

CONSELHO NACIONAL DO AMBIENTE E DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

PARECER SOBRE A PROPOSTA DE ALTERAÇÃO DO PROGRAMA NACIONAL DA POLÍTICA DE ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO (PNPOT)

O Conselho Nacional do Ambiente e do Desenvolvimento Sustentável, CNADS, deliberou, na reunião de 10 de maio de 2018, criar um Grupo de Trabalho (GT) com o objetivo de acompanhar a Alteração do Programa Nacional de Política de Ordenamento do Território (PNPOT).

O Grupo de Trabalho, coordenado pelo Conselheiro João Guerreiro, integra as Conselheiras Teresa Andresen e Isabel Breda Vasquez, e os Conselheiros Jorge Cancela, João Joanaz de Melo e Nuno Ribeiro da Silva.

Na 4ª reunião ordinária do CNADS em 2018, realizada em 15 de junho, a Diretora-Geral do Território, Dr.ª Fernanda do Carmo, e a Coordenadora Científica responsável pela elaboração da Proposta de Alteração do Programa Nacional da Política do Ordenamento do Território (PNPOT), Professora Teresa Sá Marques, apresentaram aos membros do Conselho a Proposta de Alteração do PNPOT, a que se seguiu um debate sobre a Proposta em apreço.

A ambas o CNADS agradece a disponibilidade e a apresentação realizada, que em muito contribuíram para a análise consubstanciada no presente parecer.

A proposta de alteração do Programa Nacional de Política de Ordenamento do Território (PNPOT) compõe-se de três documentos, a saber:

- Diagnóstico
- Modelo Territorial
- Agenda para o Território

Trata-se de um conjunto de propostas que exigiu uma enorme recolha de informação e o recurso à colaboração de diversos organismos da Administração Pública, designadamente nas questões referentes à territorialização das diversas intervenções públicas. Este aspeto deve ser realçado, pois, como se verá mais adiante, sem uma concertação do conjunto da Administração Pública e sem a convergência das autarquias dificilmente se poderá antever a plena concretização do PNPOT e das suas orientações.

O PNPOT é o instrumento de topo do edifício que tem como objetivo preservar os recursos territoriais e, simultaneamente, definir linhas facilitadoras e/ou potenciadoras de um desenvolvimento sustentado das comunidades e dos territórios.

A atual proposta de alteração do PNPOT deveria basear-se no Programa aprovado em 2007, identificar as mudanças entretanto sofridas no território, clarificar os Desafios das próximas décadas e avançar com as Medidas capazes de ajustar o modelo de sociedade, garantindo a perenidade dos recursos territoriais. Deve reconhecer-se que muitas destas Medidas podem ser recuperadas do anterior Programa, enquanto os novos desafios, decorrentes da evolução da sociedade, designadamente dos impactos previsíveis introduzidos pelas adaptações às alterações climáticas e pelas dinâmicas

demográficas e migratórias, são cada vez mais importantes e cruciais para uma melhor e obrigatória adaptação das atividades.

Reconhece-se que o ordenamento do território em Portugal tem exigido uma ação intensa, com especial incidência nos últimos 40 anos, desde que começaram a ser elaborados os Planos Diretores Municipais (PDM)¹. Neste complexo processo, a estrutura de programas e de planos foi sendo elaborada muitas vezes sem uma eficaz articulação, devido a diversas razões:

- Elaboração tardia do Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território e dos Programas Regionais de Ordenamento do Território, alguns destes ainda por aprovar, e conseqüente ausência de referenciais de âmbito nacional e regional aquando da elaboração dos PDM e outros planos setoriais e especiais;
- Iniciativa setorial ou local de muitos dos instrumentos de ordenamento do território num contexto de ausência dos referenciais estratégicos identificados no ponto anterior, agravado por uma deficiente coordenação institucional tanto vertical como horizontal;
- Conhecimento limitado dos recursos territoriais e das tendências evolutivas que afetam o território;
- Dificuldade de garantir, de modo evidente e eficaz, a concretização da hierarquização e necessária interação entre diferentes planos;
- Focagem predominante nas áreas urbanizadas e na edificabilidade em detrimento do espaço rural e do seu ordenamento.

As exigências crescentes da proteção dos recursos e as alterações do padrão de condições de vida das populações conduziram a uma multiplicação de instrumentos que se foram desenvolvendo de forma mais ou menos casuística e descoordenada, afetando domínios territoriais específicos (albufeiras, orla costeira, áreas protegidas, estuários) ou áreas geográficas (municípios, NUTII ou outras áreas consideradas pertinentes).

Tendo presente os pontos críticos no que respeita ao padrão de utilização de recursos (relacionados com o atual modelo de sociedade), o CNADS apreciaria que o PNPOT apontasse vias alternativas que contribuíssem com maior expressão para alterar o comportamento coletivo no que respeita aos usos dos recursos territoriais.

O Diagnóstico elaborado no âmbito desta alteração ao PNPOT é um trabalho analítico muito exaustivo, abrangendo as diversas características biofísicas e as problemáticas socioeconómicas e infraestruturais que concorrem para ocupar e organizar o território. Estes momentos de elaboração de Programas ou Planos são importantes, pois implicam uma recolha exaustiva de informação, cada vez mais detalhada e sistematizada, e uma reflexão obrigatoriamente mais fundamentada e melhor elaborada. O Diagnóstico traduz bem esta disponibilidade e convoca um conjunto de elementos inovadores para a avaliação destas problemáticas e, conseqüentemente, para a elaboração de linhas de ação mais coerentes com os objetivos traçados, que, sublinhe-se, apontam para um quadro de preservação dos recursos territoriais, de organização territorial e de atribuição de responsabilidades às políticas públicas, em particular para aquelas que têm base territorial.

¹ Cf. Decreto-Lei nº 69/90, de 2 de março.

Algumas das tendências e dos desempenhos (passados e previsíveis) do território, referidos no Diagnóstico, impõem os seguintes comentários:

- O solo, a água e a biodiversidade são os ativos estratégicos adotados no Diagnóstico. São analisadas as suas características, a sua evolução e as iniciativas que devem ser tomadas no sentido não só da sua exploração, mas também, e simultaneamente, da sua conservação. O reconhecimento dos limites da utilização destes recursos pela comunidade, sem comprometer o futuro, é a resposta que se espera de um instrumento de ordenamento do território. Simultaneamente, foram considerados conceitos relevantes que permitem uma articulação adequada entre a gestão dos recursos naturais e o ordenamento e a gestão do território a nível nacional, nomeadamente os ligados ao capital natural, aos serviços dos ecossistemas e à conectividade ecológica, apontando assim uma maior consistência no marco da sustentabilidade.
- No caso do recurso água, é referida a necessidade de garantir a sua melhor gestão, designadamente no que respeita ao ramo terrestre do seu ciclo, reforçando a capacidade de retenção/infiltração (explorando as estratégias de conservação e armazenamento de água no solo) e garantindo um uso mais eficiente do recurso. A variabilidade das precipitações anuais e a sua eventual diminuição, principalmente nas áreas suscetíveis à desertificação, introduzem alterações nos diversos ciclos produtivos que consomem água, bem como no abastecimento para consumo humano. Considera-se que a gestão deste recurso, perante a sua fragilidade e a crescente escassez, deveria conduzir à recuperação plena das Administrações de Bacia Hidrográfica, modelo internacionalmente adotado e que, com a crise de 2009/14, foi marginalizado no quadro institucional português.
- Pretende-se adotar uma mudança cultural e de substância no que se refere ao solo, reconhecendo-o como um recurso produtivo estratégico e não como um mero suporte físico destinado apenas a acolher a implantação das atividades humanas. Nesse quadro, são-lhe atribuídas funções essenciais que facilitam a produção primária e que são fundamentais para a economia, a alimentação, a cultura e a identidade territorial. E, nesse sentido, é com enorme apreensão que o Diagnóstico refere a suscetibilidade à desertificação de cerca de 63% do território nacional, destacando as condições de degradação do solo através da erosão hídrica do solo, da perda de matéria orgânica, da contaminação e da impermeabilização, para além, nalguns casos, do seu uso intensivo e esgotante.
- A biodiversidade é um património extraordinariamente valioso, reconhecido como tal no PNPT. No entanto, o diagnóstico é perfunctório, não evidenciando indicadores preocupantes, dos quais destacamos dois: os níveis baixos de estado e conhecimento sobre habitats e espécies, com cerca de dois terços das situações conhecidas em mau estado de conservação; e, no caso das espécies, cerca de 40% com estatuto desconhecido.
- Para além dos três ativos estratégicos que suportam a sustentabilidade ambiental (solo, água e biodiversidade), valerá a pena acrescentar a radiação solar,

elemento decisivo no comportamento e evolução dos ecossistemas e no desenvolvimento das atividades humanas. A sua distribuição no território continental português não é homogénea, variando entre cerca de 1800 horas de sol por ano no Minho, até mais de 3000 horas de sol anuais no sul e na Península de Setúbal. Esta fonte gratuita de energia condiciona a produção primária (agricultura, floresta e, por arrasto, pecuária), influencia o urbanismo (designadamente no aproveitamento das energias passivas para a construção), melhora o desempenho de algumas variantes do turismo e contribui com uma expressão decisiva e crescente para a produção de energia (com origem térmica e fotovoltaica). É um ativo estratégico decisivo na área do Mediterrâneo e que introduz uma diferenciação na avaliação do potencial do território continental português.

- A questão da energia é um domínio que, não obstante a sua transversalidade, poderia ter merecido um tratamento autónomo no Diagnóstico, pelas implicações que terá no futuro em termos de modelo produtivo, de distribuição espacial de atividades, de padrão social de consumo e de estruturação de redes. A energia é abordada sinteticamente num dos capítulos (Atividades económicas e inovação). Mas a sua importância é enorme nas nossas sociedades, designadamente para a conectividade (alimentar as redes e os diferentes modos de transportes), para a urbanização (modelos mais concentrados versus modelos dispersos), para a localização de centros de produção de energias alternativas (incluindo as energias marinhas e a geotérmica), para a gestão da água (modelos de barragens reversíveis) ou para encontrar sistemas mistos que permitam conjugar diversas fontes de energia.

A avaliação potencial deste recurso possibilitará a melhor localização de áreas de produção de energias alternativas e de equipamentos destinados ao aproveitamento da biomassa, a proteção de áreas que podem proporcionar uma maior infiltração de água (designadamente através da renaturalização das linhas de água), a definição de novos locais para a instalação de sistemas difusos para a retenção de água e até, no futuro, a definição de áreas privilegiadas para a alocação de unidades dessalinizadoras.

A problemática da energia cruza-se igualmente com as redes europeias de abastecimento de eletricidade e de gás natural e, relacionado com este último recurso, com o papel a desempenhar pelos terminais portuários.

O país ainda dispõe de largo potencial energético endógeno, sobretudo no aproveitamento da energia solar e, em menor grau, da energia eólica. A expansão da capacidade instalada depende da criação de condições para a sua utilização no mercado europeu. O redesenho da rede elétrica nacional, preparada para incorporar a produção interna acrescida e necessária aos objetivos europeus de renováveis definidos para o consumo final de energia, deveria ser considerado no planeamento das intervenções nas regiões abrangidas.

Para além da maximização das fontes de energia alternativas e das redes que são consideradas fundamentais, deve exigir-se uma cuidada atenção à área da

eficiência energética, com intervenções ajustadas às várias regiões e incorporando medidas diferenciadas ao nível da habitação, dos transportes públicos, das atividades industriais, das infraestruturas urbanas e dos equipamentos públicos, admitindo no limite adaptações específicas às características dos diversos espaços territoriais.

- A análise da população, associada às designadas estruturas sociais, revela-se fundamental. Reflete o padrão recente de distribuição da população no território, testemunho das capacidades de atração ou repulsão, das atividades geradoras de emprego, da densidade de oferta de serviços e do grau de conectividade que os territórios têm ou adquirem.

Os indicadores que resultam da análise da população distribuem-se por vários capítulos. Para além das dinâmicas demográficas (componente do crescimento e da estrutura etária), o nível de qualificação da população é um elemento fundamental que permite não só explicar os perfis de especialização produtiva das regiões, como também antecipar o quadro de evolução futura, eventualmente exigindo linhas de estruturação territorial favoráveis a uma ocupação harmoniosa do território.

No documento refere-se a emigração dos jovens adultos, o envelhecimento da população e a diminuição da fecundidade como ameaças à população portuguesa. A resposta proposta foca-se no incentivo à imigração de pessoas de países em conflito ou de reformados do norte da Europa e do norte de África. Seria talvez mais interessante proporcionar condições para estancar a emigração, para sensibilizar o regresso de cidadãos nacionais residentes noutros países, para incentivar a natalidade ou para apoiar a imigração.

A população e as suas dinâmicas familiares reaparecem no capítulo do sistema urbano, associadas à questão da habitação. A apreciação carece de maior contextualização para entender com detalhe qual o modelo do parque habitacional ocupado, qual a situação dos 730 mil fogos devolutos detetados no último Recenseamento da População e da Habitação, e quais as carências qualitativas que o atual parque habitacional ainda revela.

- No que respeita às atividades económicas, geradoras de emprego, reconhece-se que é difícil avançar com modelos de localização, já que teriam seguramente um grau de concretização problemático ou mesmo duvidoso. A adoção desses modelos depende em primeiro lugar de lógicas empresariais, que podem não ser convergentes com um padrão equilibrado de ocupação do território. Apenas a agricultura, a floresta, a pecuária, alguns serviços (sociais e outros) e, parcialmente, o turismo admitem uma forte relação com os recursos territoriais.
- Reconhece-se, por definição, que os espaços onde predominam as atividades agrícolas, florestais e silvo-pastoris têm uma significativa expressão territorial. No entanto, é no mínimo discutível a afirmação de que “Portugal continua a ser um país predominantemente rural”². Portugal é um país em que o espaço rural

² Diagnóstico, pág. 55.

prevalece sobre o espaço urbano em área ocupada, mas isso não significa que o país seja rural. Será, no entanto, de realçar que em Portugal se regista uma elevada taxa de abandono da gestão do espaço rural.

Estas atividades deveriam promover as opções que conduzissem a um melhor aproveitamento dos ativos estratégicos do território e à dinamização de modelos de exploração agrária, sejam eles de carácter empresarial ou familiar. A preservação dessas áreas, na esteira da Reserva Agrícola Nacional (RAN), deveria ser assumida como uma área limitada a essa atividade, com reflexos ao nível do planeamento mais detalhado no âmbito dos Planos Municipais, da responsabilidade das autarquias.

No domínio florestal, e tendo presente a estratégia registada de aumentar a área florestal pública³, deveria também esclarecer-se quais as regiões e as áreas vocacionadas para tal expansão, independentemente dos mecanismos administrativos utilizados para esse fim.

Ainda no domínio das atividades primárias (agricultura, floresta e silvo-pastorícia), poderia ter-se avançado com uma avaliação sumária dos impactos das políticas agrícolas no ordenamento do território, no combate à desertificação, na defesa da floresta contra incêndios, na promoção da biodiversidade e na adaptação e/ou mitigação das alterações climáticas, sobretudo das políticas marcadamente de base territorial.

- No capítulo das Atividades Económicas e Inovação, para além de registar os atuais perfis territoriais das atividades económicas, o Diagnóstico avança com a caracterização da Rede Nacional de Produção de Conhecimento e Inovação. Não é demais sublinhar que esta rede, englobando outras componentes, deverá corresponder, no futuro, a um elemento estrutural fundamental do território, admitindo que não poderá haver atividade alguma que não seja abundantemente fertilizada pelo conhecimento. A situação atual é tributária de um modelo concentrado de unidades de investigação e de produção de conhecimento, situação que resulta da evolução (negativa) dos últimos 30 anos, com o desmantelamento da rede de antenas institucionais públicas espalhadas pelo país e então integradas em espaços territoriais para os quais desenvolviam atividades de investigação, de experimentação, de extensão e de disseminação. Para além da identificação do TIC como setor dominante em praticamente todas as NUT II⁴, a atual rede de produção de conhecimento e de inovação é mais complexa, dando suporte aos sistemas regionais de inovação referidos no Diagnóstico, mas marginalmente abordados e caracterizados.
- Na área das infraestruturas, o balanço que se faz dos transportes, da logística e das comunicações traduz bem a realidade existente. Desconhece-se, contudo, os impactos que o anunciado Programa Nacional de Investimentos poderá introduzir no ordenamento do território, na indução de atividades e na atração de população.

³ Portugal é o país da Europa com a mais pequena área florestal pública.

⁴ Seria interessante reforçar os indicadores utilizados nesta apreciação, acrescentando outras iniciativas na área do I&D+I à informação proporcionada pelos projetos financiados pela FCT.

Conhecem-se algumas componentes deste Programa (Ferrovia 2020, terminal aeroportuário do Montijo). Mas todas as suas componentes mereceriam um debate público e eventualmente uma avaliação estratégica. Em suma, não estão identificados os investimentos estruturantes no âmbito dos transportes, do ambiente e da energia previstos para o próximo decénio. E estas opções, correspondendo ou não a tendências pesadas na estruturação do território, podem ser decisivas para o ordenamento futuro do território.

- No domínio dos Equipamentos e Serviços, a análise efetuada é relevante e abrangente. Não obstante a caracterização que é apresentada referente às iniciativas adotadas nos últimos anos, incluindo o encerramento de alguns serviços, deveria dar-se atenção a novos modelos de serviços, designadamente aos que se destinam a grupos sociais específicos. As sugestões referidas poderiam ser mais desenvolvidas e ilustradas com casos exemplares já adotados em alguns concelhos ou locais do país. A aplicação do princípio de justiça do tipo distributivo merece a concordância geral e corresponde a princípios constitucionais que não poderão ser esquecidos.
- O Sistema Urbano merecia uma outra atenção, em particular no que respeita à problemática das dinâmicas do parque imobiliário. Dificilmente poderemos elaborar um diagnóstico que não seja geograficamente contextualizado, perante a diversidade de situações existente no nosso país. A criação de tipologias ajustadas a diferentes problemáticas poderia ajudar a definir modelos de intervenção mais ajustados às respetivas características, eliminando alguma confusão na avaliação global da situação. A avaliação de algumas medidas de intervenção adotadas nos últimos anos (por exemplo, as designadas ARU – Áreas de Reabilitação Urbana) poderia permitir alguma reflexão sobre os respetivos resultados práticos e, simultaneamente, também sobre as orientações induzidas. E permitiria extrair dessa avaliação linhas de rumo ajustadas às diversas situações problemáticas existentes em diferentes territórios: centros metropolitanos, áreas de expansão urbana, cidades de média dimensão, aglomerados urbanos de pequena dimensão, etc. É uma dimensão de análise que poderia ser assumida pelo PNPT como um domínio a contemplar na agenda territorial, esperando-se que tenha impacto no processo de acompanhamento da execução do Programa.

Esta problemática, se bem avaliada nas suas diversas componentes, permite definir estratégias de regeneração urbana que deem corpo a uma visão clara do modelo de cidade que se pretende, da escala de intervenção relevante, da rede colaborativa a estabelecer e da diferenciação espacial que a inserção territorial pode proporcionar. As considerações que abrangem os modelos de espaços urbanos, as linhas de intervenção pública e os apoios ao dinamismo privado têm de conter uma apreciação da componente financeira e das linhas de apoio, gerando um ambiente favorável à fixação de novos habitantes através dos vários mecanismos disponíveis (arrendamento ou aquisição). A estratégia de criação de condições para a atração e retenção de novos habitantes passa pelo estabelecimento de políticas ativas com essa orientação.

- Foram positivamente integrados no PNPOT a Política Nacional de Arquitetura e Paisagem e os princípios essenciais da Convenção Europeia da Paisagem, permitindo assim a sua transposição para os âmbitos regionais e locais. Saliem-se as medidas específicas orientadas para a sua implementação, onde se inclui o contexto urbano, o património natural, cultural e paisagístico, e a necessidade de assegurar a sua qualificação através de uma adequada gestão territorial.
- Finalmente e ainda neste capítulo, embora com clara expressão noutros domínios, não fica bem explicitada a defesa inequívoca de uma estratégia intermunicipal capaz de superar a atual fragmentação administrativa e ultrapassar a impossibilidade que cada vez mais se verifica de programar modelos territoriais funcionais, de mobilizar investimentos públicos com dimensão e de acolher atividades que exijam escala adequada supramunicipal. O plano municipal, essencial nos períodos iniciais da integração europeia, é atualmente limitativo para melhor estruturar o território, perante a mobilidade crescente de pessoas, as exigências de funções centrais de nível superior, a contiguidade territorial de algumas atividades, a expansão dos riscos naturais e a dimensão da procura justificativa de serviços e de atividades.

A Estratégia e o Modelo Territorial apresentados no âmbito da alteração do PNPOT avançam com uma metodologia destinada a identificar as Mudanças Críticas e Tendências Territoriais que podem ser detetadas a longo prazo (2050), para depois definir os Desafios, o Modelo Territorial e o Programa de Ação. As tendências identificadas a longo prazo são agrupadas em quatro domínios e resultam de uma apreciação da evolução do território “num cenário de inação da ação pública”⁵.

A proposta de estratégia futura para o PNPOT baseia-se nas mudanças previsíveis de evolução do território num contexto de ausência de propostas para intervenções com origem em políticas públicas. Nesse cenário associam-se os princípios de coesão territorial e isolam-se os cinco Desafios Territoriais considerados fundamentais:

- Gerir os recursos naturais de forma sustentável;
- Promover um sistema urbano policêntrico;
- Promover a inclusão e valorizar a diversidade territorial;
- Reforçar a conectividade interna e externa;
- Promover a governança territorial.

A construção da proposta de alteração do Modelo Territorial baseia-se fundamentalmente nestes cinco Desafios.

Sem prejuízo de, no futuro, o CNADS proceder a uma apreciação mais detalhada das Medidas (49) que deverão assegurar a plena adoção dos Desafios, bem como a sua concretização, poderá contudo avançar-se desde já com uma apreciação mais detalhada dos referidos Desafios. Os cinco Desafios correspondem maioritariamente a

⁵ Pág. 9, Estratégia e Modelo Territorial.

um enunciado fundamentado das respectivas problemáticas, evocando a importância das suas componentes (avançam-se três por cada Desafio) e indicando os percursos evolutivos expectáveis. Mas a proposta avalia essa evolução numa perspectiva de reduzida ou nula intervenção do Estado, valorizando o já referido “cenário de inação da ação pública”.

No primeiro Desafio, são evidenciados os recursos associados ao sistema natural, relacionando as suas disponibilidades com os fluxos de materiais e de energia, com a presença de pessoas e com as diversas atividades de base territorial que são desenvolvidas.

O segundo Desafio é orientado para o sistema urbano, abrangendo o impacto decisivo das regiões metropolitanas como nós de amarração, valorizando a necessária articulação das cidades de média dimensão entendidas como a estrutura principal de suporte das atividades territoriais e abordando os diversos aspetos que devem caracterizar os espaços urbanos para garantir a qualidade de vida aos seus habitantes.

O terceiro Desafio aborda porventura o mais grave problema que a sociedade portuguesa enfrentará nos próximos anos: a transição demográfica. Incluem-se aqui os aspetos relacionados com a inclusão social, a oferta de serviços, o potencial do desenvolvimento local, os processos de inovação regional e a problemática das zonas transfronteiriça.

As diversas conectividades preenchem o quarto Desafio. São abordadas as conectividades ecológicas, os serviços ambientais, as acessibilidades e a mobilidade das populações, bem como as conexões externas no domínio digital.

O último Desafio abrange a governança territorial, abordando os diversos níveis de articulação e de cooperação, as soluções de gestão eficaz dos recursos, a adoção permanente da meritocracia nos serviços e a melhoria da cultura territorial por via da qualidade das políticas públicas. A atenção dada ao modelo de governança constitui uma base fundamental que pode determinar o aumento de uma cultura territorial e a melhoria da cooperação institucional. Trata-se de um aspeto fundamental que proporciona uma maior racionalidade e eficiência na articulação das políticas sectoriais e uma efetiva visão territorial.

A apresentação destes Desafios permite avançar com três comentários:

- Trata-se de Desafios bem estruturados. Abrangem os problemas nacionais que afetam o desenvolvimento e que têm impacto territorial. Englobam o conjunto dos sistemas caracterizados no Diagnóstico e evidenciam também as fragilidades e bloqueios gerados pelo nosso modelo social consumista. E abordam genericamente orientações que deveriam ser adotadas no sentido de inverter as tendências evolutivas negativas verificadas na atualidade.
- Os Desafios, embora pretendam constituir um quadro de referência para intervenções futuras, carecem da apresentação (ou, talvez melhor, da conceção) de cenários evolutivos e da definição dos objetivos setoriais futuros a atingir. Definem um conjunto interessante de intenções, mas acrescentam pouco à definição dos percursos metodológicos, institucionais e de execução que

deveriam ser seguidos para concretizarem as alterações que, de acordo com o conteúdo dos Desafios, têm de ser postas em prática.

- O cumprimento destes Desafios pressupõe a definição de uma estratégia de educação, sensibilização e formação de diversos grupos da sociedade portuguesa para as temáticas do território e da paisagem, capaz de comunicar a necessidade de levar a efeito uma verdadeira cultura territorial que permita converter recursos, potencialidades e dinâmicas numa melhor qualidade de vida dos portugueses.

A apresentação do Modelo Territorial sintetiza os Desafios e os Princípios Territoriais enunciados. A sua conceção deveria integrar uma avaliação mais cuidada da evolução da situação no período 2007-2017. Para além do inquérito lançado a um universo não despiciente de destinatários, o próprio Modelo apresentado em 2007 deveria ter sido objeto de uma avaliação no sentido de detetar as propostas que não foram adotadas e, sobretudo, as razões que impediram essa concretização. Recorde-se que o inquérito realizado incidiu apenas nos 24 problemas de ordenamento do território identificados em 2007, deixando de fora outras questões relacionadas com o Modelo Territorial.

Por exemplo, o PNPOT definia em 2007 um conjunto de eixos interurbanos estruturantes do território. Dois desses eixos tinham um carácter longitudinal (Norte-Sul) e inseriam-se no interior, constituindo eixos dorsais de “dinamização de uma extensa área, do interior norte à serra algarvia”. Um destes eixos dorsais do interior foi retomado no atual Programa Nacional de Investimentos, apresentado publicamente no mês de junho de 2018. O Modelo Territorial deveria refletir estas tendências de estruturação do território que têm a sua expressão mais detalhada em instrumentos de ordenamento do território de nível inferior ou a sua previsão de concretização nos Planos de Investimentos Públicos de longo prazo.

Ainda no que respeita ao Modelo Territorial, merece referência a identificação das Vulnerabilidades Críticas que condicionam o Modelo Territorial. Trata-se de uma matéria cada vez mais decisiva no quadro das adaptações e das mitigações às alterações climáticas, de agravamento de situações de risco e de multiplicação de episódios extremos que afetam as comunidades. São aspetos que começaram a ser tratados na preparação do Plano Setorial de Prevenção e Redução de Riscos (2012), instrumento inacabado, e que obrigam à adoção de medidas de prevenção e de mitigação de riscos (inundações, seca, incêndios, erosão costeira, etc.) que ocorrem cada vez com maior frequência e que reclamam uma abordagem, a partir do PNPOT e com opções claras, nos diferentes âmbitos do ordenamento do território.

A Agenda para o Território culmina a documentação apresentada como suporte à alteração do PNPOT e define cerca de meia centena de Medidas, referenciadas aos Desafios Territoriais. Reconhecendo que não é fácil definir Medidas que deveriam obrigar as várias políticas públicas, condicionar as atuações dos diversos agentes que intervêm no território e introduzir prioridades nos investimentos públicos em áreas tão diferenciadas como as que estão abordadas na proposta do PNPOT, permitimo-nos elaborar apenas dois comentários:

- Reconhecer a dificuldade de precisar, para além dos objetivos operacionais, os efeitos esperados e, sobretudo, os indicadores de monitorização. Considera-se

que os indicadores não estão associados a metas específicas e em algumas das Medidas não espelham os critérios que estão definidos na legislação vigente (como, por exemplo, nas florestas).

- Admitir que a principal problemática de um Programa Nacional que pretende condicionar as Políticas de Ordenamento do Território resulta da dificuldade de monitorizar a execução desse Programa e o acompanhamento da diversidade de Programas e de Planos que serão elaborados, revistos ou reformulados após a aprovação do PNPT, de modo a garantir coerência ao conjunto do edifício programático do ordenamento do território em Portugal.

Finalmente, o Modelo de Governação. Reconhece-se que um dos pontos mais difíceis de assumir é a melhor articulação territorial das políticas setoriais e destas com as dinâmicas locais. É um domínio que gera sempre enormes dificuldades resultantes da setorialização da Administração Pública e da segmentação administrativa da gestão autárquica.

Esta problemática é tanto mais complexa quanto se prevê que, no período que medeia até 2020, se concretize a elaboração ou reformulação de diversos Programas e Planos, o que obriga a uma enorme operação de concertação entre autoridades, equipas técnicas e audições públicas.

É neste âmbito que teria justificação a revitalização do Observatório do Ordenamento do Território, de âmbito intergovernamental, com funções de acompanhamento, monitorização e avaliação da execução do PNPT.

Algumas notas finais:

- A questão da produção e manutenção da habitação deverá obrigar a uma avaliação mais detalhada, eventualmente realizada no âmbito do acompanhamento da execução do PNPT. Desse modo poder-se-ia identificar as linhas evolutivas dos últimos anos e definir-se formas de atuação futura no âmbito da estratégia que se pretenda estabelecer. Reconhece-se que esta questão é decisiva para criar condições de atração de novos imigrantes, de recuperação dos emigrantes que pretendem regressar e de aumento da qualidade de vida dos espaços urbanos;
- Em matéria de mobilidade a Agenda foca-se na intensificação da mobilidade suave e na recuperação da ferrovia como resposta à elevada utilização do automóvel e do autocarro como meio flexível de articulação. Não discordando com essa opção, falta uma exploração mais robusta dos meios de transporte público coletivos como alternativa ao automóvel.
- Verifica-se a necessidade de precisar conceitos utilizados ao longo da proposta de alteração do PNPT, para identificar bem a que problemáticas se referem e para dissipar dúvidas decorrentes da utilização indistinta de alguns deles. Na área do sistema urbano, por exemplo, deverá esclarecer-se o que se entende por regeneração urbana, reabilitação urbana, regeneração urbanística, reabilitação habitacional e regeneração de áreas urbanas excluídas socialmente, para citar

apenas um exemplo de conceitos que têm um conteúdo bem definido e cuja utilização deveria ser ajustada aos seus respectivos significados.

- É necessário identificar as fontes documentais que proporcionaram a informação utilizada nos vários capítulos.

Por manifesta falta de tempo, o CNADS não teve condições de analisar com a necessária profundidade cada uma das Medidas propostas e respectivos indicadores. Assim, foi decidido que será preparado um contributo posterior específico, a enviar à Assembleia de República, de forma a poder informar o debate que aí terá lugar no quadro da decisão que os Senhores Deputados entendam tomar sobre o PNPOT.

*[Aprovado por unanimidade na 1ª Reunião Extraordinária
do CNADS em 2018, a 12 de julho]*

O Presidente



Filipe Duarte Santos