

O PROGRAMA NACIONAL DA POLÍTICA DE ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO (PNPOT)

Oportunidade e utilidade de um documento programático

A. Irina Gomes & B. Teresa Marat-Mendes

*DINÂMIA'GET-IUL, ISCTE-IUL, Instituto Universitário de Lisboa, Portugal
ijcgs@iscte-iul.pt*

C. João Joanaz de Melo

CENSE, Faculdade de Ciências e Tecnologia; Universidade NOVA de Lisboa, Portugal

RESUMO

O reconhecimento público de um efectivo desordenamento do território em Portugal impõe um trabalho proactivo no sentido de contrariar as consequências nefastas desse mesmo desordenamento. O Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território (PNPOT) - instrumento de topo do sistema de gestão territorial português - foi idealizado em 1999 com o objectivo de contribuir com uma visão de conjunto que orientasse a organização do espaço nacional, contudo a sua apropriação não tem sido muito evidente nas decisões políticas e na transformação territorial. A propósito da revisão em 2019 deste importante documento programático, este artigo apresenta uma leitura crítica do PNPOT e de alguns documentos conexos. Sublinham-se algumas das virtudes e lacunas do PNPOT 2019, bem como algumas das críticas que lhe têm sido apontadas, com o objectivo de avaliar o seu potencial no contexto actual e a integração das suas propostas noutros instrumentos políticos com impactes territoriais relevantes.

Palavras-chave: PNPOT, Ordenamento do Território, Planeamento Territorial, Portugal.

Linha de Investigação: 1. Cidade e projeto **Tópico:** Planeamento, políticas e governança.

ABSTRACT

There is a problem of territorial disorganization in Portugal that needs to be researched and addressed in order to be reversed. The National Program of Spatial Planning Policy (PNPOT) - a top instrument of the portuguese territorial management system - was conceived in 1999 with the aim of contributing with a vision that would guide the spatial organization of the country, however its appropriation in the main political decisions with territorial impact has not been very successful. This article presents a critical reading of the PNPOT and the accompanying documents, with a focus on the 2019 revision of this important program. Some of the virtues and shortcomings of PNPOT 2019 are underlined, as well as some of the relevant criticisms, with the aim of assessing its potential in the current context and integrating its proposals in other political instruments with relevant territorial impact.

Keywords: PNPOT, Land Use Planning, Spatial Planning, Portugal.

XII
siiu

SÃO PAULO 15 ~ 17 · LISBOA 25 ~ 26 JUN 2020

Seminário Internacional de
Investigação em Urbanismo

Seminario Internacional de
Investigación en Urbanismo

<http://dx.doi.org/10.5821/siiu.9939>

Thematic clusters: 1. City and project **Topic:** Planning, policies and governance

1. Introdução

“Cerca de 11 anos após ter começado a ser idealizada, 9 anos após ter sido consagrada na Lei de Bases, e 5 anos após a Resolução do Conselho de Ministros que determinou a sua elaboração, atravessando os mandatos de cinco governos, o PNPOT é finalmente aprovado e entra em vigor por um período de 10 anos.(...) Doze anos depois [é] publicada em 5 de setembro de 2019 (...) a Lei n.º 99/2019, que constitui a primeira revisão do Programa Nacional da Política do Ordenamento do Território”. (Ferrão, 2019b: 9-10)

Tão longo foi o processo de desenvolvimento do PNPOT quanto ambiciosa era a sua tarefa, que consistia em: definir as grandes opções de organização do território nacional; estabelecer as diretrizes para a elaboração dos demais instrumentos de gestão territorial; e contribuir para a cooperação com os demais Estados membros para a organização do território da União Europeia (Lei n.º 389/99, de 22 de setembro). Para tal, foi definido como instrumento de desenvolvimento territorial de natureza estratégica em 1998 na primeira Lei de Bases da Ordenamento do Território e de Urbanismo; a sua primeira versão foi terminada e publicada como lei em 2007; e, a sua primeira revisão (composta por 560 páginas divididas em três partes) foi recentemente aprovada na Assembleia da República em 2019.

É neste âmbito, aproveitando a oportunidade criada pela revisão do PNPOT em 2019, que o presente artigo analisa criticamente a nova versão deste documento programático com o objectivo de avaliar o seu potencial no contexto actual e a integração das suas propostas noutros instrumentos políticos com impactes territoriais relevantes.

Uma vez que o PNPOT não vincula particulares, não disponibiliza instrumentos económicos nem implica a alteração imediata de outros instrumentos territoriais para a concretização das suas orientações, o seu potencial de aplicação concentra-se fundamentalmente em duas vertentes. Por um lado, vincula as entidades públicas ao seu cumprimento, uma vez que tem força de lei e é o instrumento de topo dos instrumentos de gestão territorial. Por outro, pode ser utilizado como enciclopédia de boas práticas para o ordenamento do território (OT) em Portugal, isto é, como instrumento por excelência de suporte ao fomento da cultura territorial e de guia para as várias políticas sectoriais e medidas com incidência territorial.

Uma explicação mais detalhada sobre a história da criação do PNPOT e relação com a evolução do sistema de gestão territorial português pode ser encontrada em diversas publicações (Encarnação, 2010; Ferrão, 2011, 2019a, 2019b; Neto & Medeiros, 2019; Ramos, 2017), de onde sublinhamos as da autoria de João Ferrão, reconhecido académico que acompanhou o desenvolvimento deste instrumento desde a sua génese no final dos anos 90 e que era secretário de estado do ordenamento do território e das cidades quando este foi promulgado como lei em 2007 (Lei n.º 58/2007, de 4 de setembro). Em “O ordenamento do território como política pública”, Ferrão (2011: 25) identifica duas fraquezas na política de OT: de eficiência (devido à desproporção dos meios face aos objectivos a que se propõe) e de resiliência (relacionada com os efeitos imprevistos decorrentes de outras políticas/sectores no ordenamento do território). Ferrão (idem), identifica ainda outras fragilidades como a existência de uma “comunidade técnico-profissional e científica disciplinarmente fragmentada” e a “ausência de uma cultura cívica de ordenamento do território”.

A importância deste problema de cultura territorial não só já tinha sido identificado por outros autores (Gaspar, 2007; Melo et al., 1998), como era um dos 24 problemas do PNPO aprovado em 2007 e manteve-se entre os 18 problemas identificados no PNPO 2019. Neste âmbito, a Política Nacional de Arquitectura e da Paisagem (PNAP) - uma das medidas previstas no PNPO 2007 e aprovada em 2015 (RCM n.º45/2015 de 7 de julho) - procurou contribuir para a melhoria da cultura territorial abordando-a de forma sistemática e identificando a cultura como um dos seus 4 valores fundamentais. As mesmas 4 dimensões, já em 1983 eram utilizadas pela Carta Europeia do Ordenamento do Território (CEOT) (DGOT, 1988: 9) na sua definição de ordenamento do território (OT): “a tradução espacial das políticas económica, social, cultural e ecológica da sociedade”; que considerava ainda ser uma disciplina, uma técnica e uma política que se deveria desenvolver numa perspectiva interdisciplinar e integrada.

Com efeito, a dificuldade da cultura territorial para um correcto ordenamento do território - uma das 9 tarefas fundamentais do Estado segundo a Constituição da República Portuguesa (Carmo, 2016) - não só não é um problema novo, como é um dos mais importantes não se resolve por decreto, devido à abrangência do seu âmbito e dos seus intervenientes. Como lembra Távora (1962), este processo depende da participação de todos, ainda que com diferentes graus de intensidade e até de responsabilidade e, a sua qualidade, de um sentido de agir comum colectivo. Contudo, há também que ter em conta os obstáculos à prossecução deste fim que, segundo a PNAP, Gaspar (2007) e Melo et al. (1998), se podem associar, respectivamente, ao imobiliário e mercado de solos, interesses privados ou incentivos económicos, bem como à complexidade e desarticulação legislativa; levando a desequilíbrios, fracassos ou disfunções territoriais.

É neste âmbito, de amplitude do conceito de ordenamento do território, que a CEOT bem ilustra; do facto deste ser resultante da acção de todos, ainda que com diferentes intensidades e responsabilidades; e da íntima relação entre planeamento territorial e planeamento económico que se evidencia o potencial do PNPO 2019 como o documento agregador para o trabalho colectivo e interdisciplinar que este procura orientar.

Sublinhamos ainda a relevância das circunstâncias do desenvolvimento do PNPO e da forma de Comunicação para a sua eficácia como se demonstrará ao longo do artigo.

2. Metodologia

A relevância do PNPO para o fomento da cultura territorial para a organização do espaço nacional relaciona-se com a sua posição de topo no sistema de gestão territorial português e com o seu carácter agregador. Através da sua leitura e diversos documentos conexos, sistematizam-se virtudes, algumas das críticas que lhe têm sido feitas e, com base nesse potencial e limitações ou lacunas, identificam-se o que se consideram ser as suas principais orientações-chave para a prática.

Este artigo promove uma “síntese e selecção” do PNPO (composto por 560 páginas divididas em três partes). Assumem-se ainda como objectivos deste exercício: contribuir para a comunicação deste documento (PNPO) de referência para o ordenamento do território em Portugal; promover uma discussão estruturada e construtiva entre pares sobre o objecto deste documento; e, contribuir para a sua apropriação pela comunidade académica como referencial e objecto de estudo interdisciplinar.

Para contextualizar a análise e propostas feitas é apresentado um breve enquadramento do surgimento deste documento de referência, sua evolução e potencial de aplicação no momento actual – relacionando-o

com decisões eminentes como o Plano Nacional de Investimentos 2030 (PNI 2030) ou o Quadro financeiro plurianual para o período 2021-27. Privilegia-se deliberadamente o enfoque nos possíveis constrangimentos e potencialidades da aplicação prática do PNPOT, em detrimento da explicação exaustiva do sistema de gestão territorial em que este se insere, por se valorizar a sua relevância e procurar contribuir para a sua eficácia.

3. Enquadramento do PNPOT

LEI DE BASES GERAIS DA POLÍTICA PÚBLICA DE SOLOS, DE ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO E DE URBANISMO

Lei n.º 31/2014, de 30 de maio

Relaciona-se a nível europeu com:

Agenda Territorial Europeia (2011)

Instrumentos de Gestão Territorial (Regulamentado pelo RJGT - DL n.º 80/2015 de 14 de maio)		
Âmbito	Programas ¹	Planos ²
Nacional	<p>Programa Nacional da Política de Ordenamento Do Território</p> <p>Programas Setoriais</p> <ul style="list-style-type: none"> - Defesa - Ambiente - Segurança pública - Recursos Hídricos - Prevenção de riscos - (...) <p>Programas Especiais</p> <ul style="list-style-type: none"> - Orla Costeira (POOC) - Áreas Protegidas - Albufeiras de Águas Públicas - Estuários - Parques Arqueológicos 	
Regional	Programas Regionais	
Intermunicipal	Programas Intermunicipais	<p>Plano Diretor Intermunicipal</p> <ul style="list-style-type: none"> - Planos de Urbanização Intermunicipal - Planos de Urbanização Intermunicipal
Municipal		<p>Plano Diretor Municipal</p> <ul style="list-style-type: none"> - Planos de Urbanização - Planos de Urbanização

¹ **Programas Territoriais:** vinculam as entidades públicas
² **Planos Territoriais:** vinculam as entidades públicas e os particulares

Fig. 01 Estrutura dos Instrumentos de Gestão Territorial. Elaboração própria a partir da legislação em vigor

3.1.A falta de “sentido de oportunidade” do PNPOT 2007

Como refere Jorge Gaspar (2007), “muitos dos fracassos no planeamento territorial estratégico e no planeamento em geral, bem como no ordenamento do território, decorrem da falta de adequação ao tempo: são as propostas extemporâneas. Nuns casos, porque vêm cedo de mais, noutros, porque perderam a oportunidade.”

Dadas as limitações de influência directa do PNPT, as circunstâncias de desenvolvimento deste instrumento são cruciais para a sua adopção e, nisso, a primeira versão de 2007, falha desastrosamente. Por um lado, porque foi aprovado em meados do mesmo ano em que se iniciaria a execução de um novo período de fundos europeus (QREN 2007-2013), perdendo, por isso, capacidade de influência na programação deste importante instrumento económico com impacte territorial. Por outro lado, porque propôs um modelo de desenvolvimento territorial assente em dados e tendências observados até 2006, uma realidade significativamente alterada pela crise económica de 2008.

Com efeito, foi esta a situação do PNPT 2007 para o território nacional. Como referem Mourão & Marat-Mendes (2016: 163): “From 2008 on, these territories were exposed to the impacts of the global crisis which aggravated the impact of the unsustainable urban development. The crisis also evidenced the inadequacy of several infrastructures, such as highways and mass housing for a small number of users (...)”.

Contudo, segundo as mesmas autoras (idem: 164-165) existiram alguns aspectos “positivos” derivados da crise:

“(...) Although the crisis had devastating impacts for territories and citizens, from the point of view of planning, some changes with regard to territorial development patterns can thus be identified as positive impacts, since they allowed the rethinking of the former planning and management practices (...) Examples of such positive impacts, with regard to territorial development patterns, are the slowdown of the civil construction sector and reduction of its pressure on the governance structures (...)”.

Também as estatísticas e dinâmicas territoriais reunidas pela Direcção-Geral do Território (gráfico 1), evidenciamos significativo abrandamento da artificialização do solo, que passaram de 7 893 ha/ano em 1995-2007, para 4 541 ha/ano entre 2007-2010 e para 1 300 ha/ano entre 2010-2015 (PNPT 2018: 137).

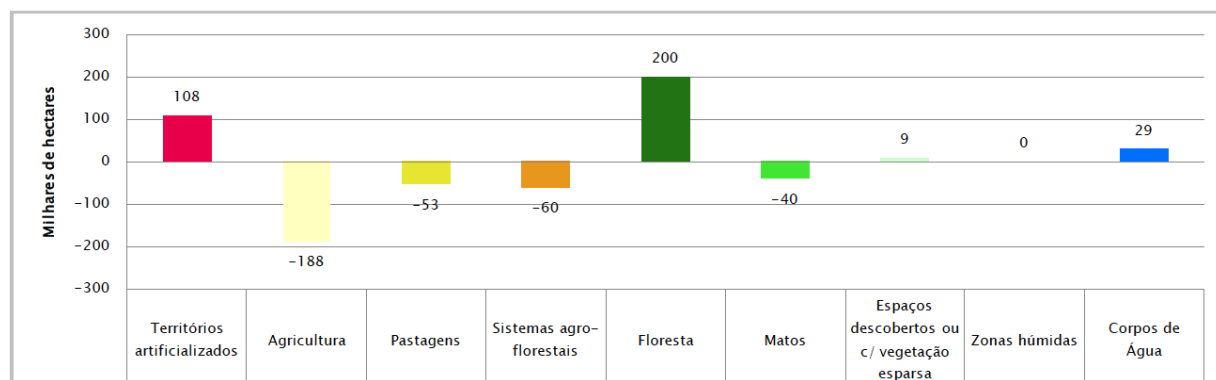


Gráfico 1 Variação da área de cada classe entre 1995 e 2010 (milhares de hectares). Fonte: (Caetano et al., 2017)

Dereferir ainda que, com a renovação do quadro legislativo do ordenamento do território a partir de 2014 (aprovação de nova Lei de Bases em 2014, novo RJIGT em 2015, PNAP em 2016, etc.), o PNPOT 2007 perdeu também o seu enquadramento legal original.

3.2. Problemas do OT e análise crítica do PNPOT

Em Portugal o “Desordenamento do Território” não só era indicado em 2006 como o maior problema relacionado com o estado do Ambiente (APA, 2008: 36) e referido como o terceiro factor para a baixa produtividade da economia portuguesa (Gaspar, 2007); como, em 2016, se mantinha como o “aspecto mais débil da política ambiental portuguesa” (Mota & Melo, 2017). Segundo um inquérito realizado pela Direcção-Geral do Território em 2017, dos 24 problemas identificados no PNPOT 2007, nove destes agravaram-se, com especial destaque para dois deles: a degradação do solo e os riscos de desertificação, e o despovoamento e fragilização demográfica e socioeconómica de vastas áreas (PNPOT, 2018: 210).

São muito diversos os diagnósticos sobre os problemas do território em Portugal e se, por vezes, é referida a falta de planeamento como a maior causa do seu desordenamento, a investigação científica afasta esse cenário (Baptista, 2012) e aponta outras razões (APA, 2008; Baptista, 2012; DGT, 2014; Mota, 2016; Ramos, 2017), entre as quais se destaca sistematicamente a falta de capacidade de eficaz concretização dos planos/estratégias/políticas existentes. Destacamos, neste âmbito, que desde 1999 não são produzidos Relatórios do Estado do Ordenamento do Território em Portugal (APA, 2008: 56), apesar da sua realização de 2 em 2 anos ser obrigatória desde a primeira Lei de Bases de OT e de urbanismo de 1998.

Em relação ao PNPOT 2019, é publicado pouco depois da sua aprovação uma útil análise crítica coordenada por Neto & Medeiros (2019). Os oito artigos reunidos nesta publicação apresentam uma análise a partir de diversas áreas disciplinares, permitindo identificar o que é sistematicamente mais valorizado pelos diferentes autores, como por exemplo as mudanças e tendências apontadas. Por outro lado, amplia ainda o âmbito do próprio PNPOT, pela apresentação de informação relevante a partir de diferentes perspectivas. São ainda apontadas algumas das dificuldades que se prospectam para a aplicação do PNPOT, como as de António Covas, sobre o aumento da dificuldade em “territorializar” as políticas públicas; de Iva Pires e Emily Lange, sobre as fragilidades da cultura e cooperação territorial; de José Magone, sobre o foco excessivamente descritivo e centrado na administração pública, bem como da difícil leitura do documento; ou de Paulo Neto, sobre as limitações da relação do PNPOT com a política económica (Neto & Medeiros, 2019: 49, 64, 85, 132).

3.3. Organização e estrutura do PNPOT

O PNPOT 2019 é constituído por três partes: diagnóstico; estratégia e modelo territorial; e programa de acção. As figuras 2 e 3 que a seguir se apresentam, sistematizam a organização (índices) e a estrutura do PNPOT.

DIAGNÓSTICO	ESTRATÉGIA	UMA AGENDA PARA O TERRITÓRIO (Programa de Ação)
(documento 1 - 225 pág.)	(documento 2 - 114 pág.)	(documento 3 - 221 pág.)
<p>0 Introdução</p> <p>1 Portugal no Mundo</p> <p>2 Organização, Tendências e Desempenho do Território</p> <p>2.1 Recursos naturais e sustentabilidade ambiental</p> <p>2.2 Agricultura, floresta e atividades no espaço rural</p> <p>2.3 População e estruturas sociais</p> <p>2.4 Atividades económicas e inovação</p> <p>2.5 Infraestruturas</p> <p>2.6 Equipamentos e serviços</p> <p>2.7 Habitação</p> <p>2.8 Sistema urbano</p> <p>2.9 Uso do solo e paisagem</p> <p>3 Mosaicos Regionais</p> <p>3.1 R. Norte 3.2 R. Centro</p> <p>3.3 R. Lisboa e Vale do Tejo</p> <p>3.4 R. Alentejo 3.5 R. Algarve</p> <p>3.6 R.A. Açores 3.7 R.A. Madeira</p> <p>4 Sistema de Gestão Territorial</p> <ul style="list-style-type: none"> • Sistema de gestão territorial • Instrumentos de gestão territorial (IGT) <ul style="list-style-type: none"> ○ PNPOT ○ Programas Nacionais Setoriais e Especiais ○ Programas Regionais de OT ○ Planos Intermunicipais e Municipais de OT • Monitorização e avaliação dos IGT • Participação e cidadania territorial <p>5 Problemas do Ordenamento do Território</p>	<p>Preâmbulo</p> <p>0 Introdução</p> <p>1 Mudanças Críticas e Tendências Territoriais</p> <ul style="list-style-type: none"> • M1 Mudanças Ambientais e Climáticas • M2 Mudanças Sociodemográficas • M3 Mudanças Tecnológicas • M4 Mudanças Económicas e Sociais <p>2 Princípios e Desafio Territoriais</p> <ul style="list-style-type: none"> • Princípios • Desafios Territoriais <ul style="list-style-type: none"> D1 Gerir os recursos naturais de forma sustentável D2 Promover um sistema urbano policêntrico D3 Promover a inclusão e valorizar a diversidade territorial D4 Reforçar a conectividade interna e externa D5 Promover a governança territorial <p>3 Modelo Territorial</p> <ul style="list-style-type: none"> • S1 Sistema Natural • S2 Sistema Social • S3 Sistema Económico • S4 Sistema de Conetividade • S5 Sistema Urbano • VC Vulnerabilidades Críticas <p>• MT Modelo Territorial</p>	<p>0 Introdução</p> <p>1 Compromissos para o Território</p> <p>2 Domínios e medidas</p> <ul style="list-style-type: none"> • D1 Domínio Natural • D2 Domínio Social • D3 Domínio Económico • D4 Domínio de Conetividade • D5 Domínio de Governança Territorial <p>3 Operacionalização do Modelo Territorial</p> <p>4 Diretrizes para os IGT</p> <p>5 Modelo de Governação</p> <p>6 Quadros de Articulação</p>

Fig. 02 Organização do PNPOT 2019. Adaptado de PNPOT (2018 e 2019).



Fig. 03Estruturado PNPOT 2019. Fonte: Adaptado de PNPOT (2018 e 2019).

4. O PNPOT: alguns contributos

O potencial de aplicação do PNPOT 2019 apresenta-se de seguida em três partes: constituindo as duas primeiras os principais aspectos do seu potencial e a terceira como prova de conceito da sua aplicação.

A primeira partesublinha o contexto/ retrato que o PNPOT apresenta do país, devendo servir como referencial para a generalidade das decisões sectoriais com influência territorial. A segunda, descreve como pode o PNPOT 2019constituir-se como oportunidade para melhor governança (uma das grandes lacunas identificadas na gestão territorial em Portugal), nomeadamente na relação com os instrumentos de financiamento europeus.

A terceira parte analisa a relação do PNPOT com decisões que se encontram a decorrer, procurando avaliar se este está ou não a ser efectivamenteapropriado.

4.1. O Contexto do PNPOT como Referencial

Asistemizaçãoque a seguir se apresenta focaos principais Problemas, Mudanças e Tendências “para 2030, tendo como cenário as visões prospetivas para 2050” (PNPOT 2019: 13).O PNPOT estabelece assim o contexto social e ambiental específico de Portugal a ter em conta nas decisões políticas subsequentes, para além de retratar o sistema de gestão territorial nacional.

Neste âmbito, apontamos alguns dos principais dados que integram o PNPOT e consubstanciamos o contexto social e ambiental a que nos referimos. Não querendo descrever exaustivamente a situação que o PNPOT retrata, uma vez que para tal será preferível consultar os documentos originais, é fundamentalmente nosso objectivo destacar algumas das suas principais considerações.

4.1.1. Retrato social

Para o retrato social, destacamos sobre a demografia: que se prevê uma diminuição da população residente (de 10,5 milhões em 2011 para 9,5 milhões em 2040 e 8,5 milhões em 2060); a inversão da pirâmide etária em 1991-2011, com a população idosa a representar actualmente 20,7% do total e, em 2040, 32,7%; em Portugal o índice sintético de fecundidade em 2015 era de 1,3 filhos por mulher, o mais baixo da União Europeia (1,6 por mulher); e desde 2011 que o saldo migratório é negativo (86,6% da população que saiu de Portugal tinha menos de 44 anos) (PNPOT, 2018: 58-61, 114). Ao nível de (des)igualdade, educação e formação e situação profissional: em 2015, a população em risco de pobreza em Portugal era de 26,6%, acima da média da UE28, de 23,7% (PNPOT, 2018: 19); em 2011, 30,2% da população entre os 25-29 anos não tinha finalizado o secundário; e, em 2017, mais de 250 mil jovens (11% da população entre os 15-34) não trabalhavam nem estudavam (NEET) (PNPOT, 2018: 92).

Ao nível da saúde em Portugal: morre-se mais por episódios de frio do que por calor, sendo o país com maior incapacidade em manter a casa quente durante o inverno na UE 28; e desde 2007 verifica-se uma tendência de agravamento da situação do consumo médio de álcool, excesso de peso e obesidade, bem como aumento da incidência de doenças infecciosas (tuberculose e VIH-SIDA) (PNPOT, 2018: 92). Sobre alimentação e habitação: “[e]m 2030, a gestão da escassez de água e de alimentos (agrícolas e pesca) será um grande desafio. O aprovisionamento alimentar poderá estar comprometido.” (PNPOT, 2019: 19); já o valor mediano do preço dos alojamentos vendidos aumentou 7,6% de 2016 para 2017, divergindo da evolução do rendimento das famílias portuguesas (PNPOT, 2018: 109-110). Ao nível da produtividade económica: esta continua estagnada desde 2014, apesar do emprego ter aumentado (PNPOT, 2018: 81).

No sistema de gestão territorial intervêm cerca de 150 entidades da administração central, além dos 308 municípios competentes pelo planeamento municipal e intermunicipal; em finais de 2017, 38% dos municípios estavam a aplicar PDM elaborados ao abrigo de regimes jurídicos anteriores à Lei de Bases de 1998, sendo a situação diferenciada regionalmente (Norte com 87% dos PDM revistos e maior número de PDM recentes; Lisboa e Vale do Tejo com 19% dos PDM revistos, e Algarve com nenhum PDM revisto e a maioria com mais de 20 anos); e, de um inquérito a 157 municípios, a grande maioria (75%) nunca elaborou um REOT (PNPOT, 2018: 193-194, 197-198).

4.1.2. Retrato ambiental

Relativamente ao retrato ambiental: a localização de Portugal na bacia mediterrânica fronteira ao Atlântico, está na base da riqueza em biodiversidade do nosso país mas também na maior vulnerabilidade às alterações climáticas (PNPOT, 2018: 14); a suscetibilidade à desertificação tem aumentado (63% em 2001-2011, face a 36% em 1960-1990); os solos de melhor qualidade e potencial agrícola são escassos (12%) e a erosão hídrica do solo constitui o seu principal processo de degradação (PNPOT, 2018: 28-29); em 2015 os principais usos do solo no território continental distribuíam-se entre 39% floresta, 26% agricultura, 12% matos, 8% sistemas agroflorestais, 7% pastagens e 5% territórios artificializados (PNPOT, 2018: 133); a maioria das

florestas (92%) é detida por proprietários privados; e o meio milhão de hectares (5%) de território artificializado, traduzia um elevado rácio de solo urbanizado por habitante (PNPOT, 2018: 133, 48).

Relativamente a água, resíduos urbanos, energia e emissões de gases com efeito de estufa (GEE), agricultura, florestas, recursos geológicos: em 2015, apenas 65% da água captada era utilizada; a gestão dos resíduos situava-se num indesejável índice de -39% em relação à reciclagem e à valorização orgânica; o sector dos transportes representava em 2015, 24% do total das emissões de GEE (PNPOT, 2018: 73, 79, 124); o sector agroalimentar representa 13% do valor das importações e 8,5% das exportações de bens e serviços da Economia (PNPOT, 2018: 45).

4.1.3. Mudanças e tendências

Factores	Impactos	Tendências
M1 Mudanças Ambientais e Climáticas		
I. Aumento da temperatura	I. Degradação e perda de recursos naturais	_disponibilidade de água será reduzida
II. Alteração dos padrões de precipitação	II. Riscos e vulnerabilidades	_eventos climáticos extremos com consequências sobre biodiversidade
III. Subida do nível médio do mar	III. Alterações económicas e sociais	_produtividade agrícola será alterada
		_necessidade de climatização aumentará
		_agravamento dos riscos sobre territórios e populações
		_migrações devido às alterações climáticas
M2 Mudanças Sociodemográficas		
I. Crescimento natural negativo	I. Alteração das necessidades de equipamentos e serviços	_agravamento dos desequilíbrios territoriais
II. Estrutura demográfica mais envelhecida	II. Envelhecimento e perda de ativos no mercado de trabalho	_concentração da população em cidades/ áreas urbanas
III. Intensificação dos movimentos	III. Pressão acrescida sobre os sistemas sociais	_envelhecimento da população e redução de recursos humanos em idade activa
M3 Mudanças Tecnológicas		
I. Digitalização, ciberespaço, automação e robótica	I. Qualificações digitais, alterações no setor da saúde e novas soluções de mobilidade	_polarização do desenvolvimento social e económico
II. Mudança do paradigma energético	II. Globalização, inteligência artificial e alterações na oferta de emprego	_novas soluções tecnológicas para o desenvolvimento "inteligente" das cidades
III. Genética, medicina preditiva, prevenção e terapias personalizadas	III. Mais equidade aos serviços de interesse geral e mais colaboração e inovação	_serviços de acesso digital vão contribuir para uma maior equidade territorial
		_mercados financeiros poderão reforçar o seu poder sobre os territórios
		_haverá mais ligações entre a esfera económica global e a escala local
		_os processos de produção poderão ser mais desconcentrados. As estruturas económicas poderão ser mais pequenas e estar mais próximas dos mercados finais
M4 Mudanças Económicas e Sociais		
I. Mudança na globalização	I. Desigualdades aumentam e emergem modelos económicos alternativos	_novas formas de gerar valor (economia circular e bioeconomia)
II. Maior consciência ecológica e novas percepções de bem-estar	II. Uma sociedade mais saudável e sustentável	_dinamização de circuitos curtos de produção e consumo
III. Uma sociedade mais multipolar e participativa	III. Uma sociedade mais colaborativa e resiliente	_persistência de assimetrias desafiando a coesão
		_necessidade de dinamizar a diversidade territorial a partir de recursos locais e regionais
		_uma nova economia alternativa e colaborativa
		_recursos e serviços associados à arquitectura e paisagem chamados a contribuir para promoção do turismo e construção sustentáveis

Tabela 1 Mudanças e Tendências identificadas pelo PNPOT. Fonte: Adaptado de PNPOT (2019).

4.2. Oportunidade para uma melhor governança

O PNPOT 2019 constitui uma importante oportunidade para melhorar a governança territorial devido à apresentação do contexto social e ambiental e ao reconhecimento da situação do sistema de gestão territorial, como também às orientações que propõe para o OT português, apontando as principais

directrizes que deverão guiar a sua transformação no horizonte 2030. A abrangência do PNPOP por um lado dificulta a sua apreensão, mas, por outro, concentra uma diversidade de propostas/ temas sectoriais que podem interessar a diferentes interlocutores, podendo constituir-se como base de diálogo comum para diferentes agentes do OT.

De referir ainda neste âmbito a estruturação do PNPOP (ilustrada na figura 3): 18 principais problemas do OT (PNPOP 2018: 212), 6 princípios territoriais (PNPOP 2019: 50), 5 desafios (prioridades) e 15 orientações estratégicas (PNPOP 2019: 51) que, depois, são a base que estrutura as 50 “medidas” de política estabelecidas no programa de acção (PNPOP 2019: 128).

O PNPOP agrega temas e documentos sectoriais com incidência territorial, em particular nas “medidas” de política – que são mais orientações do que medidas concretas, uma vez que depois se desagregam em inúmeras propostas mais objectivas – mas, às quais, de qualquer forma, são associados importantes vectores de operacionalização como: indicadores de monitorização, entidades com responsabilidade de concretização e documentos referenciais estratégicos e operacionais, apesar de não apontar período de tempo expectável.

Por último, dada a íntima relação entre dinâmicas económicas e dinâmicas territoriais (Gaspar 1995, 2007; Melo et al., 1998), e como em Neto & Medeiros (2019: 91), sublinhamos a relevância dos fundos europeus para a transformação do território nacional, uma vez que entre 2015 e 2017, Portugal foi o país da União Europeia com o maior peso (%) deste instrumento financeiro no seu investimento público nacional (gráfico 02). Daqui se depreende, como referido no ponto 1.1 deste artigo, a relevância da relação das circunstâncias temporais do PNPOP com os períodos de programação e execução dos fundos europeus (figura 4). Podemos assim afirmar que, neste âmbito, o PNPOP 2019 está em melhores condições de apropriação efectiva do que a versão anterior, uma vez que a sua consulta pública se finalizou em meados de 2018, antecedendo a discussão/ programação do quadro financeiro plurianual para o período entre 2021 e 2027 (QFP 2021-27).

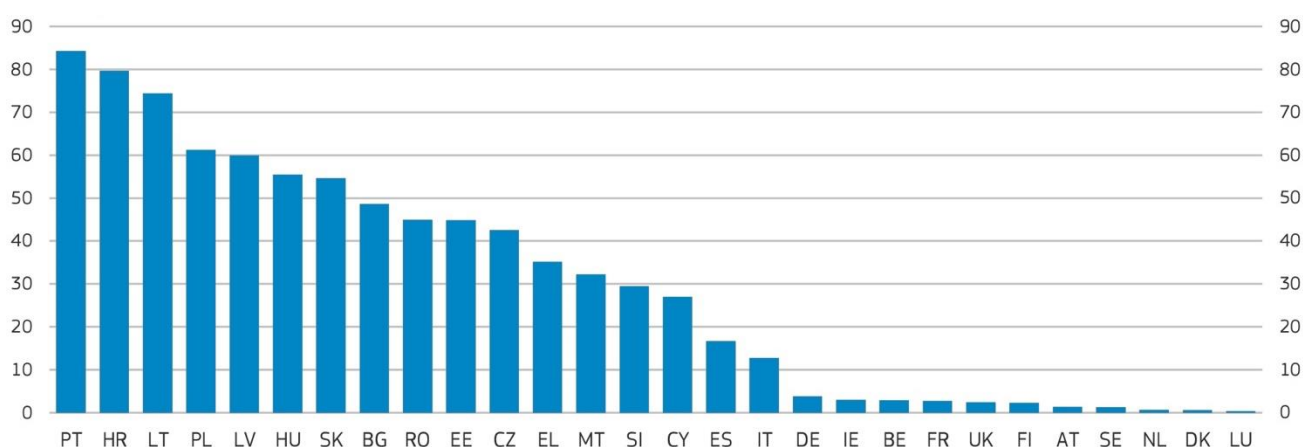


Gráfico 2 Estimativa do peso (%) do contributo dos fundos de coesão europeus no investimento público nacional, 2015-2017. Fonte: Eurostat, DG REGIO (COM, 2017: xxii)

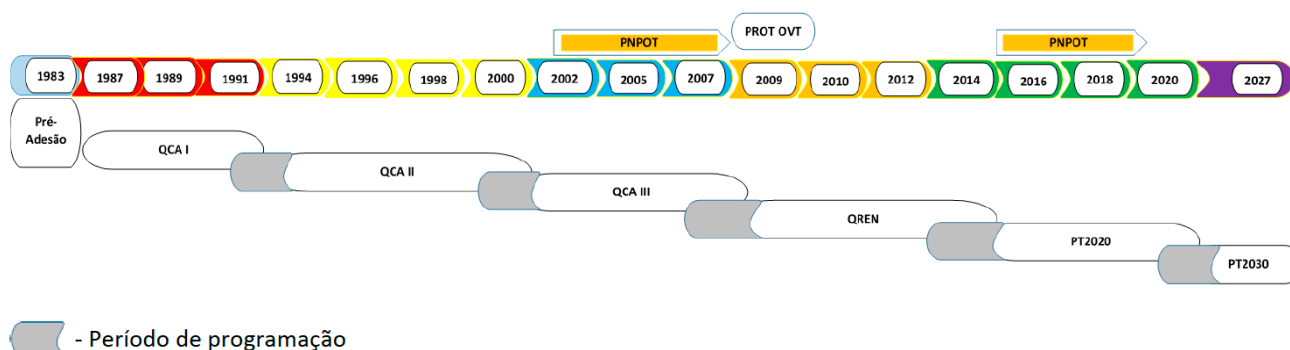


Fig. 04 Cronologia dos PNPO e períodos dos fundos europeus. Fonte: (Neto & Medeiros, 2019: 91).

4.3. Relação com decisões eminentes ou a decorrer

Introduzimos aqui o início de um exercício de prova de conceito da afirmação que é feito no ponto anterior. Para verificar se o PNPO 2019 está efectivamente a ser apropriado, será útil verificar qual a sua relação com decisões eminentes como o Plano Nacional de Investimentos 2030 (PNI 2030), o QFP 2021-27, ou mesmo o processo de Descentralização em curso (CID, 2019). Não sendo o objectivo neste artigo desenvolver esse exercício por completo, apresentamos aqui algumas observações sobre a relação entre estes 4 elementos (PNPO, PNI2030, QFP 2021-27 e Descentralização) para uma prova de conceito mais robusta no futuro.

Uma das funções do PNPO é contribuir para a cooperação com os demais Estados membros para a organização do território da União Europeia (como referido no ponto 1 deste artigo). Para além disso, o n.º 3 do artigo 2.º da Lei n.º 99/2019, estabelece a sua articulação com outros três documentos de referência: PNI2030, Programa de Valorização do Interior (PVI) e Plano de Ordenamento do Espaço Marítimo (POEM).

Já o PNI 2030 articula-se com um maior número de instrumentos de estratégia e política pública (GP, 2019: 22), divididos em três âmbitos: mundial e europeu, suprasectoriais e sectoriais. A sua relação com o PNPO é exclusivamente mencionada uma vez, a par dos outros cinco documentos que considera de âmbito suprasectorial (PNPO, Plano Nacional de Reformas, Roteiro para a Neutralidade Carbónica 2050, Estratégia Nacional de Conservação da Natureza e da biodiversidade, Programa de Acção para a Adaptação às Alterações Climáticas e Plano de Acção para a Economia Circular). Por outro lado, não só não é explicitado no PNI o que foi considerado do PNPO, como a palavra Território não intitula nenhum dos 72 Programas ou Projectos em que se divide o volume total de investimento previsto, depreendendo-se que a transformação territorial será a soma dessas intervenções, não tendo rubrica própria neste importante instrumento financeiro.

Quanto ao documento de referência para a Descentralização (CID, 2019), este menciona diversas vezes o PNPO; toma-o como referencial para o seu próprio Modelo Territorial; reproduz alguns dos seus mapas (sistema-urbano, rede de acessibilidade, demografia), dando utilidade à informação de contexto do PNPO; contudo, não menciona directamente nenhuma das suas 50 “medidas” de política do programa de acção. De referir ainda a coincidência entre as dificuldades de governança territorial já identificadas no PNPO com as que a Comissão para a Descentralização se deparou no seu processo de sistematização de informação,

nomeadamente “a dificuldade de identificar os organismos desconcentrados da Administração Central[porque] não existe nenhum levantamento sistemático e atualizado (...)” (CID, 2019: 257).

5. Conclusão

Este artigo apresenta uma “síntese e selecção” do extenso documento do PNPOT tendo em vista a sua utilização prática e identificando alguns dos principais obstáculos à sua eficácia, nomeadamente a persistente dificuldade de cultura territorial e as circunstâncias da sua primeira versão.

Apesar destas limitações, o PNPOT vincula as entidades públicas, podendo ser utilizado como enciclopédia para o OT e como instrumento de suporte ao fomento da cultura territorial, para tal são fornecidas neste artigo duas figuras que explicam como o PNPOT se organiza e qual a sua articulação.

Sublinha-se a relevância das circunstâncias de produção de um documento programático como este, ilustrando como a primeira versão do PNPOT (aprovada em 2007) perdeu a oportunidade de influenciar o quadro financeiro plurianual europeu que foi aprovado no mesmo ano e como rapidamente a análise que apresentava ficou desactualizada devido à crise económica de 2008.

Do contexto social e ambiental que o PNPOT 2019 retrata sublinhamos algumas das principais tendências sócio-económicas que este identifica para o país como a significativa redução demográfica, a inversão da pirâmide etária, a desigualdade e a situação NEET dos jovens, a morte por episódios de frio, a elevada desigualdade, a estagnação da produtividade económica apesar do aumento do emprego e a heterogeneidade regional na situação de planeamento territorial. Na componente ambiental, destacamos a especial vulnerabilidade às alterações climáticas face ao contexto europeu, a suscetibilidade à desertificação e escassez de solo com qualidade para produção agrícola, bem como o contínuo artificialização deste apesar do decréscimo demográfico.

Concluimos ainda que o PNPOT 2019, ao contrário do de 2007, está em melhores condições para ser apropriado uma vez que antecedeu a fase de discussão do QFP 2021-27 (importante instrumento financeiro com impactos territoriais uma vez que representa mais de 80% do investimento público nacional e ainda se encontra em definição).

Por último, do exercício de prova de conceito que procurou avaliar a relação do PNPOT com decisões a decorrer eminentemente, depreende-se que o seu alcance ainda é bastante limitado, sendo especialmente relevante a desconsideração deste no desenho do PNI 2030.

Bibliografia

APA - Agência Portuguesa do Ambiente (2008). **Relatórios do Estado do Ambiente e do Ordenamento do Território em Portugal 20 anos**. Disponível em:

https://sniambgeoviewer.apambiente.pt/GeoDocs/geoportaldocs/rea/REAOT_20anos.pdf

Baptista, Idalina (2012). **How Portugal Became an “Unplanned Country”: A Critique of Scholarship on Portuguese Urban Development and Planning**. *International Journal of Urban and Regional Research*, 36(5), 1076–1092. <https://doi.org/10.1111/j.1468-2427.2011.01096.x>

Caetano, M., Igreja, C., Marcelino, F., & Costa, H. (2017). **Estatísticas e dinâmicas territoriais multiescala de Portugal Continental 1995-2007-2010 com base na Carta de Uso e Ocupação do Solo (COS). Relatório Técnico.** Lisboa: DGT. Disponível em:

http://www.dgterritorio.pt/cartografia_e_geodesia/cartografia/cartografia_tematica/cartografia_de_uso_e_ocupacao_do_solo__cos_clc_e_copernicus_/

Carmo, Fernanda do (2016). **Princípios constitucionais do ordenamento do território.** In Sociologia, Problemas e Práticas, pp. 99-121. Disponível em: <http://spp.revues.org/2620>

COM - European Commission (2017). **My Region, My Europe, Our Future, Seventh report on economic, social and territorial cohesion**, Directorate-General for Regional and Urban Policy. Disponível em: https://ec.europa.eu/regional_policy/en/information/cohesion-report/

CID - Comissão Independente para a Descentralização, Cravinho J., Ferrão J., Pimpão A., João Jardim A., Moura P.H., Carmona-Rodrigues A., Fontainhas-Fernandes A., (2019). **Avaliação independente sobre a organização e funções do Estado.** Lisboa: Assembleia da República. 312 pp. Disponível em: <https://www.parlamento.pt/Paginas/2019/julho/relatorio-comissao-independente-descentralizacao.aspx>

DGOT - Direção-Geral do Ordenamento do Território (1988). **Carta Europeia do Ordenamento do Território.** Lisboa: SGMPAT. Publicação original: CEMAT (1983). *The European regional/spatial planning charter (Torremolinos Charter). Resolution n. 2, 6th European Conference of Ministers responsible for Regional Planning (CEMAT).* Disponível em: <https://www.coe.int/en/web/conference-ministers-spatial-planning/6th-cemat>

Encarnação, Rita (2010). **O sistema de planeamento territorial português: reflexão crítica e contributos para a superação das suas disfunções.** Tese de Mestrado em Ordenamento do Território e Planeamento Ambiental, FCT-UNL. 265 pp. Disponível em: <https://run.unl.pt/handle/10362/5393>

Ferrão, João (2011). **O ordenamento do território como política pública.** Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian.

Ferrão, João (2019a). **Território. Uma política ainda com lacunas, descontinuidades e falta de articulação entre os vários níveis de ação.** In O Estado da Nação e As Políticas Públicas 2019: Menos Reformas, Melhores Políticas, pp. 37-43. Lisboa: IPPS-ISCTE. Disponível em: <https://ipps.iscte-iul.pt/index.php/estudos-e-publicacoes/estudos-e-publicacoes-3/668-2019-menos-reformas-melhores-politicas>

Ferrão, João (2019b). **O Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território: da ideia à prática.** In PublicPolicy Portuguese Journal, Vol. 4, 2, pp. 7-11. Évora: Universidade de Évora e UMPP – Unidade de Monitorização de Políticas Públicas.

Gaspar, Jorge (1995). **O novo ordenamento do território – Geografia e Valores.** Barcelona: ScriptaVetera. Disponível em: <http://www.ub.edu/geocrit/sv-39.htm>

Gaspar, Jorge (2007). **Da geografia ao ordenamento do território: as lições de um percurso.** IX Colóquio Internacional de Geocrítica. Porto Alegre, 28 Maio - 1 Junho 2007. Disponível em: <http://www.ub.edu/geocrit/9porto/col-9-gaspar.htm>

GP - Governo de Portugal (2019). **Programa Nacional de Investimentos 2030. Relatório**. Lisboa. 110 pp. Disponível em: <https://www.portugal.gov.pt/pt/gc21/comunicacao/documento?i=programa-nacional-de-investimentos-2030>

Melo, João Joanaz; Furtado, Catarina; Rosado, Leonardo; Antunes, Pedro (1998). **Instrumentos financeiros com influência no ordenamento do território**. In "Economista", 11, pp. 159-163. Lisboa: Polimeios/Associação Portuguesa de Economistas.

Mota, Pedro; Melo, João Joanaz (2017). **Environmental Policies Performance Evaluation in Portugal**. In: Universidad de los Andes (Eds), Advances in Sustainable Development Research - 23rd International Sustainable Development Research Society Conference (ISDRS 2017), 268-281. Bogotá, Colombia, 14-16 June 2017. ISBN: 978-958-774-606-8

Mourão, Joana e Marat-Mendes, Teresa (2015). **Urban Planning and Territorial Management in Portugal (1988-2008). Antecedents and impacts of the 2008 financial and economic crisis**. In: "Cities in Crisis – Socio-Spatial Impacts of the Economic Crisis in Southern European Cities". Routledge, London.

Neto, Paulo & Medeiros, Eduardo (editors) (2019). **Public Policy Portuguese Journal. Special Issue: Políticas Públicas e o Ordenamento do Território – Uma análise crítica do PNPT 1.0 e 2.0.**, Vol. 4, 2, pp. 7-11. Évora: Universidade de Évora e UMPP – Unidade de Monitorização de Políticas Públicas. Disponível em: <https://www.umpp.uevora.pt/publicacoes/Public-Policy-Portuguese-Journal>

PNPOT (2018). **Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território - Diagnóstico. Versão após Consulta Pública (6 Julho 2018)**. 225 pp. Lisboa: DGT. Disponível em: http://pnpot.dgterritorio.gov.pt/sites/default/files/PNPOT_Diagnostico_6Julho2018.pdf

PNPOT (2019). **Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território. Primeira Revisão - Estratégia e Uma Agenda para o Território (Programa de Ação)**. 335 pp. Lisboa: DGT. Disponível em: <http://pnpot.dgterritorio.pt/docs>

Ramos, Isabel (2017). **Novas leis, antigos problemas - 50 anos de política pública de ordenamento do território**. In PolicyPapers - Unidade de Monitorização de Políticas Públicas, 2. Évora: Universidade de Évora. Disponível em: <http://hdl.handle.net/10174/21590>

Távora, Fernando ([1962], 2004). **Da organização do espaço**. 5ª ed. Porto, Faculdade de Arquitectura de Universidade do Porto.

Documentos Legais e Administrativos (por ordem cronológica)

Lei n.º 48/98, de 11 de agosto, na redação dada pela Lei n.º 54/2007 - **(LBPOTU) Lei de bases da política de ordenamento do território e de urbanismo**.

Lei n.º 380/99, de 22 de setembro – **(RJIGT) Regime jurídico dos instrumentos de gestão territorial**.

RCM n.º 76/2002, de 11 de abril – determina a Elaboração do PNPOT.

Lei n.º 58/2007, de 4 de setembro – **(PNPOT) Programa nacional da política de ordenamento do território**.

Lei n.º 31/2014, de 30 de maio – **(LBPPSOTU) Lei de bases gerais da política pública de solos, de ordenamento do território e de urbanismo.**

Lei n.º 80/2015, de 14 de maio – **Novo RJGT.**

RCM n.º 45/2015, de 7 de julho – **(PNAP) Política nacional de arquitetura e paisagem.**

RCM n.º 44/2016, de 23 de agosto – determina a Alteração do PNPOT.

Lei n.º 99/2019, de 5 de setembro – **Primeira Revisão do PNPOT.**