melhor clarificação da integração-coordenação das políticas sectoriais e a insuficiente resposta aos problemas das regiões interiores.

Por último, o parecer evidencia a necessidade de se considerarem critérios de reequilíbrio territorial na racionalização da rede dos estabelecimentos de Ensino Superior.

3.5. Análise do Parecer do Conselho Nacional de Ambiente e Desenvolvimento Sustentável

No âmbito da discussão pública da proposta técnica do PNPOT, o SEOTC solicitou ao Conselho Nacional de Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (CNADS) um parecer sobre o Relatório e o Plano de Acção.

Para efeito de emissão do parecer, o CNADS constituiu um Grupo de Trabalho sob a coordenação do Conselheiro Nuno Portas, e composto pelos Conselheiros José Reis, Helena Roseta, Eugénio Sequeira e Rui Godinho, apoiados pelo secretário executivo, Aristides G. Leitão. O parecer, apresentado sob a forma de reflexão, foi aprovado por unanimidade em reunião ordinária de 12 de Julho de 2006 e enviado ao SEOTC.

O parecer do CNADS desenvolve-se em cinco capítulos dirigidos para as seguintes questões: Reforço do Carácter Estratégico do Programa, Modelo Territorial, Questões Ambientais, Desenvolvimento e Implementação do Programa, Instrumentos de Ordenamento e Gestão Territorial.

O CNADS considera que o PNPOT constitui um “avanço muito significativo (...) na articulação hierarquizada do edifício normativo do planeamento do território” e “um elemento central de oportunidade para o debate democrático”.



MINISTÉRIO DO AMBIENTE, DO ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO E DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL
DIRECÇÃO-GERAL DO ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO E DESENVOLVIMENTO URBANO

O parecer incide, em particular, sobre a necessidade de reforçar o carácter estratégico, transversal e territorialmente operativo do PNPOT. É dada particular importância à eficácia da acção pública, quer através do efeito cruzado dos mecanismos de intervenção disponíveis, quer pela necessidade de um entendimento menos redutor dessa intervenção (exemplo do uso dado aos IGT em geral), considerando o CNADS que estes aspectos estão entre os menos bem conseguidos no PA.

O parecer introduz diversas questões em matéria de ordenamento, urbanismo e desenvolvimento territorial e sugere algumas alterações no que se refere às Matrizes constantes do PA.

O conjunto de questões suscitadas em resultado da reflexão do CNADS sobre a proposta técnica do PNPOT foram consideradas de grande relevância e pertinência e contribuíram positivamente para a reformulação do texto. Em particular, destaca-se o novo enquadramento dado à parte do capítulo 3 do PA, relativa às directrizes para os instrumentos de gestão territorial, em resultado das sugestões do CNADS.

3.6. Matriz de Ponderação e Encaminhamento

Com base nos resultados da análise das fichas de participação e outros documentos, incluindo os conteúdos das sessões públicas e dos Pareceres das Universidades, elaborou-se a Matriz de Ponderação e Encaminhamento (Matriz II).

A Matriz II estrutura-se em dois grandes campos de preenchimento:

- a. No primeiro, faz-se a descrição sumária das questões classificadas como B e C (ver ponto 3.2), com indicação das fichas de participação (ou outros documentos registados) em que essas questões foram focadas;
- b. No segundo, apresenta-se a síntese da ponderação feita (em termos de relevância e pertinência) e o acolhimento dado às sugestões (em termos de efeitos na estrutura final e no texto da proposta técnica do PNPOT).

Os critérios de consideração de maior ou menor relevância foram aplicados com o objectivo de situar as questões, no âmbito dos grandes problemas do ordenamento do território, a nível nacional.

A consideração da pertinência das observações está essencialmente associada ao enquadramento específico e articulação com o texto da proposta técnica, em termos da estruturação, coerência interna dos conteúdos e correspondência com o enquadramento legal.

O acolhimento dado às observações e sugestões, em termos de efeitos na estrutura final e no texto da proposta técnica do PNPOT, é expresso de uma forma descritiva e sucinta.



4. Síntese e conclusões

4.1. Matriz de Ponderação Final

A Matriz III apresenta a síntese do apuramento e ponderação das observações e sugestões contidas nos 189 documentos de participação.

4.2. Matriz de Acolhimento

Na Matriz IV, apresentam-se as alterações introduzidas na estrutura e no texto da Proposta Técnica do PNPOT, em resultado da ponderação das observações e sugestões do tipo B e C.

A Matriz tem uma dupla entrada, a partir dos temas focados e da identificação concreta dos capítulos do Relatório e do Programa de Acção em que houve alterações. Essas alterações abrangem conteúdos, reestruturação de matrizes, medidas e objectivos e cartografia.

4.3. Balanço global do processo e considerações finais

Foi feito um esforço significativo no sentido de se criarem condições objectivas para que a discussão pública fosse participada, de modo a permitir recolher opiniões diversificadas do maior número de entidades e de cidadãos em geral.

Este esforço teve como eixo central a criação e a gestão da página *web* do PNPOT associada à imagem "Território Portugal".

A extensa divulgação e a realização das sessões públicas, bem como a articulação das iniciativas de outras entidades, constituíram factores importantes para que o nível de participação pudesse atingir patamares significativos em termos quantitativos e qualitativos.

O balanço final dos resultados da ponderação da discussão pública da proposta técnica PNPOT pode, por isso, ser sintetizado nos seguintes pontos:

- Considerando todas as observações e sugestões recebidas, a participação nas sessões públicas e os pareceres das Universidades, a apreciação da proposta técnica do PNPOT é, regra geral, positiva ou muito positiva. Por outro lado, as críticas feitas são, também, maioritariamente construtivas e contribuíram, directa ou indirectamente, para uma melhoria muito significativa dos textos em apreciação;
- De um ponto de vista quantitativo, foram visitadas 153 893 páginas *web*, contabilizaram-se 189 documentos, várias centenas de pessoas participaram nas sessões públicas, e seis universidades enviaram pareceres ao abrigo da legislação em vigor;



MINISTÉRIO DO AMBIENTE, DO ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO E DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL
DIRECÇÃO-GERAL DO ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO E DESENVOLVIMENTO URBANO

- Do ponto de vista qualitativo, constatou-se uma enorme diversidade de conteúdos, o que tornou mais profícua a discussão pública.
- A diversidade temática é outro dos aspectos que merece ser realçado. Alguns temas surgem de forma recorrente e emergem como preocupações fortes, evidenciando algumas debilidades da proposta técnica apresentada para discussão pública, dos quais se destacam: o deficiente desenvolvimento das especificidades das Regiões Autónomas; as questões do desenvolvimento rural; a visão estratégica para além das fronteiras continentais; os recursos naturais; a insuficiente especificação em matéria de urbanismo e de instrumentos de gestão territorial e o deficit de mecanismos que garantam a implementação do PNPOT.
- Reportando-nos directamente ao Relatório, foi nos capítulos 3 e 4 que incidiu o maior número de observações e sugestões, designadamente as opções estratégicas regionais, a carta de riscos e o modelo territorial. No Programa de Acção, destacam-se os Objectivos Estratégicos 1, 3 e 4 (Programa das Políticas) e o capítulo 3 (Directrizes para os IGT).

Cerca de 60% do total dos documentos de participação mereceu acolhimento total ou parcial, ainda que, neste último caso, a parte das observações e sugestões que mereceram acolhimento possa variar substancialmente.

Para finalizar, importa realçar dois aspectos.

O primeiro diz respeito às dúvidas suscitadas, antes e durante a discussão pública, sobre a conformidade do conteúdo material e documental do PNPOT com o estabelecido nos diplomas legais pertinentes, isto é, o Decreto Lei n.º 380/99, de 22 de Setembro, e a Lei de Bases n.º 48/98, de 11 de Agosto, que o enquadra. Tais dúvidas foram objecto de cuidada ponderação e esclarecimento por parte da DGOTDU em vários momentos do processo de elaboração da proposta de PNPOT e foram considerados com igual atenção no âmbito da preparação da proposta final resultante da ponderação dos resultados da discussão pública.

Neste sentido, foram introduzidas melhorias e aditamentos na proposta de Relatório e Programa de Acção do PNPOT aprovada pelo Governo para apresentação à Assembleia da República, nomeadamente: acolhimento integral dos textos e cartografia enviados pelos Governos das RA dos Açores e Madeira; a consideração da coerência e articulação com o QREN; o reforço de medidas visando o controlo e disciplina da construção; a integração de um texto sobre os Programas de Acção Territorial e a identificação das sequências legislativas para o conjunto de medidas de índole urbanística.

O segundo aspecto tem a ver com a clarificação das condições de execução, acompanhamento, avaliação e revisão do PNPOT, depois de aprovado pela Assembleia da República, e justificou um tratamento específico no final do Programa de Acção do PNPOT.