



CONSELHO NACIONAL DO AMBIENTE E DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

**PARECER SOBRE O RELATÓRIO DO ESTADO DO
ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO 2022**

25 de julho de 2023

Preâmbulo

No âmbito da consulta pública do projeto de “Relatório do Estado do Ordenamento do Território 2022” (REOT 2022), instrumento de avaliação da execução do Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território (PNPOT), produzido pela Direção-Geral do Território, o Conselho Nacional do Ambiente e do Desenvolvimento Sustentável (CNADS) decidiu, tendo em atenção a temática em causa, constituir um Grupo de Trabalho (GT) com o objetivo de se pronunciar sobre o mencionado documento.

O GT, coordenado pelo Conselheiro João Ferrão e constituído pelos membros do Conselho: João Joanaz de Melo, José Joaquim Reis, Luísa Schmidt, Rui Serrano e Teresa Andresen foi mandatado para promover uma reflexão sobre o referido projeto de relatório e elaborar uma proposta de parecer, a submeter posteriormente ao plenário.

O presente Parecer foi aprovado por consulta eletrónica, com a maioria de 25 votos a favor, realizada entre os dias 21 e 25 de julho de 2023.

Comentário genérico

O Relatório do Estado do Ordenamento do Território (REOT) é o instrumento de avaliação da execução do Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território (PNPOT), a apresentar pelo Governo à Assembleia da República de dois em dois anos. O REOT 2022 corresponde ao primeiro exercício de avaliação do PNPOT 2019 e apresenta a situação de referência do território para o biénio inicial de vigência do Programa, isto é, 2020 e 2021. O CNADS saúda esta iniciativa, pelo seu valor intrínseco, mas também pela sua apresentação em tempo útil, facto a destacar num domínio, o ordenamento do território, onde o incumprimento de prazos definidos legalmente é, de modo recorrente, a regra e não a exceção.

O facto de ser o primeiro REOT nacional é particularmente relevante, dado que inicia um compromisso que deverá ter concretização a cada dois anos. Neste contexto, o conceito e a estrutura do REOT 2022 devem ser avaliados em si, mas também numa ótica mais ampla, que leve em conta a série bienal dos REOT que se seguirão pelo menos durante o período de vigência do atual PNPOT.

De acordo com o PNPOT, a monitorização e avaliação da sua execução inclui três dimensões principais: i) dinâmicas territoriais; ii) Programa de Ação (Agenda para o Território); e iii) sistema de gestão territorial. As dinâmicas territoriais são analisadas tendo por base indicadores disponíveis no Observatório do Ordenamento do Território e do Urbanismo, organizados pelos cinco sistemas territoriais, e ainda pelo sistema de vulnerabilidades críticas, presentes no Modelo Territorial do PNPOT. A avaliação dos avanços da execução do Programa de Ação do PNPOT é efetuada para os seus cinco domínios de intervenção e respetivas medidas de política (50). Finalmente, a avaliação da evolução do sistema de gestão territorial baeia-se

na sistematização das dinâmicas observadas em relação aos principais planos e programas de ordenamento do território.

O conceito e a estrutura adotados no REOT 2022 cumprem, de uma forma geral, as orientações acima referidas.

Comentários por capítulos

A estrutura adotada inclui um Prefácio (a elaborar após consulta pública) e um Sumário Executivo, a que se seguem cinco capítulos e, por fim, as Conclusões.

- *Capítulo “O PNPOT e o seu Modelo de Governação”*

O capítulo tem uma natureza enquadradora e justifica-se neste primeiro REOT. Não terá sentido nos REOT seguintes, a menos que ocorram, entretanto, alterações relevantes no que diz respeito ao atual modelo de governação.

- *Capítulo “Como está o território?”*

Este capítulo centra-se nas dinâmicas territoriais, tendo por base a abordagem referida na secção anterior do Parecer. A sua leitura suscita as seguintes observações, que devem ser levadas em consideração na elaboração da **versão final deste REOT**:

- O PNPOT prevê o recurso a dois sistemas de indicadores: sistemas de indicadores regionais e municipais do ordenamento do território; e sistemas de indicadores de reporte das políticas setoriais relevantes para o território. Contudo, os indicadores deste segundo sistema não foram ainda considerados neste primeiro REOT nacional, o que exige uma justificação;
- É necessário explicitar os critérios que presidiram à seleção dos indicadores regionais e municipais do ordenamento do território apresentados em detrimento de outros igualmente disponíveis, dado que o Observatório do Ordenamento do Território e do Urbanismo conta com um número muito elevado de indicadores que poderiam também ter sido usados para monitorizar e avaliar as dinâmicas territoriais associadas aos vários sistemas e respetivos temas;
- Alguns dos indicadores disponibilizados merecem ser realçados pelo seu carácter inovador no que diz respeito ao tema que tratam ou ao grau de desagregação geográfica da informação, embora haja a referir que as bases de dados, nomeadamente as respeitantes ao uso e ocupação do solo, reclamariam o recurso a bases adequadas às escalas regionais e municipais;
- A Figura “Municípios com estações 5G, por município, 2022” (Tema Conetividade Digital) não diferencia qual a proporção coberta por município, como sucede nas duas figuras imediatamente anteriores, pelo que deve ser excluída, dado que a sua leitura é claramente enganadora, em si e por comparação com as Figuras relativas às tecnologias 3G e 4G;

- Os desafios decorrentes dos temas água, solo, biodiversidade, floresta e ativos do território e desenvolvimento rural não identificam os problemas associados ao abandono resultante da ausência de gestão dos territórios, embora haja indicadores que o revelem (por exemplo, em relação à agricultura é referido o seguinte: “A percentagem da área de solos RAN com agricultura revela como se está a utilizar o potencial produtivo dos solos de melhor qualidade. De uma forma geral, verificou-se que essa utilização foi acima de 70% no território continental, não sendo, no entanto, totalmente aproveitado o potencial produtivo em municípios com mais de 40% do território em RAN”). Não há informação sobre o estado dos habitats — o indicador mais importante em matéria de biodiversidade e conservação. Há alguma informação relevante sobre a dinâmica de alteração do uso do solo, mas nada sobre o estado dos solos. Os indicadores de mobilidade, absolutamente críticos na coesão territorial, são relativamente pobres, em especial nas ligações interurbanas e intercidades em transporte público; o estado da rede ferroviária e da sua gestão é praticamente ignorado na sua componente principal, que são os indicadores da qualidade de serviço;
- O subcapítulo intitulado “Pressões sobre o Território” surge de forma algo dissonante em relação ao conjunto do REOT. Em primeiro lugar, nem todos os temas considerados traduzem “pressões sobre o território”, na forma como estão formulados, mas também em termos de conteúdos. Por outro lado, também não são óbvios os critérios de seleção dos vários temas considerados num relatório sobre ordenamento do território. A questão demográfica é não só essencial, como se compreende o contexto de oportunidade decorrente do facto de se contar com a informação recente dos Censos 2021, que, aliás, revela dinâmicas de despovoamento bastante mais acentuadas do que as previstas aquando da elaboração do PNPO. Já, por exemplo, o tema “energias renováveis”, tal como é apresentado, não parece justificar-se, a menos que seja revisto numa ótica de análise de conflitos de uso e ocupação do solo entre, por exemplo, a instalação de centrais solares de grande dimensão e a existência prévia de atividades agrícolas ou agroflorestais. Acresce que está ausente qualquer informação sobre eficiência energética, que devia ser a primeira prioridade das políticas energéticas, e reduziria os conflitos com o sistema de geração de energia. “Renovável” não é sinónimo de sustentável.

Para os **próximos REOT**, o CNADS salienta os seguintes aspetos:

- A necessidade de assegurar continuidade entre os indicadores incluídos neste primeiro REOT e os que serão incluídos nos próximos REOT, de modo a permitir a comparabilidade indispensável para a identificação de tendências ao longo do tempo; a escolha de alguns dos indicadores (por exemplo, relativos aos Censos 2021) obedeceu a um critério de oportunidade, perfeitamente compreensível, mas é incompatível com avaliações de base bienal dado que apenas são atualizados de 10

em 10 anos; outros indicadores, associados a tendências estruturais necessariamente lentas, são igualmente incompatíveis com atualizações de 2 em 2 anos; terá, portanto, de haver indicadores atualizáveis numa base bienal;

- A organização dos indicadores por sistemas territoriais e vulnerabilidades críticas e, para cada um desses sistemas, por temas permite uma leitura sistematizada da muita informação disponibilizada, mas em futuros REOT é necessário evoluir da atual leitura efetuada sistema a sistema para uma visão integrada e global do Modelo Territorial consagrado no PNPT. A leitura por sistemas, sem que se estabeleça uma relação direta entre eles e com o Modelo Territorial, não permite avaliar até que ponto a evolução do estado do ordenamento do território ocorrida durante o biénio em análise está alinhada com aquele Modelo;
- A consideração, para cada tema, de dinâmicas de evolução e de desafios é muito relevante e deverá ter consequências nos conteúdos dos próximos REOT, que não poderão deixar de avaliar o grau de progresso, entretanto verificado, em relação a cada um dos desafios identificados;
- O subcapítulo intitulado “Pressões sobre o Território” poderá ser substituído futuramente por análises temáticas, selecionadas com base em critérios de oportunidade e de relevância, e, por certo, relacionadas com uma compreensão mais fina da evolução de alguns dos desafios identificados para os distintos temas;
- Compreende-se que, numa abordagem deste tipo, as tendências identificadas sejam as de natureza mais geral. Contudo especialmente quando estão em causa questões demográficas, urbanas e, em geral, socioeconómicas, seria útil que se assumisse que há especificações que interessaria compreender melhor, identificando-se explicitamente a possibilidade de desenvolver estudos mais orientados e aprofundados que viessem ajudar a melhorar os Relatórios futuros. Dá-se como exemplo o que acontece com o sistema urbano e as cidades médias, com as áreas de especial significado industrial ou com os espaços de mais imigração;
- Finalmente, e embora o CNADS esteja ciente de que o PNPT não inclui a dimensão do espaço marítimo, é fundamental não ignorar 98% do território nacional, pelo que deve ser ponderada a inclusão do território marítimo (e não apenas terrestre) como parte integrante do capital natural nacional, através da integração de indicadores de monitorização adequados.

- *Capítulo “O que está a ser feito?”*

Este capítulo, que incide sobre o Programa de Ação / Agenda para o Território do PNPT, levanta uma dúvida. No Relatório é referido que a avaliação dos avanços na implementação da Agenda do Território (para os cinco domínios e respetivas medidas de política) será feita a partir de duas perspetivas: i) iniciativas de política pública mais emblemáticas de cada Medida, implementadas entre 2019 e 2021; e ii) investimentos efetuados com o apoio dos principais instrumentos de financiamento vigentes desde a aprovação do PNPT. No

entanto, não é disponibilizada informação relativa à primeira perspetiva. A **versão final deste REOT** deve esclarecer esta questão.

Para os **próximos REOT**, o CNADS considera desejável que seja estabelecida uma relação mais direta entre “o que está a ser feito” e o seu contributo para o avanço da Agenda 2030, nomeadamente no que se refere aos ODS com uma associação mais forte com o ordenamento do território.

- *Capítulo “Como está a evoluir o sistema de gestão territorial?”*

Os resultados apresentados neste capítulo são particularmente preocupantes, pelas numerosas situações de desatualização, ou de persistência em vigor meramente formal, de programas e planos da responsabilidade das autarquias e do Governo. Justifica-se, por isso, e à semelhança do que é feito no capítulo relativo às dinâmicas territoriais, a autonomização de uma subsecção final onde se sistematizem os principais desafios que se colocam neste domínio, e que deverão ser alvo de particular atenção nos REOT seguintes.

Por outro lado, é importante listar os vários REOT municipais existentes, por uma questão de reconhecimento e justiça para com as autarquias que os produziram, mas também para sistematizar informação relevante para que, no futuro, exista um maior alinhamento entre REOT elaborados aos níveis local (municipal), regional (NUTS II e regiões autónomas) e nacional.

É igualmente importante efetuar um primeiro mapeamento do modo como o PNPOT está a ser integrado noutros instrumentos de planeamento, em particular nos instrumentos de planeamento de alto nível (Estratégia Portugal 2030, Programa Nacional de Reformas/PNR), Lei das Grandes Opções/GO, etc.) e nos instrumentos de planeamento setorial com forte impacto na estruturação, uso e ocupação do território.

Estes três aspetos deverão ser levados em conta na **versão final deste REOT**.

Para os **próximos REOT**, o CNADS recomenda:

- A inserção de ‘análises temáticas’ centradas na qualidade, eficácia, eficiência e impactos de programas e planos de ordenamento do território;
- A inclusão de informação sistemática sobre os REOT municipais, o que pressupõe:

- ✓ Levantamento e mapeamento dos REOT municipais:

Realização de um levantamento abrangente dos REOT municipais em todo o país. Esse levantamento deverá envolver a recolha de informações sobre os REOT produzidos pelas autarquias, incluindo identificação dos municípios, datas de elaboração, metodologias utilizadas e principais resultados. Esse mapeamento permitiria o reconhecimento e a valorização adequados dos REOT municipais, além de servir como base para análises comparativas e identificação de boas práticas futuras.

✓ Sistematização da informação relevante:

Sistematização das informações relevantes contidas nesses relatórios, como dados demográficos, características físicas e ambientais, padrões de uso do solo, políticas de ordenamento do território implementadas, desafios e estratégias propostas. A recolha e a sistematização dessa informação permitiriam uma análise mais abrangente do panorama territorial do país, facilitando comparações e perspectivas futuras.

✓ Promoção do diálogo e colaboração:

Para uma gestão mais eficaz e sustentável do território é fundamental promover o diálogo e a colaboração entre as autarquias, as entidades regionais e o nível nacional para desenvolver diretrizes e orientações para a elaboração dos REOT municipais. Essas diretrizes podem abordar temas como metodologias, indicadores, análise de riscos, participação pública e integração com outros instrumentos de planeamento. Incentivar a partilha de informações e experiências no desenvolvimento dos REOT municipais por meio de workshops, fóruns ou grupos de trabalho, nos quais os representantes das diferentes entidades possam trocar conhecimentos, discutir desafios comuns e explorar oportunidades de interação e integração com base nas melhores práticas regionais identificadas.

Em conclusão, ao adotar essas abordagens é possível listar os vários REOT municipais existentes, valorizar as autarquias responsáveis por eles, promover o alinhamento entre os diferentes níveis de planeamento territorial e melhorar a integração do PNPOT em outros instrumentos de planeamento. Isso resultaria numa gestão mais eficaz e sustentável do território, bem como num planeamento mais coerente e alinhado com as necessidades e desafios futuros do país.

○ A explicitação mais extensiva da interação com outros instrumentos de planeamento:

Análise sistemática e abrangente do modo como o PNPOT está a ser integrado noutros instrumentos de planeamento e de apoio comunitário, bem como em instrumentos de planeamento setoriais relevantes. Essa análise permitiria identificar lacunas, sinergias e possíveis conflitos entre esses instrumentos, fornecendo recomendações para melhorar a integração e coerência das políticas territoriais futuras.

● *Capítulo “Conclusões”*

O CNADS sugere que na **versão final deste REOT** seja adotada uma estrutura mais alinhada com a sequência dos conteúdos do REOT e uma redação mais centrada nas principais mensagens a passar em relação a cada uma das dimensões analisadas: Modelo Territorial; Agenda do Território/Programa de Ação; Sistema de Gestão Territorial.

Comentário final

Em suma, o CNADS saúda a elaboração do primeiro REOT nacional, conforme estipulado legalmente, sugere aspetos que devem ser esclarecidos, complementados ou corrigidos na versão a enviar à Assembleia da República e recomenda linhas de atuação a incluir na elaboração dos próximos REOT, de modo a aumentar a sua utilidade do ponto de vista da compreensão das dinâmicas territoriais à luz do Modelo Territorial do PNPOT, da efetiva concretização da Agenda do Território / Programa de Ação do PNPOT e, não menos importante, do aumento de eficácia, eficiência e coerência do Sistema de Gestão Territorial.

O CNADS reconhece que, sendo o primeiro REOT nacional, existem limitações compreensíveis à luz da natureza pioneira deste documento, tanto em termos conceptuais como no que se refere a um histórico que aponte tendências. Mas considera que, para cumprirem a sua missão, os futuros REOT deverão identificar de forma mais clara o modo como o estado do ordenamento do território está a evoluir, os aspetos mais urgentes a corrigir neste domínio e as prioridades a estabelecer em face das tendências observadas.

*[Aprovado em 25 de julho de 2023, por maioria,
com 25 votos a favor, expressos através de correio eletrónico]*

O Presidente

a) Filipe Duarte Santos