

Unidade de Monitorização
de Políticas Públicas

POLICY PAPERS

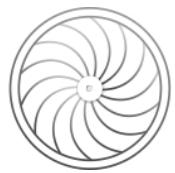
NOVAS LEIS, ANTIGOS PROBLEMAS - 50 ANOS DE POLÍTICA
PÚBLICA DE ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO

Isabel Alexandra Joaquina Ramos

UMPP Policy Papers Nº 2 | 2017



UNIVERSIDADE
DE ÉVORA



UMPP®

Unidade de Monitorização
de Políticas Públicas

Ficha Técnica

Título: UMPP Policy Papers

Série: Policy Papers - Unidade de Monitorização de Políticas Públicas (UMPP)

Coordenação: Paulo Neto e Maria Manuel Serrano

Autora do UMPP Policy Papers nº 2 | 2017: Isabel Alexandra Joaquina Ramos

Design gráfico: Cristina Brázio

Numeração: UMPP Policy Papers nº 2 | 2017

Edição: Universidade de Évora

Data: 2017

ISSN 2183-8208

Periodicidade quadrimestral

Unidade de Monitorização de Políticas Públicas (UMPP)

Universidade de Évora

Casa Cordovil, Sala 128, Rua Dom Augusto Eduardo Nunes, nº7

7000-651 Évora - Portugal

e-mail: umpp@uevora.pt

www.umpp.uevora.pt



Os UMPP Policy Papers são publicados pela Unidade de Monitorização de Políticas Públicas (UMPP) da Universidade de Évora. As opiniões expressas e os argumentos apresentados nesta publicação são da responsabilidade dos autores e não vinculam a UMPP nem a Universidade de Évora nem as demais entidades que financiam a atividade da UMPP ou aquelas com as quais a UMPP colabora.

APRESENTAÇÃO DA UMPP

A Unidade de Monitorização de Políticas Públicas (UMPP) da Universidade de Évora é uma estrutura técnica e científica dedicada à produção de conhecimento e informação sobre conceção, monitorização e avaliação de políticas públicas.

A UMPP foi criada em 2014 com o apoio do Programa Operacional Regional do Alentejo 2007-2013 (INALENTEJO) e tem como objetivo principal promover a avaliação e monitorização das políticas públicas implementadas ou em processo de implementação na unidade territorial NUTS II do Alentejo, bem como assegurar a ampla disseminação desse conhecimento neste âmbito territorial, bem como no contexto nacional e internacional.

A competitividade dos países, das regiões e das empresas está cada vez mais dependente das condições em que uns e outras tomam decisões e as concretizam de forma eficiente e eficaz. Neste sentido, a capacidade e competência na definição e implementação de políticas públicas por parte do Estado e a assertividade na concretização de estratégias e iniciativas bem sucedidas por parte das demais organizações são hoje fatores decisivos para o desempenho das sociedades em que se inserem.

A relevância, pertinência, coerência e valor acrescentado das políticas públicas são hoje aspetos absolutamente cruciais para as condições de desenvolvimento dos países, dos territórios, das organizações e dos indivíduos. Desde logo, em função dos contextos regulamentares e de enquadramento que estabelecem, dos mecanismos de incentivo e estímulo em que assentam, dos paradigmas e visão de futuro para que apontam, do nível de sofisticação e inovação que lhe está associado e da intencionalidade estratégica que imprimem e transmitem, numa perspetiva de médio e longo prazo, aos setores e atividades a que se destinam.

Num momento em que é cada vez maior o nível de exigência técnica e científica associado ao processo de planeamento da economia, da sociedade e dos territórios, e à construção e salvaguarda das suas condições de competitividade e de desenvolvimento, a Universidade de Évora entendeu criar uma Unidade de Monitorização de Políticas Públicas dedicada à produção de conhecimento e à avaliação e monitorização de políticas públicas aplicadas, ou em processo de aplicação nesta região.

A UMPP desenvolve a sua atividade em estreita cooperação com a Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Alentejo (CCDRA) e em parceria com as seguintes entidades: Delegação Regional do Alentejo do Instituto do Emprego e Formação Profissional (IEFP); Direção Regional de Cultura do Alentejo (DRCALentejo); Entidade Regional de Turismo do Alentejo (Turismo do Alentejo); Agência para o Desenvolvimento Regional do Alentejo (ADRAL); Administração Regional de Saúde (ARS) do Alentejo; Parque de Ciência e Tecnologia do Alentejo (PCTA); Fundação Eugénio de Almeida (FEA) e Centro Distrital de Évora do Instituto da Segurança Social, IP.

A UMPP pauta a sua atividade por princípios de rigor, isenção, transparência e responsabilidade, e uma preocupação constante de auscultação e colaboração com as entidades e agentes da região Alentejo, mas também relativamente às de âmbito nacional e internacional.

Convidamo-lo(a) a conhecer o trabalho que fazemos!

Os UMPP POLICY PAPERS

A Unidade de Monitorização de Políticas Públicas (UMPP) da Universidade de Évora é uma estrutura técnica e científica dedicada à produção de conhecimento e informação sobre conceção, monitorização e avaliação de políticas públicas.

Os UMPP Policy Papers são documentos síntese elaborados sobre questões de natureza metodológica, ou de debate técnico e científico, em torno de questões avaliativas ou de monitorização de políticas públicas. Os UMPP Policy Papers abordarão, entre outros aspetos, exercícios de avaliação e análise em torno de políticas ou de instrumentos de política pública concretas, e serão concebidos com a preocupação de apresentar recomendações ou propostas de orientação futura.

Esta publicação destina-se a cumprir um dos objetivos da UMPP, nomeadamente a produção de conhecimento e de informação sobre a conceção, monitorização e avaliação das políticas públicas implementadas ou em processo de implementação na Região Alentejo, bem como promover a disseminação dessa informação no contexto regional e nacional.

O UMPP Policy Papers nº 2 - 2017 é dedicado à análise da evolução do normativo legal em Portugal relativo ao sistema de Ordenamento do Território (a partir do final dos anos 60 do séc. XX), considerando esta uma das questões mais importantes na implementação e eficácia das Políticas Públicas de Ordenamento do Território em Portugal.

NOVAS LEIS, ANTIGOS PROBLEMAS - 50 ANOS DE POLÍTICA PÚBLICA DE ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO

Isabel Alexandra Joaquina Ramos¹

Resumo

Um das questões mais importantes na implementação e eficácia das políticas públicas de ordenamento do território em Portugal prende-se com o normativo legal a considerar nos diferentes planos e programas que concretizam, no espaço e no tempo, aquelas políticas.

Pretende-se com esta publicação sintetizar e analisar a evolução dos aspetos legais em Portugal relacionados com o Ordenamento do Território, considerando importante perceber de que forma evoluiu o sistema de ordenamento do território em Portugal do ponto de vista legal, sabendo que é a partir deste normativo que o processo continua a desenvolver-se.

O exercício inicia-se com a análise ao III Plano de Fomento (1968-1973) e prossegue através do tempo até ao presente, nomeadamente até à publicação da Lei de Bases Gerais da Política Pública de Solos, de Ordenamento do Território e de Urbanismo (2014) e do Programa Nacional para a Coesão Territorial (2016).

Após aquela análise é apresentada uma síntese dos aspetos considerados mais relevantes e pertinentes no sentido de dar resposta às questões colocadas.

Palavras-chave: políticas públicas, legislação, ordenamento do território, planos de ordenamento, Portugal

JEL Code: R50, R52, R58

Introdução²

O Ordenamento do Território, enquanto política pública transversal, pretende-se global e integradora com o objetivo de dar resposta às aspirações das populações, através da implementação de estratégias de desenvolvimento que utilizem o território de forma equilibrada e adequada, tendo em atenção as suas fragilidades e tirando partido das suas potencialidades. A integração de aspetos ambientais, económicos e sociais e, consequentemente, das respetivas políticas setoriais, é uma premissa obrigatória, adotando o conceito de desenvolvimento sustentável e considerando que este tem que estar subjacente a qualquer

¹ Universidade de Évora, Escola de Ciências e Tecnologia, Departamento de Paisagem, Ambiente e Ordenamento e CICS.NOVA.UÉvora-Centro Interdisciplinar de Ciências Sociais, Polo Évora. e-mail: iar@uevora.pt

² Parte do texto publicado neste artigo, em particular a análise até 1998, baseia-se em texto retirado da tese de doutoramento da autora (Ramos, 2002), revisto e completado.

proposta de ordenamento e desenvolvimento territorial (Ramos, 2002). Compete ao ordenamento do território a harmonização daquelas diferentes políticas com incidência no território. Acresce a inclusão e concertação de diferentes atores, em diferentes níveis e fases, com mais ou menos influência direta ou indireta no processo, desde os decisores aos que executam na prática aquelas políticas, aos diferentes especialistas envolvidos nos diversos estudos e às populações em geral (cujo papel é, cada vez mais, considerado importante para a boa prossecução dos objetivos a alcançar).

Uma das questões mais importantes da eficácia do processo de ordenamento do território prende-se, entre outros, com o normativo legal a considerar nos diferentes planos e programas que concretizam, no espaço e no tempo, aquelas políticas.

Sabendo que a noção de política pública e o tema aqui em discussão vai muito além e não se esgota no enquadramento legal a considerar – como por exemplo o papel das entidades do Estado que as geram e implementam e a população/cidadãos em geral que a elas têm direito mas que para elas também devem contribuir – pretende-se com esta publicação sobretudo sintetizar e analisar a evolução dos aspectos legais em Portugal relacionados com o Ordenamento do Território, fazendo referência, sempre que se considere relevante, às questões inerentes relativas ao Ambiente e à Conservação da Natureza.

Outros estudos sobre políticas públicas e ordenamento do território têm sido publicados. De entre os mais recentes e relevantes, numa perspetiva inovadora e pertinente, destaque para a publicação de João Ferrão em 2011. O autor refere e identifica “uma vasta produção bibliográfica recente sobre o nosso sistema de ordenamento do território, quer de âmbito genérico quer de natureza temática” (Ferrão, 2011:116)³ mas considera que se conhece muito pouco sobre as crenças e valores relativos ao território e ao ordenamento do território, não existindo estudos sobre a forma como se “aprende, produz conhecimento e inova no contexto da conceção, realização e avaliação da política de ordenamento do território.” (*idem*:20). Assim, o autor estuda o *Ordenamento do Território como Política Pública* no sentido de um maior e “melhor conhecimento e entendimento das condições sociais de funcionamento da política pública de ordenamento do território a partir de duas dimensões analíticas: cultura de território e cultura de ordenamento do território.” (*ibidem*:116).

Mais recentemente, Fadigas (2015) publica *Urbanismo e Território - as Políticas Públicas*, fazendo o estudo da génesis e aplicação das políticas públicas territoriais considerando, entre outros, a importância “do contexto em que aquelas políticas foram definidas e executadas; incluindo a compreensão das incoerências e contradições, ao longo do tempo e dos sucessivos processos políticos.” (*idem*:8). O autor considera que as políticas públicas são um conjunto de iniciativas e decisões (instrumentos da ação) do Estado, com o objetivo de proporcionar bem-estar às populações e gerir os recursos existentes de forma adequada. São ainda consideradas instrumentos de modelação social e de organização do Estado, atribuindo particular atenção à dimensão territorial das políticas sociais.

No presente artigo, considera-se importante perceber de que forma evoluiu o sistema de ordenamento do território em Portugal do ponto de vista legal, sabendo que é a partir deste normativo que o processo continua a desenvolver-se. Independentemente da evolução de paradigmas verificada ao nível internacional, europeu e nacional, da vasta produção de publicações com discussões teóricas e aplicadas sobre a matéria, da adoção de novas linguagens daí provenientes, das várias mudanças de governo e revisões ministeriais, entre outros, a prática demonstra que, ainda assim, o fator que mais efeitos imediatos tem sobre o ordenamento – uso e transformação do território – é o fator “Lei”, deixando pouco espaço para a criatividade e inovação, não permitindo aplicar, na prática, o evoluir em termos teóricos. Como refere Ferrão

³ São identificados mais de uma dúzia de livros e outras publicações sobre o tema, cuja leitura se revela importante e se aconselha para um melhor entendimento das questões em discussão.

(2011:20), predomina “uma cultura de ordenamento do território demasiado marcada por valores, normas e práticas próprias de uma visão tradicional (“moderna”) administrativo-burocrática e técnico-racional.”.

Esta questão é, no presente, particularmente pertinente, face à recente aprovação da Lei de Bases Gerais da Política Pública de Solos, de Ordenamento do Território e de Urbanismo (Lei 31/2014, de 30 de maio) que estabelece, entre outros, um novo regime jurídico dos solos e novas regras de classificação e reclassificação do solo e determina alterações significativas ao anterior Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial (RJIGT, agora regulamentado pelo DL 80/2015, de 14 de maio). Estando em fase de implementação e considerando que a transição não é imediata, julga-se ainda precoce estudar os efeitos da publicação desta Lei. No entanto, é possível analisá-la à luz dos debates existentes e emergentes sobre as políticas públicas de ordenamento do território e no contexto da publicação, em 2016, do Programa Nacional para a Coesão Territorial (Resolução do Conselho de Ministros 72/2016, de 24 de novembro) e da discussão sobre a revisão em curso do Plano de Ação do Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território (Lei nº 58/2007, de 4 de setembro).

Não obstante a evolução verificada na legislação portuguesa, sobretudo a partir do final dos anos 80 do séc. XX, os resultados obtidos ao nível do ordenamento do território nacional não têm sido os ambicionados e ficam ainda aquém do desejado, deixando um sentimento a que Ferrão (2011) chama de desconforto e desencanto por um lado e apreensão em relação ao futuro, por outro.

Questões como a sustentabilidade e coesão dos territórios ou o crescimento exponencial das cidades a par dos efeitos decorrentes das alterações climáticas, entre outros, marcam a agenda política internacional, europeia e, naturalmente, a nacional. Mas será que estas questões são todas novas? De que forma têm as políticas públicas de ordenamento do território dado resposta a fragilidades do território nacional, algumas delas identificadas há mais de cinquenta anos? Porque não se conseguiu até hoje, por exemplo, uma inversão em tendências que se consideram nefastas para o desenvolvimento equilibrado das regiões, como seja o contínuo “deslizar” das populações para as zonas litorais continentais, sobretudo as Áreas Metropolitanas de Lisboa e do Porto (que no total contabilizam cerca de 40% da população portuguesa) e o Algarve, e o consequente despovoamento de grande parte do restante território nacional?⁴

O que mudou entretanto em termos legais?

No sentido de fortalecer o entendimento sobre estas questões, pretende-se compreender os principais traços da evolução das práticas de ordenamento e gestão do território e seus resultados, colocando a ênfase no papel fundamental do ordenamento como condição de base para a sustentabilidade e coesão dos territórios.

Este exercício recua até ao III Plano de Fomento 1968-1973 (Presidência do Conselho, 1968) por se considerar um marco e uma referência a nível nacional e pela sua (ainda) atualidade. A análise prossegue através do tempo até ao presente, nomeadamente até à publicação da Lei de Bases Gerais da Política Pública de Solos, de Ordenamento do Território e de Urbanismo (Lei nº 31/2014, de 30 de maio) e do Programa Nacional para a Coesão Territorial (Resolução do Conselho de Ministros nº 72/2016, de 24 de novembro).

A partir de 1999 o percurso é feito com destaque também para as estratégias e políticas definidas na União Europeia que, não tendo competências formais nesta matéria tem, contudo, vindo a estabelecer, cada vez

⁴ Este “esvaziamento” acontece independentemente de se tratar de litoral ou interior, como referido por Rego et al. (2014). As autoras discutem a noção de interior e litoral, considerando que é necessária uma nova forma de “ver” o país, que deixe para trás os conceitos mais usuais de norte-sul, interior-litoral e urbano-rural, que já não acompanham a realidade atual, partilhando e indo mais ao encontro do conceito de “arquipélagos” apresentado por Ferrão (2002, 2013).

mais, as diretrizes a adotar pelos diferentes Estados-Membros e, naturalmente, adotadas e com influência em Portugal. Esta questão tem vindo a ser abordada por diferentes autores (e.g. Ferrão (2004, 2011), Ramos e Correia (2010), Medeiros (2012, 2014), Santinha e Marques (2012), Fadigas (2015), entre outros), sendo importante entender de que forma esta questão é determinante no evoluir e estado atual das políticas nacionais.

Esta análise é feita de forma algo exaustiva para possibilitar um melhor entendimento do seu conteúdo e repercussões ao longo do tempo. Porém, um conjunto de questões que se consideram essenciais não são abordadas, nomeadamente: i) o enquadramento político e contexto social em que ocorrem [tratado com rigor e profundidade em Fadigas (2015)], fazendo no entanto, sempre que considerado oportuno, referência aos diferentes programas de governo; ii) questões relacionadas com o impacte decorrente das diferentes alterações ministeriais e respetivas estruturas administrativas; iii) a intensificação da necessidade de incluir cada vez mais as populações no processo de tomada de decisão e prática respetiva; iv) o detalhar de outros diplomas legais setoriais com interesse para o Ordenamento do Território, entre outros.

Após esta Introdução, o artigo apresenta a evolução do enquadramento legal relativo ao ordenamento do território em Portugal, tendo como referência períodos estabelecidos através do que se consideram marcos legislativos. O ponto 1 inicia-se com o III Plano de Fomento de 1968 e segue até finais dos anos 1970. Segue-se, no ponto 2, o período que engloba a década de 1980, com a entrada de Portugal na CEE em 1986. O terceiro período centra-se entre 1990 e 1998, com a publicação Lei de Bases da Política de Ordenamento do Território e do Urbanismo (ponto 3). Finalmente, no ponto 4, aborda-se o final do Séc. XX e o início do Séc. XXI na Europa e em Portugal, com destaque para a aprovação da Lei de Bases Gerais da Política Pública de Solos, de Ordenamento do Território e do Urbanismo, em 2014. No ponto relativo às Notas finais, far-se-á uma síntese do que se considera mais relevante e apontar-se-ão aspectos pertinentes no sentido de dar resposta às questões colocadas.

1. O III Plano de Fomento e os anos 1970

O III Plano de Fomento 1968-1973 (Presidência do Conselho, 1968) identificava como um dos seus principais objetivos, a nível do planeamento regional, o equilíbrio da rede urbana com a finalidade de dotar as populações de equipamentos socioeconómicos mínimos, concentrados a distâncias razoáveis, bem como a expansão descentralizada da indústria e dos serviços, a par da progressiva especialização da agricultura regional, de acordo com as aptidões dos solos e as influências climáticas. As preocupações governamentais centravam-se essencialmente nas questões relacionadas com as áreas urbanas, uma vez que já então o desenvolvimento verificado nalgumas regiões do país, nomeadamente nas áreas próximas de Lisboa e do Porto, tinha, só por si, originado graves problemas. Nesse sentido, "(...) o objetivo fundamental a prosseguir neste domínio, no decurso os próximos anos, será o de conseguir que a arrumação, no espaço físico, das pessoas e das atividades a que se dedicam, contribua efetivamente para assegurar a qualidade de vida e a racionalização do processo de desenvolvimento." (Ad Urbem, 1994:2).⁵

De forma a atingir estes objetivos, foram definidas quatro linhas de atuação: a primeira, dinamização dos esquemas consagrados pela legislação de 1971, prendia-se com a necessidade de dinamizar a atividade de planeamento, pondo em prática as intervenções referidas naquela legislação, nomeadamente no Decreto-Lei nº 560/71, de 17 de dezembro. De acordo com este Decreto, as câmaras municipais do continente e ilhas

⁵ "Comunicação do Secretário de Estado do Urbanismo e Habitação", Dr. Nogueira de Brito, 1973 in "Vinte e Cinco Anos de Direito do Urbanismo 1969-1994, Documentos", Ciclo de conferências organizadas pela Ad Urbem, Associação para o Desenvolvimento do Direito do Urbanismo e da Construção, Lisboa, 15 e 16 de dezembro 1994.

eram obrigadas a promover a elaboração de Planos Gerais de Urbanização das sedes dos seus municípios e de outras localidades, tendo em vista a sua transformação e desenvolvimento segundo as exigências da vida económica e social, de estética, da higiene e da viação, com o máximo proveito e comodidade para os seus habitantes. Nesta perspetiva, o Governo propunha elaborar, até ao fim do 1º triénio do IV Plano de Fomento (1974-1979), planos territoriais para todas as áreas prioritárias do ponto de vista do desenvolvimento regional, os quais deveriam conter as linhas orientadoras do desenvolvimento e organização espacial, indicando estratégias e propostas concretas de estruturas urbanas. Em simultâneo, deveria promover-se e dinamizar uma maior rapidez na elaboração e revisão dos planos gerais (da responsabilidade das Câmaras Municipais) das sedes de concelho e de outras localidades com importância do ponto de vista urbano, planos esses que se deviam constituir como planos de ocupação do solo, flexíveis e compatibilizar-se com outros planos territoriais eventualmente existentes.

Denotando desde logo algumas preocupações no que se refere à participação da população, referia-se que essa participação deveria ser promovida através de inquérito público elaborado pela Câmara Municipal.

A segunda linha de atuação, relativa à preservação do interesse coletivo nas operações de gestão urbanística, dedicava especial atenção à implementação dos planos. Ainda que esta implementação devesse ser levada a cabo pelas instituições públicas, o documento refere que isso não exclui uma ampla participação privada nas tarefas de execução e sua preparação. Os planos de pormenor deveriam permitir às Câmaras Municipais definir áreas prioritárias de atuação para o que se apontava a necessidade de compatibilizar os interesses públicos e privados bem como disciplinar a iniciativa privada (nomeadamente os loteamentos urbanos) sendo fundamental o estabelecido na Lei de Solos de 1970 (Decreto-Lei nº 576/70, de 24 de novembro) e urgente a revisão do Decreto-Lei nº 46673, de 29 de novembro de 1965, relativo aos loteamentos urbanos (o que veio a acontecer em 1973⁶).

A terceira linha de atuação prendia-se com os critérios para a execução de equipamento (dada a sua importância na gestão urbanística) e a quarta e última linha de ação – publicação de um Código de Urbanismo – detinha preocupações relativas à dispersão da legislação existente, pelo que se tornava urgente "(...) a publicação de um Código de Urbanismo que, simultaneamente com a enunciação dos princípios básicos, colija toda uma série de normas integradas em diversos diplomas e lhes introduza as modificações entretanto aconselhadas pela experiência." (Ad Urbem, 1994:24). Ainda em 1973, é criado um grupo de trabalho para a elaboração da Lei Orgânica do Urbanismo, ressaltando a importância que esta matéria suscitava na altura. No entanto, esta lei nunca chegou a ser apresentada.

Entretanto, em 1970 é publicada a primeira lei com preocupações de salvaguardar os recursos naturais (Lei nº 9/70, de 19 de junho), atribuindo ao Governo a incumbência de promover a proteção da Natureza e dos seus recursos em todo o território, de modo especial pela criação de Parques Nacionais e de outros tipos de reservas - Regime Florestal.

Em 1973, encontrando-se o III Plano de Fomento em fase de conclusão (1968-1973), preparava-se o Relatório Sobre Política de Ordenamento do Território, o qual serviria de base à elaboração do Projeto do IV Plano de Fomento (Presidência do Conselho, 1973), cuja estratégia de ordenamento do território era norteada por duas questões essenciais: por um lado, como aproveitar a expansão urbano-industrial de Lisboa e Porto, promovendo um processo de penetração do desenvolvimento para o interior; por outro, concentrar os investimentos em serviços e atividades económicas, de forma a compensar o excessivo poder de atração daquelas duas aglomerações, estruturando regiões com suficiente grau de autonomia e dinamismo. Esta estratégia não viria no entanto a ser implementada, uma vez que o IV Plano de Fomento entrou em vigor em 1974 mas a sua vigência, prevista para seis anos, foi de menos de quatro meses com a queda do governo de Marcello Caetano em 25 de abril de 1974.

⁶ Decreto-Lei nº 289/73, de 6 de junho.

A agitação política no país e as sucessivas mudanças governamentais não deixaram muito espaço para as questões relativas ao ordenamento do território. Ainda assim, em 1975 fez-se uma caracterização dos diferentes tipos de planos relativos ao planeamento urbanístico e disciplinou-se a utilização do solo e da paisagem (Decreto-Lei nº 343/75, de 3 de julho) e foram aprovadas medidas de proteção ao relevo natural, ao solo arável e ao revestimento vegetal (Decreto-Lei nº 357/75, de 8 de julho).

Em 1976, aprovada que foi a Constituição da República Portuguesa (Lei Constitucional de 2 de abril de 1976), o I Governo Constitucional apresentou o seu programa em agosto do mesmo ano pondo em evidência a questão da Habitação e do Urbanismo. Constatava-se então que o crescimento urbano pautava pela anarquia e visava exclusivamente "(...) o lucro fácil e rápido. (...) Como as razões primárias de uma equilibrada e correta urbanização não foram respeitadas, nem pelo poder central, nem pelos poderes locais - ambos participando no sistema especulativo como seus principais agentes, intervindo apenas como aparelho cobrador de impostos -, pode concluir-se que está por definir uma verdadeira política de ordenamento do território."(Ad Urbem, 1994:3).

Na tentativa de corrigir alguns dos problemas detetados, foram apontadas ações relacionadas essencialmente com a importância que a administração pode ter na regulação da prática urbanística e na criação dos órgãos executivos necessários à descentralização e regionalização. Neste sentido, competiria ao Estado a eficiência do sistema, embora algumas ações pudessem vir a ser desenvolvidas por outros níveis da administração pública e, nalguns casos, através da iniciativa privada.

De acordo com o estabelecido naquele Programa de Governo em 1976 (e cuja necessidade era já referida no III Plano de Fomento), é aprovada a 2^a Lei de Solos⁷ definindo os princípios e normas fundamentais subjacentes a esta política. A principal preocupação era dotar a administração de instrumentos eficazes que evitassem a especulação imobiliária, por um lado, e possibilissem uma rápida solução do problema da habitação, por outro.

A importância então conferida à descentralização e ao poder local levou à aprovação da Lei nº 79/77, de 25 de outubro, delimitando as atuações a este nível. Foram determinadas as atribuições das autarquias locais e as competências dos respetivos órgãos, marco importante a nível da administração urbanística. Os municípios passaram a ter a competência de elaborar, aprovar e financiar os planos diretores municipais, os planos gerais e parciais de urbanização, os planos de pormenor e planos municipais de ordenamento do território, bem como garantir a sua execução, reforçando a sua autonomia.⁸

Em 1978, o programa apresentado pelo II Governo Constitucional começava a revelar preocupações não só relacionadas com o ordenamento físico do território mas também com o ambiente, ressaltando que o desenvolvimento económico e social não poderia realizar-se de forma harmónica enquanto se mantivesse a dialética entre o homem e o ambiente e não fosse assegurada uma utilização racional e equitativa dos recursos e bens naturais (Ad Urbem, 1994).

O programa do Governo referia ainda a necessidade de estabelecer uma política de ordenamento do território em estreita relação com as autarquias, de forma coerente com os grandes objetivos aos níveis nacional e regional, realçando que a realização de uma política de ordenamento físico do território e de proteção do ambiente teria como instrumento estruturante o planeamento urbanístico (*idem*).

⁷ Decreto-Lei nº 794/76, de 5 de novembro, que substitui o Decreto-Lei nº Lei 576/70, de 24 de novembro.

⁸ Em complemento destas competências foi aprovada a Lei nº 1/79, de 2 de janeiro, que consagra a autonomia financeira das autarquias locais.

2. Dos Decretos de 1982 ao final da década. A entrada de Portugal na CEE

Em 1982, as preocupações relativas à delapidação, desperdício e desaproveitamento de recursos naturais determinaram a aprovação de dois decretos-lei da maior importância a nível municipal, impulsionados pelo então Ministro do Estado e da Qualidade de Vida, Gonçalo Ribeiro Telles: o Decreto-Lei nº 152/82, de 3 de maio, que permite a criação de áreas de desenvolvimento urbano prioritário e de construção prioritária (ADUP e ACP) e, em 26 de maio, o Dec. Lei 208/82 que vem regulamentar a figura de Plano Diretor Municipal (PDM) (já prevista na legislação de 1977, na 1^a lei de atribuições e competências das autarquias locais). De acordo com este decreto-lei, o PDM, de carácter obrigatório e cuja elaboração cabe à autarquia, abrange todo o território do município a que respeita e é um instrumento de planeamento de ocupação, uso e transformação do território dos municípios nas diferentes componentes setoriais das atividades nele desenvolvidas. Como principais objetivos, o PDM deve "(...) traduzir as metas programáticas nos domínios do desenvolvimento económico e social, do planeamento territorial e urbano, do fomento das atividades, das infraestruturas e dos equipamentos (...)" [artigo 3º (Objetivos), número 1, alínea a)] e "(...) constituir um instrumento de participação das populações no planeamento urbanístico o no ordenamento do território." (*idem*, alínea c). O PDM deveria ainda constituir um meio de coordenação dos programas municipais com os projetos de incidência local dos departamentos da administração central e regional, articulando-se com os planos ou estudos de carácter nacional e regional [artigo 1º (Definição)].

Ainda em 1982, é instituída a Reserva Agrícola Nacional (RAN), pelo Decreto-Lei nº 451/82, de 16 de novembro, onde são estabelecidas medidas de proteção aos solos com maior capacidade agrícola, a que se segue, em 1983, a criação da Reserva Ecológica Nacional (REN), pelo Decreto-lei nº 321/83, de 5 de julho, "(...) que integra todas as áreas indispensáveis à estabilidade ecológica do meio e à utilização racional dos recursos naturais, tendo em vista o correto ordenamento do território (...)" [artigo 1º (Reserva Ecológica Nacional)]. Em conjunto, PDM, RAN e REN constituem instrumentos fundamentais para a gestão do território, tanto ao nível concelhio como regional e nacional. No entanto, como referido por Ramos e Correia (2010:317) “Não obstante a sua pertinência, a necessidade de travar um crescimento urbanístico desregrado que então se verificava levou a que o seu carácter fosse mais proibitivo do que propositivo, o que acabou por ter consequências negativas em termos da sua implementação: muitos (particulares, empresas públicas e administração) entenderam estes diplomas como um entrave ao desenvolvimento e não como uma forma de proteção e valorização dos recursos existentes.”.

A juntar a estes decretos, o Decreto-Lei nº 338/83, de 20 de julho, vem estabelecer as normas a obedecer no Plano Regional de Ordenamento do Território (PROT), que deverá "(...) definir as bases biofísicas e as circunstâncias culturais impressas no território, bem como estabelecer os limites do uso e as ações necessárias ao equilíbrio das paisagens, servindo portanto como base indispensável às ações de planeamento concretizadas nos planos e estudos de nível inferior" (preâmbulo do referido decreto-lei), pelo que visam "(...) a caracterização e o desenvolvimento harmonioso das diferentes parcelas do território através da otimização das implantações humanas e do uso do espaço e do aproveitamento racional dos seus recursos." [artigo 1º (Noção), *idem*]. A sua elaboração era da competência do então Ministério da Qualidade de Vida, através da Direção Geral do Ordenamento e deveria articular-se com os planos vigentes de carácter socioeconómico [artigo 6º (Articulação), *idem*] e ser elaborado com base em procedimentos e informação mútua desenvolvidos entre os órgãos das administrações central, regional e local com competências específicas nas áreas abrangidas pelo presente diploma [artigo 7º (Informação mútua), *idem*]. Considera-se da maior importância a atuação dos municípios a nível do ordenamento do território, mas constata-se igualmente a necessidade de haver um instrumento que articule as medidas propostas a nível concelhio, tendo em conta o interesse nacional. De realçar que, apesar da designação de Planos Regionais, estes não incluíam a totalidade da área abrangida pelas regiões administrativas em vigor. Tratavam-se de planos

elaborados pela administração central, de carácter regulamentar, incidindo sobre dois ou mais municípios que se considerava deterem problemas similares e necessitando de articulação, a um nível superior, nas medidas a propor para resolução desses problemas comuns [veja-se, a título de exemplo, o caso do PROTALI – Plano de Ordenamento do Território do Litoral Alentejano, que abrange os territórios dos municípios de Alcácer do Sal, Grândola, Santiago do Cacém, Sines e Odemira (Decreto Regulamentar nº 26/93, de 27 de agosto)].

Na “Europa”, em 1983 é aprovada a Carta Europeia do Ordenamento do Território (CE, 1984), que viria a ser adotada pelos vários países da Europa, incluindo Portugal, (ainda que nesta altura não pertencesse à então Comunidade Económica Europeia-CEE).

A entrada de Portugal na CEE em 1986 viria a ser determinante no evoluir das políticas públicas de Ordenamento do Território português. Como anteriormente referido, apesar de a União Europeia não ter competências formais nesta matéria, tem vindo a definir um conjunto de estratégias fundamentais no evoluir das políticas públicas europeias o que, naturalmente, se reflete nos diferentes países que a constituem. Por outro lado, os fundos comunitários disponibilizados a partir de então, no sentido de colmatar as assimetrias verificadas entre os diferentes países da Europa, determinaram o estabelecimento de estratégias de desenvolvimento e prioridades traduzidas num conjunto de investimentos públicos determinantes no ordenamento e configuração do país.

Em Portugal, em abril de 1987 são aprovadas a Lei das Associações de Defesa do Ambiente (Lei nº 10/87, de 4 de abril) e a Lei de Bases do Ambiente (Lei nº 11/87, de 7 de abril) onde se enuncia que “(...) a política de ambiente tem por fim otimizar e garantir a continuidade de utilização dos recursos naturais, qualitativa e quantitativamente, como pressuposto básico de um desenvolvimento autossustentado.” (artigo 2º, Princípio geral, número 2). Pela primeira vez em Portugal são estabelecidos objetivos e medidas tendo em vista o desenvolvimento cultural e social das comunidades e a melhoria da qualidade de vida em geral, traduzindo os princípios de desenvolvimento sustentável preconizados desde 1980 na Estratégia Mundial da Conservação (IUCN *et al.*, 1980). Também pela primeira vez são sistematizados um conjunto de conceitos, de onde se destacam, entre outros, os de “ambiente” e “ordenamento do território” (artigo 5º, Conceitos e definições, número 2):

- “a) Ambiente é o conjunto dos sistemas físicos, químicos e biológicos e suas relações e dos fatores económicos, sociais e culturais com efeito direto e indireto, mediato ou imediato, sobre os seres vivos e a qualidade de vida do homem;
- b) Ordenamento do território é o processo integrado da organização do espaço biofísico, tendo como objetivo o uso e a transformação do território, de acordo com as suas capacidades e vocações, e a permanência dos valores de equilíbrio biológico e da estabilidade geológica, numa perspetiva de aumento da sua capacidade de suporte de vida.
- (...).”

O “Ambiente” é encarado numa perspetiva abrangente, integrando os fatores económicos, sociais, culturais e humanos. O “Ordenamento do Território” é visto como o processo através do qual estas componentes são integradas, tendo em vista um adequado uso do território e a melhoria da qualidade de vida das populações.

A Lei de Bases do Ambiente define ainda um conjunto de instrumentos de política de ambiente e de ordenamento do território, numa perspetiva de complementaridade, no pressuposto da sua indissociabilidade. Constitui um marco importante a nível nacional, denotando uma nova linguagem e novas perspetivas de desenvolvimento do território que atendem desde já à necessária articulação com as políticas em vigor na CEE. Vislumbrava-se a necessidade de criar uma lei de bases de ordenamento do território tendo

em vista a coordenação das políticas de ordenamento aos diferentes níveis e setores. É criado o Instituto Nacional do Ambiente e determinada a obrigatoriedade de o Governo apresentar à Assembleia da República, juntamente com as Grandes Opções do Plano de cada ano, um relatório sobre o estado do ambiente e ordenamento do território em Portugal referente ao ano anterior – o que se verificou desde logo em relação ao ambiente mas não em relação ao ordenamento do território.

3. De 1990 à Lei de Bases da Política de Ordenamento do Território e do Urbanismo de 1998

Como referido, a entrada de Portugal na CEE viria a ser determinante ao nível da implementação das políticas nacionais de ordenamento do território. A entrada de fundos comunitários em Portugal e a possibilidade de as autarquias poderem candidatar-se aos mesmos apenas na presença de um Plano Diretor Municipal aprovado, ratificado e em vigor, foi determinante para a elaboração da designada 1ª geração de Planos Diretores Municipais [também afirmado por Fadigas (2015)]. Efetivamente, em 1990 foi instituído o novo regime dos Planos Municipais de Ordenamento do Território [PMOT-Planos Diretores Municipais (PDM), Planos de Urbanização (PU) e Planos de Pormenor (PP)], de caráter obrigatório e da responsabilidade dos municípios, com a publicação do Decreto-Lei nº 69/90, de 2 de março, onde se refere que todos os municípios deverão promover a elaboração e aprovação dos seus planos municipais até 31 de dezembro de 1991. Os conteúdos dos diferentes PMOT são clarificados, de forma a estabelecer critérios claros tendo em vista uma correta ocupação, uso e transformação do solo nas áreas que abrangem. Entre outros, é reforçada a necessidade de incluir as populações no processo de tomada de decisão, prevendo-se um maior reforço dos processos de participação pública. A Reserva Ecológica Nacional e a Reserva Agrícola Nacional passam a ser obrigatoriamente delimitadas nestes planos, como condicionantes.

Embora a lei de 1982 já estabelecesse a obrigatoriedade de elaborar planos municipais, só então foi dado o primeiro grande passo no sentido de dotar os municípios de instrumentos de gestão territorial claros e eficazes. Ainda que no final de 1991 a grande maioria dos municípios não tivesse concluído os seus planos, o processo tinha sido iniciado e não retrocederia.

A juntar àquele diploma, foi aprovado o Decreto-Lei nº 302/90, de 26 de setembro, onde são estabelecidos os princípios a que deve obedecer a ocupação, uso e transformação da faixa costeira, os quais devem ser respeitados nos PMOT que abranjam essa faixa.

Como objetivo principal do XII Governo (1991-1995), assume-se a prossecução de uma adequada política de ordenamento que proporcione aos cidadãos uma maior e melhor qualidade de vida, promovendo uma gestão racional dos recursos naturais. Nesse sentido, apontam-se cinco vertentes essenciais, de onde se destacam a generalização de uma cultura e uma prática de ordenamento do território – o que passa pela aprovação da Lei de Bases do Ordenamento do Território, fixando as normas e princípios gerais que devem estar subjacentes à gestão e utilização do solo e assegurando a articulação das políticas setoriais e a participação dos cidadãos nos processos de decisão – e a prossecução de uma política de qualidade do meio urbano (em estreita colaboração com as autarquias locais). As outras três vertentes passam pelo reforço das cidades de média dimensão⁹ de forma a garantir uma rede urbana espacialmente equilibrada, por empenhar e concentrar esforços nas Áreas Metropolitanas de Lisboa e do Porto (procurando, em articulação com as autarquias locais, diminuir a expansão desordenada, conter a expansão sistemática, diminuir as

⁹ O que viria a acontecer com a criação do PROSIURB - Programa de Consolidação do Sistema Urbano Nacional e Apoio à Execução dos Planos Diretores Municipais (Despacho nº 6/94, de 26 de janeiro), cujo objetivo era o desenvolvimento de centros urbanos que desempenhem um papel estratégico na organização do território nacional, dotando-os de equipamentos e infraestruturas de apoio ao seu dinamismo económico e social, no sentido de renovar as cidades e promover a sua qualidade de vida.

deseconomias resultantes da concentração e qualificar os tecidos urbanos das áreas suburbanas) e ainda pelo desenvolvimento de uma política de proteção e revigoramento da parte rural do território, procurando evitar a desertificação e a degradação do património rural (Presidência do Conselho de Ministros, 1991).

Das cinco vertentes apontadas, a que teve efeitos mais imediatos prende-se com o reforço das cidades de média dimensão, determinado uma política de cidade até aqui não consagrada legalmente, definindo a obrigatoriedade de elaboração de Planos Estratégicos de Cidade (Despacho nº 7/94, de 10 de janeiro) para um conjunto de cidades cujas características lhe conferem a denominação de “cidade média” (conforme estabelecido no Despacho nº 55/94, de 27 de maio). O objetivo era a definição de um quadro coerente de intervenções que viabilizem uma estratégia de desenvolvimento de médio e longo prazos para aquelas cidades.

Já em 1995, o Programa do XIII Governo Constitucional apresenta uma nova linguagem relativa ao planeamento e administração do território,¹⁰ reforçando a importância da articulação entre as políticas de desenvolvimento e ordenamento formuladas e conduzidas a nível nacional e as de nível local, o que permitirá criar mecanismos de incentivo de participação dos cidadãos e de instituições privadas na prossecução dos objetivos de valorização e desenvolvimento equilibrado do território. O Programa refere que esta articulação entre os diferentes níveis de decisão é tanto mais justificada pela necessidade de revalorizar o território segundo diferentes dimensões, nomeadamente como património e recurso tendencialmente não renovável, pelo que “(...) é necessário recentrar o tratamento das questões territoriais segundo orientações mais propícias à divulgação e consolidação de uma nova cultura de responsabilidade valorizadora da preservação da qualidade dos territórios, da reflexão e concertação estratégicas de base territorial entre atores públicos e privados.” (Presidência de Conselho de Ministros, 1995:37).

As questões ambientais são valorizadas, determinado o Governo como objetivo principal, entre outros, as relações que se estabelecem entre o ambiente e a gestão do território, no sentido de uma maior coerência e transparência do edifício regulador, sobretudo o reforço da articulação entre diplomas diversos e esferas de competência desarticuladas.

Em 1995, a criação da figura de Planos Especiais de Ordenamento do Território (Decreto-Lei nº 151/95, de 24 de junho) surge, por um lado, por se verificar uma enorme dispersão na legislação que entretanto foi surgindo nas mais diferentes áreas e em diferentes níveis de tomada de decisão e, por outro, por se verificar que os planos de natureza municipal estavam devidamente regulamentados mas “(...) nem todos os planos de iniciativa da administração direta e da administração indireta do Estado têm claramente definidos na lei o respetivo regime jurídico de elaboração e aprovação.” (Preâmbulo do referido Decreto-Lei). Com este diploma pretendeu-se, entre outros, colmatar algumas lacunas de ordem jurídica a par de uma homogeneização na elaboração de planos de diferentes tipos, onde um dos principais objetivos é a prossecução de uma política integrada de ordenamento do território, assegurando um desenvolvimento económico e social sustentável.

É premente a necessidade de aprovar a Lei de Bases do Ordenamento do Território, fixando as normas e princípios gerais que devem estar subjacentes à gestão e utilização do solo e assegurando a articulação das políticas setoriais e a participação dos cidadãos nos processos de decisão.

Assim, como nota dominante e fundamental, no final dos anos 90 do século XX destaque redobrado para a publicação da Lei nº 48/98, de 11 de agosto – Lei de Bases da Política de Ordenamento do Território e de Urbanismo (LBOTU). Esta lei vem então estabelecer as Bases da Política de Ordenamento do Território e de Urbanismo, “(...) visando assegurar uma adequada organização e utilização do território nacional, na perspetiva da sua valorização, designadamente no espaço europeu, tendo como finalidade o

¹⁰ Refletindo as preocupações que emergiam um pouco por todo o mundo e em particular na Europa.

desenvolvimento económico, social e cultural integrado, harmonioso e sustentável do país, das diferentes regiões e aglomerados urbanos.” (Capítulo I (Princípios e objetivos), artigo 1º (Âmbito), número 2). Princípios como a sustentabilidade e solidariedade intergeracionais, subsidiariedade, equidade e participação, denotam uma mudança de atitude e conceptual que acompanha e reflete as preocupações dominantes a nível internacional e europeu, nomeadamente no que se refere aos princípios do desenvolvimento sustentável.

Realce-se ainda, como nota positiva, a ênfase colocada na coordenação entre o ordenamento do território e as políticas de desenvolvimento económico e social, a par da articulação entre os diferentes instrumentos de planeamento existentes – caráter integrador dos diferentes níveis de política (e consequentemente de tomada de decisão) e dos diferentes instrumentos de política setorial. Esta afirmação é reforçada em noções como a de “sistema de gestão territorial”, entendido como um quadro de interação coordenada, organizado em três âmbitos: nacional, regional e municipal. O primeiro, de onde se destaca o Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território (PNPOT), deve definir as linhas gerais de ordenamento a nível nacional e servir de enquadramento às políticas regionais e municipais, sendo também a este nível que deverão ser compatibilizados os diferentes instrumentos de política setorial. A nível regional, nomeadamente através do PROT, deverão ser definidas as diretrizes de desenvolvimento regional em estreita articulação com as políticas nacionais e estabelecendo as linhas orientadoras do ordenamento municipal, onde, de acordo com o definido a nível nacional e regional, são definidas opções de desenvolvimento próprio e estabelecido o regime de uso do solo (nos PMOT, com destaque para o PDM). Estabelece-se assim uma “cadeia” de diretrizes e opções, onde se privilegiam ações concertadas e integradas tendo em vista alcançar os princípios gerais anteriormente enunciados.

A Lei de Bases da Política de Ordenamento do Território e de Urbanismo viria a ser regulamentada em 1999 (Decreto-Lei nº 380/99, de 22 de setembro), definindo assim o Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial (RJIGT) criados ou reformulados de acordo com o estabelecido na referida Lei.

O Estado considera então que a Lei de Bases da Política de Ordenamento do Território e do Urbanismo constitui o sustentáculo para o casuísmo até agora existente e considera como prioritárias, entre outras, a elaboração do Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território e a promoção da avaliação permanente das políticas territoriais, de ordenamento do território, urbanismo e do ambiente (Presidência do Conselho de Ministros, 1999).

Passados 20 anos sobre o III Plano de Fomento (que já referia a necessidade de criar um Código de Urbanismo) e mais de 15 sobre a 1ª Lei relativa à elaboração de Planos Municipais de Ordenamento do Território, Portugal tem, pela 1ª vez, uma lei geral que estabelece, entre outros, a natureza dos planos, hierarquias aos diferentes níveis, clarificação de competências, vinculação de cada plano e conteúdos claros a incluir em cada um dos instrumentos de gestão territorial aos diferentes níveis de decisão. Crê-se que a publicação desta Lei foi um dos passos mais importantes ao nível do Ordenamento do Território em Portugal, tendo-se criado uma estrutura legal que harmonizava as diferentes políticas setoriais, os diferentes níveis de decisão e de implementação dos diferentes planos, a par da criação de mecanismos de participação pública mais claros e eficazes – em consonância e alinhado com o estabelecido e discutido ao nível da União Europeia.

4. O final do Séc. XX e o início do Séc. XXI na Europa e em Portugal

4.1. A Europa

Final do séc. XX e viragem para o séc. XXI. Portugal não fica alheio ao que acontece no mundo e em particular na Europa, onde são aprovados vários documentos que viriam a ser determinantes para a política pública de ordenamento do território dos diversos Estados-Membros.

Em 1999 é aprovado o EDEC-Esquema de Desenvolvimento do Espaço Comunitário (CE, 1999), que estabelece como linhas de orientação prioritárias para o desenvolvimento territorial o desenvolvimento espacial policêntrico e nova relação cidade-campo, a equidade de acesso às infraestruturas e ao conhecimento e a gestão prudente da natureza e do património cultural. No ano seguinte, adotando os princípios e a visão estabelecidos no EDEC, são aprovados os Princípios Orientadores para o Desenvolvimento Sustentável do Continente Europeu (CEMAT, 2000). Reforçam a dimensão territorial dos direitos do Homem e da Democracia, para o que adotam como objetivos, entre outros: a definição de medidas de uma política de ordenamento do território que permita à população atingir um nível de vida aceitável e a harmonização entre as expectativas económicas e sociais em relação ao território e as suas funções ecológicas e culturais, contribuindo para um desenvolvimento territorial equilibrado, a longo prazo e em grande escala. Assume-se a “unidade na diversidade” da Europa, resultante da sua História e geografia, considerando que cada região tem uma identidade própria, para o que traçam medidas de ordenamento do território para diferentes tipos de regiões europeias. Estabelece-se uma estreita colaboração entre o ordenamento do território e as políticas setoriais, assumindo-se o primeiro como integrador das segundas (Ramos e Correia, 2010, entre outros).

Em sintonia, no mesmo ano (2000) é aprovada a Convenção Europeia da Paisagem, em Florença (CdE, 2000), realçando que a paisagem contribui para a formação de culturas locais e representa uma componente fundamental do património cultural e natural europeu, contribuindo para o bem-estar humano e para a consolidação da identidade europeia.

Também em 2000 é aprovada a Estratégia de Lisboa (CoE, 2000) e em 2011 a Estratégia para o Desenvolvimento Sustentável da União Europeia (CEC, 2001). E em 2004, o documento “Building our Common Future” (EC, 2004) assume o Desenvolvimento Sustentável como um dos principais pilares de desenvolvimento para o período 2007-2013.

A publicação da “Agenda Territorial da União Europeia: Para uma Europa mais competitiva baseada na diversidade das suas regiões” (RIMDUCT, 2007) viria a marcar a discussão sobre a coesão territorial da Europa,¹¹ que veio a ser incluída no novo Tratado da União em 2007 (CE, 2007), passando a constituir o terceiro pilar da coesão, a par dos pilares económico e social. As questões urbanas ganham interesse acrescido, na sequência da publicação da Carta de Leipzig sobre cidades europeias sustentáveis (RIMDUCT, 2007a), reforçando o papel que estas desempenham no reforço da coesão do território europeu. Em 2008 é publicado o Livro Verde sobre a Coesão Territorial Europeia, onde o lema é “Tirar Partido da Diversidade Territorial” (CCE, 2008), partindo do princípio que as diferenças existentes entre as diferentes regiões da Europa são um fator de competitividade e a valorizar, devendo ser tidas em atenção no delinear de qualquer política pública.

Acresce como marco, a conclusão geral do designado Relatório Barca em 2009 (Barca, 2009) ao referir que a União Europeia tem de ser capaz de delinear políticas que respondam às necessidades específicas de cada

¹¹ Para um mais aprofundado conhecimento e discussão sobre a questão da Coesão Territorial na Europa e suas implicações na definição de políticas a nível nacional, recomenda-se a leitura, entre outros, de Ferrão (2004, 2011), Ramos e Correia (2010), Medeiros (2012, 2014), Santinha e Marques (2012) e Fadigas (2015).

região, muito diferentes entre si. Adota a noção de “place-based approaches” no desenho, controlo e legitimação das políticas, referindo que é fundamental explicitar os efeitos espaciais das políticas a desenvolver e implementar. A territorialização das políticas públicas assume assim papel de destaque na prossecução de um coesão efetiva do território europeu.

Em 2010, a Estratégia 2020 (CE, 2010) define como prioridades para 2014-2020 um crescimento inteligente, sustentável e inclusivo. Em resposta a estas prioridades [e às conclusões do 5º relatório sobre a coesão económica, social e territorial (CE, 2010a)], em 2011 é publicada uma nova Agenda Territorial para a União Europeia 2020 “Towards an inclusive, Smart and Sustainable Europe of Diverse Regions” (CE, 2011). Assume-se como ponto central que o crescimento inteligente, sustentável e inclusivo só será possível se a dimensão territorial for tida em consideração, uma vez que as oportunidades de desenvolvimento variam de região para região. Assim, o território e a sua diversidade é, naturalmente, a matriz para a definição de políticas públicas adequadas e de resposta à diversidade e identidade de cada um destes territórios.

Mais recentemente, em 2013, e em resposta aos novos desafios e dinâmicas existentes e emergentes, é aprovada a Carta Europeia de Urbanismo (ECTP-CEU, 2013) com o objetivo de estabelecer uma visão e princípios comuns pelos quais se devem reger todos os responsáveis ou com poder sobre o futuro das cidades e regiões (territórios) europeias. Esta visão e princípios deverão ser adotados não só por todos os planeadores europeus mas também por todos os decisores e atores aos diferentes níveis da sociedade civil, incluindo o governo (administração pública), as empresas, as instituições de ensino, as organizações não governamentais e os cidadãos em particular. A visão da Europa preconizada nesta Carta baseia-se na integração e interligação entre cidades e regiões, devendo contudo manter-se a identidade e fatores distintivos de cada uma, evitando a homogeneização do território. O objetivo é maximizar a diversidade cultural, a coesão social e a solidariedade, a conectividade ambiental e a integração económica.

Como corolário, entende-se que desta Carta ressalta que, para um desenvolvimento equilibrado e harmonioso da Europa, se considera que:

- A coesão territorial é fundamental para o alcance da coesão social e económica;
- A aplicação dos princípios do desenvolvimento sustentável é fundamental para a sustentabilidade dos territórios;
- Deve ser promovida uma integração real - territorial - das políticas setoriais, *e.g.* ambiente, economia, sociedade e cultura;
- São necessários mecanismo de melhoria de governança multinível, multiescalas e multissetorial;
- A participação pública e o envolvimento das populações são fundamentais como forma de estabelecer soluções mais adequadas a cada realidade;
- É necessária uma maior integração e articulação entre o urbano e o rural.

Nesta perspetiva, é neste sentido que deverão dirigir-se as diferentes políticas públicas de ordenamento do território a desenvolver em cada um dos Estados-Membros, partilhando esta visão e princípios comuns para a Europa.

4.2. Em Portugal: da Lei de Bases da Política de Ordenamento do Território e do Urbanismo de 1998 à Lei de Bases Gerais da Política Pública de Solos, de Ordenamento do Território e do Urbanismo de 2014

Em Portugal, em 2001 é aprovada a Estratégia Nacional de Conservação da Natureza e da Biodiversidade (Resolução do Conselho de Ministros nº 152/2001, de 11 de outubro), com destaque para a necessidade de integrar a política de conservação da natureza e o princípio da utilização sustentável dos recursos biológicos na política de ordenamento do território e nas diferentes políticas setoriais. Esta estratégia viria a ser determinante na constituição e consolidação da Rede Fundamental de Conservação da Natureza e do Sistema Nacional de Áreas Classificadas (que viria a acontecer em 2008) e consequente elaboração de planos de ordenamento para as áreas classificadas integradas na Rede Nacional de Áreas Protegidas (criada em 1993).

Aprovada a Convenção Europeia da Paisagem em 2000 (CdE, 2000), Portugal transpõe-na para a sua legislação em 2005 (Decreto nº 4/2005, de 14 de fevereiro), “constatando que a paisagem desempenha importantes funções de interesse público, nos campos cultural, ecológico, ambiental e social, e constitui um recurso favorável à atividade económica, cuja proteção, gestão e ordenamento adequados podem contribuir para a criação de emprego.” (Preâmbulo). Assume-se o conceito de política de paisagem, que “designa a formulação pelas autoridades públicas competentes de princípios gerais, estratégias e linhas orientadoras que permitam a adoção de medidas específicas tendo em vista a proteção, a gestão e o ordenamento da paisagem”, e define-se ordenamento da paisagem como “as ações com forte carácter propositivo visando a valorização, a recuperação ou a criação de paisagens” (artigo 1º, alíneas b) e f), respetivamente, do decreto referido). A paisagem deve então passar a ser parte integrante das políticas de ordenamento do território e de urbanismo, das políticas cultural, ambiental, agrícola, social e económica, bem como em quaisquer outras políticas com eventual impacte direto ou indireto na paisagem. A implementação das políticas requer um sistema de planeamento e desenvolvimento que preveja instrumentos específicos para a paisagem e que a integre também em todos os instrumentos de planeamento e ordenamento setoriais e territoriais.¹²

A aprovação em 2001, na UE, da Diretiva Comunitária relativa à Avaliação Ambiental dos efeitos de determinados Planos e Programas sobre o ambiente¹³ – Avaliação Ambiental Estratégica –, determinou a sua transposição para a legislação nacional em 2007 (Decreto-Lei nº 232/2007, de 15 de junho), definindo a obrigatoriedade de concretizar este processo de avaliação em todos os planos e programas com incidência no território. O objetivo central é o de assegurar que são acauteladas e avaliadas as consequências de um plano ou programa sobre o Ambiente durante a sua fase de elaboração e antes da sua implementação. São reforçados os mecanismos de participação pública, no sentido de assegurar esta participação no procedimento de avaliação ambiental antes da decisão de aprovação dos planos e programas, tendo em vista a sensibilização do público para as questões ambientais no exercício do seu direito de cidadania (Preâmbulo do referido Decreto-lei).

Embora de forma indireta, esta noção de avaliação estava já expressa na Lei de Bases do Ordenamento do Território e do Urbanismo de 1998, ao referir a necessidade de ponderar previamente as intervenções com impacte no território. Em 2007, o RJIGT aprovado em 1999 é revisto,¹⁴ no sentido de integrar a análise dos efeitos ambientais no procedimento de elaboração, acompanhamento, participação pública e aprovação dos instrumentos de gestão territorial. Esta alteração ao RJIGT teve ainda como objetivo central corrigir aspectos que a prática desde 1999 revelou serem insuficientes para garantir a eficiência do sistema de gestão

¹² O estudo de Abreu *et al.* (2004), publicado ainda antes da transposição da Convenção Europeia da Paisagem para a legislação nacional, viria a ser uma referência na identificação e caracterização das paisagens de Portugal continental.

¹³ Diretiva 2001/42/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 27 de junho.

¹⁴ Decreto-Lei 316/2007, de 19 de setembro.

territorial, assentando estas alterações na “simplificação de procedimentos, associada à descentralização e responsabilização municipal e à desconcentração de competências no âmbito da administração do território, reforço dos mecanismos de concertação de interesses públicos entre si e, por fim, clarificação e diferenciação de conceitos e instrumentos de intervenção.” (Preâmbulo do referido Decreto-Lei).

O ano de 2007, à semelhança do que aconteceu na Europa, é também um ano de referência em Portugal.

Desde logo, a aprovação da Estratégia Nacional de Desenvolvimento Sustentável (ENDS) e o respetivo Plano de Implementação (PIENDS) (Resolução de Conselho de Ministros nº 109/2007, de 20 de agosto). Esta Estratégia, assumida como um processo político, tem como objetivo central operacionalizar uma integração harmoniosa das dimensões ambiental, social e económica na conceção e implementação das diferentes políticas públicas. Como referido na própria ENDS, esta é a concretização de uma ética do desenvolvimento e de um claro compromisso com as gerações vindouras, visando a melhoria da qualidade de vida e o pleno desenvolvimento das pessoas.

Uma das suas principais funções, que confirma a sua condição de instrumento de orientação política da estratégia de desenvolvimento do País, é o facto de ter sido o referencial para a aplicação dos fundos comunitários no período 2007-2013 em Portugal (QREN-Quadro de Referência Estratégico Nacional-Portugal 2007-2013 (2007), em resposta ao enunciado em 2004 para a Europa (EC, 2004).

Para além de documento de referência para o QREN, a ENDS constituiu também o documento base para a elaboração do Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território (PNPOT), igualmente aprovado em 2007 (Lei nº 58/2007, de 4 de setembro). Este Programa, previsto na Lei de Bases do Ordenamento do Território e do Urbanismo de 1998, constitui um instrumento de desenvolvimento territorial, de natureza estratégica e de âmbito nacional. Pela primeira vez Portugal tem um documento publicado onde é definida uma estratégia de desenvolvimento territorial ao nível nacional, traçando a estratégia e o modelo territorial para 2025 e as orientações estratégicas para as diferentes regiões administrativas (a consubstanciar nos diferentes Instrumentos de Gestão Territorial, nomeadamente os de nível regional e local (PROT e PDM).¹⁵ Constituindo o PNPOT um dos instrumento-chave para a implementação da ENDS, a ênfase é colocada no papel do ordenamento do território como integrador das diferentes políticas setoriais, traçando a organização, tendências e desempenho do território nos domínios: do território, dos recursos naturais e sustentabilidade ambiental, do uso do solo e ordenamento agrícola e florestal, da população, povoamento e sistema urbano, da economia, emprego e competitividade dos territórios, das infraestruturas e equipamentos coletivos e da paisagem, património cultural e arquitetura. Como resultado, o PNPOT enuncia um conjunto de 24 Problemas para o Ordenamento do Território, para os quais são apresentadas um vasto conjunto de medidas e ações (no Programa de Ação que, para além disso, articula o PNPOT com os demais instrumentos de planeamento, especificando o contributo de cada um deles para a concretização da estratégia estabelecida).

Em consequência da aprovação do PNPOT, a tipologia dos PROT é alterada, levando à sua elaboração (ou revisão) para todas a regiões – agora coincidindo com os seus limites administrativos. Atualmente, todas as regiões detêm um PROT, documento estratégico orientador das políticas a implementar ao nível local.

Estabilizada a LBPOTU, concluídos os PROT e estando grande parte dos PDM em fase de revisão, crê-se que estavam criadas as condições para um Sistema de Gestão Territorial equilibrado e estável, com um objetivo comum a concretizar aos diferentes níveis de decisão e em sintonia com as diretrizes emanadas da União Europeia – determinantes em todos estes processo de revisão e/ou publicação dos diversos diplomas e estratégias referidos.

¹⁵ O PNPOT constitui também o instrumento de cooperação com os demais Estados-membros para a organização do território da União Europeia, tendo tido como documentos europeus de referência, a Estratégia de Desenvolvimento Europeu Comunitário (CE, 1999) e as orientações da Estratégia de Lisboa (CoE, 2000).

Em 2014, o Governo entende proceder à reforma do quadro jurídico da política de ordenamento do território e urbanismo, com a publicação da 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)¹⁶ – nova lei de bases que incorpora, entre outros, um novo regime jurídico dos solos e novas regras de classificação e reclassificação do solo. São revogadas a anterior Lei dos Solos de 1976 e a LBPOTU de 1998.

Esta reforma tinha dois desígnios (Neto *et al.*, 2016:82): “o primeiro de reorganização eficiente do sistema de gestão territorial e o segundo voltado para a promoção da regeneração urbana, contrariando a especulação imobiliária e os terrenos expectantes. Para tanto, teriam sido identificados pela DGT [Direção Geral do Território], em sede de avaliação de revogada Lei de Solos, os seguintes constrangimentos a superar: a) sobreposição e incoerência das diferentes estratégias de desenvolvimento do território formuladas pelos diferentes níveis da administração; b) rigidez e complexidade do sistema de gestão territorial; c) planos diretores municipais com uma vigência média superior a 10 anos, desligados da estratégia municipal; d) expansão desordenada das áreas urbanas, com efeito de fragmentação do território e de aumento de movimentações pendulares; e) subaproveitamento das infraestruturas existentes e localização periférica de novos equipamentos urbanos, por procura de terrenos de preço inferior; f) estagnação na implementação da execução programada; g) ineficácia das medidas de reabilitação urbana e de política da habitação; h) ausência de monitorização e partilha de informação sobre o território e das cidades.”. Ainda de acordo com os autores, importava criar instrumentos de planeamento que permitissem desenvolver a correta distribuição do solo rústico e urbano, invertendo a tendência de aumento excessivo dos perímetros urbanos [efeito decorrente da elaboração da 1ª geração de PDM] e assegurando a salvaguarda dos recursos naturais sem perder a flexibilidade necessária aos desafios dos novos ciclos económicos.

Desta reforma, ressaltam, entre outros: i) o fim do solo urbanizável; ii) a introdução do nível intermunicipal, estando atualmente o Sistema de Gestão Territorial estruturado em 4 níveis – nacional, regional, intermunicipal¹⁷ e municipal; iii) os Planos Especiais de Ordenamento do Território passam a designar-se Programas, deixando de ser vinculativos para os particulares e de carácter regulamentar, sendo as suas diretrizes vertidas ao nível municipal; iv) o Plano Diretor Municipal (ou Intermunicipal, quando exista) passa a ser “o Plano” onde se centram e congregam todas as estratégias, normas e regras dos diferentes programas nacionais e regionais.

Ainda que uma das questões que também levaram a esta reforma se prendam com a necessidade de responder aos desafios da coesão territorial, amplamente discutidas na Europa, a coesão nacional é expressa nesta lei como um Fim [artigo 2º, alínea c)] e a coesão territorial como um Princípio Geral [no seu artigo 3º, nº2, alínea a)], não sendo no entanto apontados caminhos claros para a sua concretização. Caberá ao PNPPOT, de acordo com o Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial, entretanto aprovado (Decreto-Lei n.º 80/2015, de 14 de maio), garantir a coesão territorial do País, atenuando as assimetrias regionais e garantindo a igualdade de oportunidades, através, entre outros, do estabelecimento de orientações para a coordenação entre as políticas de ordenamento do território e de desenvolvimento regional.

Entretanto, o Programa de Ação do PNPPOT entrou em fase de revisão, concluído mais um ciclo de programação financeira comunitária (2007-2013) e para que sejam consideradas, entre outros, as recomendações da Resolução da Assembleia da República nº 129/2011, de 17 de outubro – criação e dinamização de um Plano Nacional para a Coesão Territorial no quadro de uma nova estratégia nacional que assegure a transversalidade e integração do princípio da coesão territorial na conceção e execução das

¹⁶ Regulamentada pelo Decreto-lei nº 80/2015, de 14 de maio.

¹⁷ A este nível (correspondente às NUTS III) preveem-se programas e planos considerados pactos para o desenvolvimento e coesão territorial (da responsabilidade das Comunidades Intermunicipais). Afigura-se uma estreita ligação com o estabelecido ao nível da atribuição de fundos comunitários para o período 2014-2020, denotando a sua influência na definição das políticas nacionais.

políticas públicas. Por outro lado, decorrente da crise económica verificada pós 2008, muitas das premissas na base da construção da estratégia do PNPO em 2007 foram alteradas, não se tendo concretizado um conjunto de medidas propostas, a par da mudança negativa nas condições sociais de grande parte dos portugueses.

Em simultâneo com a revisão da LBPOTU, em 2014 é também revista a Lei de Bases do Ambiente de 1987 (Lei nº 19/2014, de 14 de abril) e publicada a Lei nº 17/2014, de 10 de abril, que estabelece as Bases da Política de Ordenamento e de Gestão do Espaço Marítimo Nacional, até aqui inexistente. Comum às três leis, a preocupação em desenvolver estratégias integradas entre si, considerando a importância da complementariedade entre as políticas definidas para cada uma. Esta é uma questão particularmente importante, em particular pela atual ausência de integração do espaço marítimo na definição das políticas de ordenamento do território e do ambiente.

Já em 2016 é publicado o Programa Nacional para a Coesão Territorial (Resolução do Conselho de Ministros nº 72/2016, de 24 de novembro), assumindo o atual XXI Governo Constitucional “entre os seus objetivos prioritários a afirmação do «interior» como um aspeto central do desenvolvimento económico e da coesão territorial, promovendo uma nova abordagem de aproveitamento e valorização dos recursos e das condições próprias do território e das regiões fronteiriças, enquanto fatores de desenvolvimento e competitividade.” (Preâmbulo).

Para o efeito, o Programa estabelece 164 medidas, em torno de cinco eixos: Um Território do Interior + Coeso; + Competitivo; + Sustentável; + Conectado; e + Colaborativo. Define ainda uma Agenda para o Interior que integra oito iniciativas de caráter temático, a saber: a) Envelhecimento com qualidade; b) Inovação da base económica; c) Capital territorial; d) Cooperação transfronteiriça; e) Relação rural-urbana; f) Acessibilidade digital; g) Atratividade territorial; e h) Abordagens, redes e participação. Pretende-se, assim, responder ao desígnio deste Programa: o combate à contínua litoralização do país, com o acentuar da tendência para o despovoamento, envelhecimento e empobrecimento das regiões do interior, levando à perda de coesão territorial e social nestes territórios – novo Programa, antigo Problema.

Notas finais

Percorridos 50 anos de legislação nacional relacionado com ordenamento do território, o que se pode concluir?

A primeira consideração prende-se com o facto de, apesar da vasta quantidade de legislação publicada, sobretudo a partir dos anos oitenta, a tradição do funcionamento e da organização territorial do sistema político-administrativo português não permitiu até hoje encontrar formas de implementação das políticas preconizadas onde as diferentes questões setoriais sejam efetivamente integradas. Ou seja, as políticas públicas de ordenamento do território, do ponto de vista legal não são suficientes para assegurar a transversalidade do processo, não sendo ainda visível e equacionadas em pé de igualdade questões ambientais, económicas e sociais, pelo que não se constituíram ainda bases de desenvolvimento do território nacional como um todo. Não obstante, considera-se que têm vindo a aumentar as preocupações relativas ao reforço da articulação entre os processos de planeamento, ordenamento do território, proteção e valorização do ambiente e dos recursos naturais, bem como uma maior clarificação e explicitação dos objetivos e dos princípios das políticas a levar a cabo a nível nacional nestes domínios, tendo em vista enquadrar ações a nível regional e local.

Até meados dos anos 1980, as grandes preocupações centravam-se nas obras públicas e na habitação. O desenvolvimento urbanístico e o ordenamento do território bem como as questões relacionadas com o ambiente (em sentido lato) afirmam-se como áreas próprias apenas nessa altura, quando se começam também a definir estratégias de natureza preventiva com vista à salvaguarda e controlo do uso dos recursos naturais.

A entrada de Portugal na então CEE, em 1986, seria determinante no percurso traçado a partir de então, nomeadamente pelas regras estabelecidas para acesso aos fundos comunitários. Esta constatação, partilhada por Fadigas (2015), entre outros, constitui aquilo a que Ferrão (2011) designa de “efeito Europa” ou “Europeização dos processo de decisão”. Portugal começa a alinhar as suas políticas com as da União Europeia, no sentido de acompanhar os restantes Estados-Membros num processo mais geral de convergência e homogeneização das estratégias de ordenamento do território e de planeamento (*idem*).

Naquela altura, em particular no início dos anos 1990, a utilização de grande parte de verbas comunitárias em investimentos rodoviários viria a ser determinante na estrutura e evolução do território Português. Outro fator decisivo, a obrigatoriedade de elaborar Planos Diretores Municipais (com a revisão da respetiva legislação em 1990) tendo em vista o acesso a fundos comunitários, o que impulsionou grandemente a elaboração deste instrumento de gestão territorial fundamental ao nível municipal (com efeitos aos restantes níveis de decisão). Uma das consequências mais evidentes do final do processo de elaboração de PDM prende-se com o alargamento excessivo dos perímetros urbanos e consequente elevada proposta de solos urbanizáveis, muito dos quais nunca chegaram a ser infraestruturados e urbanizados, não existindo um processo de construção programada, dando azo a grandes vazios e a um (des)ordenamento do espaço urbano, muitas vezes pouco qualificado. Acresce todo o processo de especulação imobiliária associado.

A constatação de que as “grandes cidades” (nomeadamente Lisboa e Porto e respetivas áreas metropolitanas) continuavam a captar cada vez mais as populações de áreas mais interiores e mais desfavorecidos – preocupação já identificada desde 1968 no III Plano de Fomento – levou ao reforço das cidades de média dimensão como forma de equilibrar o território nacional. Em 1994 são identificadas um conjunto de cidades consideradas de média dimensão, para as quais um Plano Estratégico de Cidade é obrigatório tendo em vista, mais uma vez, a atribuição de fundos comunitários que possibilitem a implementação das ações preconizadas nestes planos. O objetivo central seria o de retirar o ‘peso’ das cidades de Lisboa e Porto, criando um território mais coerente, homogéneo e policêntrico.

Entre o início dos anos 1980 e sobretudo finais dos anos 1990, assiste-se a grande proliferação dispersa de legislação aos diferentes níveis e setores (Ramos e Correia, 2010), criando graves problemas em termos de tomada de decisão aos diferentes níveis. A desarticulação (ou pouca articulação) dos diferentes planos de ordenamento em diferentes níveis e a sobreposição ou indefinição de competências dos diferentes órgãos de decisão teve consequências muito negativas do ponto de vista da credibilização do processo e, sobretudo, da sua eficácia.

A aprovação da Lei de Bases da Política de Ordenamento do Território e de Urbanismo em 1998, veio no entanto colmatar muitas das questões identificadas, nomeadamente a já referida dispersão de legislação aos diferentes níveis e setores a par da articulação e clarificação de competências aos diferentes níveis. Considera-se que este foi um passo decisivo para a credibilização do processo de ordenamento de território como política pública, dando resposta a algumas questões que vinham a ser identificadas desde o III Plano de Fomento, em 1968, nomeadamente a necessidade de criar um Código de Urbanismo que colmatasse o problema da dispersão da legislação em vigor e a definição de uma Política de Ordenamento do Território, identificada desde o I Governo Constitucional em 1976 – duas questões que até então tinham sido sempre referidas ao longo do tempo como aspectos negativos, nos diferentes documentos de referência dos diferentes governos.

Uma nova visão e uma nova linguagem são introduzidas por esta Lei, traduzindo o acompanhar da evolução da linguagem, preocupações e paradigmas em desenvolvimento em termos internacionais e na Europa, nomeadamente as questões relativas ao desenvolvimento sustentável como paradigma de ação, onde os processos de participação pública são assumidos como fundamentais para a boa prossecução e legitimação do processo de ordenamento do território.¹⁸

Em consequência da aprovação desta Lei, em 2007 é aprovado o Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território, fundamental para uma visão conjunta e integrada do que se pretende para Portugal e suas diferentes regiões, em articulação com os desígnios europeus. Um novo modelo territorial é proposto, sendo uma das questões centrais, mais uma vez, travar o processo de contínuo esvaziamento dos territórios mais desfavorecidos em direção às áreas metropolitanas de Lisboa e do Porto (e também do Algarve).

Cerca de 15 anos volvidos sobre a aplicação da LBPOTU (tempo que se considera insuficiente para avaliar a sua eficácia), diversas questões identificadas pelo Governo (Neto *et al.*, 2016) e acima referidas, levaram à sua revisão. Em 2014, é publicada a Lei de Bases Gerais da Política Pública de Solos, de Ordenamento do Território e de Urbanismo, integrando nesta Lei, para além das bases de ordenamento do território e urbanismo, o novo Regime Jurídico dos Solos (em lei separada, anteriormente). Apesar das problemáticas apontadas por aqueles autores, a pertinência da criação desta nova Lei passaria por um diagnóstico que permitisse avaliar e analisar o que existia, as suas fragilidades e debilidades, o que seria necessário modificar e verificar se os mecanismos de resposta agora em vigor resolvem aquelas questões – diagnóstico eventualmente realizado mas, em caso afirmativo, não divulgado e explicado (ao que se julga saber).

Em relação à própria Lei, comprehende-se a necessidade de atualizar a Lei de Solos de 1976, que naturalmente já não acompanhava a dinâmica territorial atual, colocando-se no entanto em causa a pertinência da sua inclusão na Lei de Bases Gerais da Política Pública de Solos, de Ordenamento do Território e de Urbanismo. O reforço desta componente veio trazer desequilíbrio entre as diferentes temáticas abordadas, privilegiando a componente dos solos em detrimento de outros como os recursos hídricos ou a paisagem (a título de exemplo). Por outro lado, a abordagem ao solo é quase sempre feita na perspetiva da edificabilidade e propriedade e não como recurso natural, ainda que a sua proteção, valorização e aproveitamento racional constitua um Fim da Lei.

Acresce que, ainda que se entenda a necessidade de criar um plano agregador das diretrizes aos diferentes níveis – aqui considerado o Plano Diretor Municipal – questiona-se de que forma irão os municípios equacionar e agir sobre questões que são de âmbito e interesse nacional, uma vez que a sua área de atuação e competência se restringe aos seus limites administrativos concelhios. Refira-se, a título de exemplo, a alteração proposta em relação aos Planos Especiais de Ordenamento do Território, que passam de Planos a Programas, deixando de ser vinculativos para os particulares, e cujas diretrizes serão vertidas ao nível do PDM.

Refira-se ainda que a introdução de mais um nível de planeamento – intermunicipal – não parece trazer vantagens do ponto de vista do ordenamento do território, considerando-se que poderá constituir mais um fator de complexificação do processo de ordenamento do território. A possibilidade de elaborar planos intermunicipais era já considerada na anterior Lei de Bases, o que aconteceu raras vezes. Assim, apenas se comprehende a introdução deste nível como uma resposta ao estabelecido ao nível da atribuição de fundos comunitários para o período 2014-2020.

¹⁸ Ferrão (2011) refere que, apesar da mudança de linguagem, não há evidências da sua tradução prática e da sua eficácia. Por outro lado, Fadigas (2015) considera que as estruturas administrativas não acompanharam o estabelecido nesta Lei de Bases, tornando o processo menos eficaz.

A aprovação, em 2016, do Programa Nacional para a Coesão Territorial, vem comprovar a ineficácia do processo de ordenamento do território ao nível de criação de um território equilibrado e coeso nas suas diferentes vertentes. Efetivamente, o designio deste Programa é o que se “arrasta” e agrava desde o final dos anos 1960, identificado claramente, como já referido, no III Plano de Fomento de 1968, no Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território em 2007, entre outros, e ao qual até à data não foi dada resposta.

Estando o Programa de Ação do PNPO em revisão aquando da publicação daquele Programa, e sendo uma das razões para a sua revisão a preocupação em estabelecer uma nova estratégia nacional que assegure a transversalidade e integração do princípio da coesão territorial na conceção e execução das políticas públicas (como anteriormente referido), seria de prever que os dois documentos se articulassesem no sentido de operacionalizar aquela estratégia. Porém, a análise efetuada não deixa transparecer esta articulação de forma clara, sendo no entanto ainda cedo para tecer quaisquer análises para além desta constatação formal.

Por outro lado, uma outra preocupação pertinente, prende-se com o fato de se considerar que a eficácia dos mecanismos e instrumentos previstos na LBPSOTU deve ser também analisada em articulação com os previstos nas duas outras leis aprovadas em 2014 – a Lei de Bases do Ambiente e a Lei de Bases da Política de Ordenamento e de Gestão do Espaço Marítimo Nacional. Ainda que se preveja a articulação entre elas, considera-se que esta é uma questão à qual não tem sido dada a devida importância e que não foi (nem está a ser) devidamente equacionada e detalhada, perdendo-se assim uma oportunidade única de integração e de inverter uma prática que até aqui não tem tido os resultados esperados.

Estando numa fase de transição no que diz respeito à revisão e/ou implementação de diversos instrumentos de gestão territorial, considera-se prematuro tecer quaisquer avaliações sobre a aplicação e eficácia da atual Lei de Bases Gerais da Política Pública de Solos, de Ordenamento do Território e de Urbanismo. Teme-se, porém, que as constantes alterações e mudanças verificadas provoquem desestabilização no sistema já instaurado e estabilizado, gerando impactes negativos ao nível da credibilização do processo de ordenamento do território como política pública transversal e integradora.

A complexidade dos desafios que se colocam à política pública de ordenamento do território em Portugal, internamente e em articulação com as premissas europeias, obriga a colocar em prática o que está estabelecido nos muitos documentos e estratégias nacionais. Como tirar partido deste novo enquadramento legal e de que forma a sua implementação será efetiva, é o repto que se coloca a decisores, políticos, profissionais e população em geral, para que estas **novas leis** possam efetivamente impulsionar respostas para **antigos problemas**.

Agradecimentos

Com o apoio financeiro da FCT/MEC através de Fundos Nacionais e quando aplicável cofinanciado pelo FEDER no âmbito do acordo de parceria PT2020.

Referências bibliográficas

Abreu, A.C., Correia, T.P. e Oliveira, R. (Coord.) (2004). *Contributos para a Identificação e Caracterização da Paisagem em Portugal Continental*. 5 volumes. Lisboa: DGOTDU.

Ad Urbem (1994). Vinte e Cinco Anos de Direito do Urbanismo 1969-1994, Documentos. Ciclo de Conferências organizadas pela Ad Urbem – Associação para o Desenvolvimento do Direito do Urbanismo e da Construção. Lisboa, 15-16 de dezembro.

Barca, F. (2009). *An Agenda for a Reformed Cohesion Policy. A place-based approach to meeting European Union challenges and expectations*. Independent Report prepared at the request of Danuta Hübner, Commissioner for Regional Policy. Brussels.

CCE – Comissão das Comunidades Europeias (2008). *Livro Verde sobre a Coesão Territorial Europeia – Tirar Partido da Diversidade Territorial*, Comunicação da Comissão ao Conselho, ao Parlamento Europeu, ao Comité das Regiões e ao Comité Económico e Social Europeu, COM (2008) 616 final. Bruxelas.

CdE – Conselho da Europa (2000). *Landscape European Convention*. European Treaty Series – Nº 176. Florença.

CE – Comissão Europeia (1984). *Carta Europeia do Ordenamento do Território*. Recomendação (84) 2 do Comité dos Ministros aos Estados Membros. Adotada na Conferência Europeia de Ministros responsáveis pelo Ordenamento do Território em Torremolinos, 1983. Estrasburgo.

CE – Comissão Europeia (1999). *Esquema de Desenvolvimento Europeu Comunitário. Para um desenvolvimento equilibrado e sustentável do território da União Europeia*. Bruxelas: Serviço das Publicações Oficiais das Comunidades Europeias.

CE – Comissão Europeia (2007). *Tratado de Lisboa*. Jornal Oficial da União Europeia, Comunicação 2007/C 3006/01, 17 de dezembro. Bruxelas.

CE – Comissão Europeia (2010). *Europe 2020, A strategy for smart, sustainable and inclusive growth*. Jornal Oficial COM(2010) 2020 final. Bruxelas.

CE – Comissão Europeia (2010a). *Conclusões do quinto relatório sobre a coesão económica, social e territorial: o futuro da política de coesão*. Serviço das Publicações Oficiais das Comunidades Europeias. Bruxelas.

CE – Comissão Europeia (2011). *Territorial Agenda of the European Union 2020 – Towards an inclusive, Smart and Sustainable Europe of Diverse Regions*. Agreed at the informal ministerial meeting of Ministers responsible for Spatial Planning and Territorial Development on 19th may 2011. Hungary.

CEC – Commission of the European Communities (2001). *A Sustainable Europe for a Better World: A European Union Strategy for Sustainable Development*. Communication from the Commission to the Gothenburg European Council, COM(2001)264 final. Brussels.

CEMAT – Conferência Europeia de Ministros Responsáveis pelo Ordenamento do Território (2000). *Princípios Orientadores para o Desenvolvimento Territorial Sustentável do Continente Europeu*. Adotados na 12ª sessão da CEMAT, 7-8 setembro. Hanover. Versão em português, Tradução DGOTDU, 2001, Lisboa: DGOTDU.

CoE – Conselho Europeu (2000). *Estratégia de Lisboa: para uma Europa da inovação e do conhecimento*. Reunião Extraordinária do Conselho Europeu, 23-24 março. Lisboa.

EC – European Commission (2004). *Building our common future. Policy challenges and budgetary means of the enlarged Union 2007-2013*. Communication from the Commission to the Council and the European Parliament. COM (2004) 101 final/2. Brussels.

ECTP-CEU – The European Council of Spatial Planners-Conseil Européen des Urbanistes (2013). *The Charter of European Planning BARCELONA 2013 -The Vision for Cities and Regions - Territoires of Europe in the 21st Century*.

Fadigas, L. (2015). *Urbanismo e Território. As políticas públicas*. Lisboa: Edições Sílabo.

- Ferrão, J. (2002). Portugal, três geografias em recombinação: espacialidade, mapas cognitivos e identidades territoriais. *Lusotopi*, 2, 151-158.
- Ferrão, J. (2004). A emergência de estratégias transnacionais de ordenamento do território na União Europeia: reimaginar o espaço europeu para criar novas formas de governança territorial?. *Revista Eure*, XXIX (89), 43-61.
- Ferrão, J. (2011). *O Ordenamento do Território como Política Pública*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian.
- Ferrão, J. (2013). Território. In J. L. Cardoso, P. Magalhães e J. M. Pais (Org.). *Portugal Social de A a Z. Temas em Aberto* (pp. 244-257). Lisboa: Expresso.
- IUCN – The World Conservation Union, UNEP – United Nations Environment Program) e WWF – World Wide Fund for Nature (1980). *Estratégia Mundial da Conservação*. Tradução de Nuno Santos e Liz Silva. Lisboa: Serviço de Estudos do Ambiente/Secretaria de Estado do Urbanismo e Ambiente.
- Medeiros, E. (2012). *Territorial Cohesion: a conceptual analysis*. Lisboa: Institute of Geography and Spatial Planning.
- Medeiros, E. (2014). The ‘europeanization of spatial planning processes in Portugal within the EU cohesion policy strategies (1989-2013). *Revista de Geografia e Ordenamento do Território*, 6, 201-222.
- Neto, M., Cartaxo, T., Salvador, M., Ferreira, T., Rego, J. e Pais, S. (2016). Reforma da Política de Ordenamento do Território. *Public Policy Portuguese Journal*, 1(1), 77-93.
- Presidência do Conselho (1968). *III Plano de Fomento para 1968-1973*. Lisboa: Imprensa Nacional de Lisboa.
- Presidência do Conselho (1973). *Projeto do IV Plano de Fomento*. Lisboa: Imprensa Nacional de Lisboa.
- Presidência do Conselho de Ministros (1991). *Programa do XII Governo Constitucional* <http://www.portugal.gov.pt/pt/o-governo/arquivo-historico/governos-constitucionais/gc12/programa-do-governo/programa-do-xii-governo-constitucional.aspx> (acesso em março de 2017).
- Presidência do Conselho de Ministros (1995). *Programa do XIII Governo Constitucional* <http://www.portugal.gov.pt/pt/o-governo/arquivo-historico/governos-constitucionais/gc13/programa-do-governo/programa-do-xiii-governo-constitucional.aspx> (acesso em março de 2017).
- Presidência do Conselho de Ministros (1999). *Programa do XIV Governo Constitucional* <http://www.portugal.gov.pt/pt/o-governo/arquivo-historico/governos-constitucionais/gc14/programa-do-governo/programa-do-xiv-governo-constitucional.aspx> (acesso em março de 2017).
- Quadro de Referência Estratégico Nacional - Portugal 2007-2013 (2007). Observatório do QCA III. Lisboa: MAOTDR.
- Ramos, I. (2002). *Avaliação Ambiental Estratégica Multicritério*. Dissertação de Doutoramento. Lisboa: Universidade Técnica de Lisboa/Instituto Superior Técnico.
- Ramos, I., Pinto-Correia, T. (2010). Coesão Territorial e Diversidade: Mudanças Emergentes. In J. M. Viegas e T. P. Dentinho (Coords), *Desafios Emergentes para o Desenvolvimento Regional* (pp. 307-333). Cascais: Princípia Editora.
- Rego, M. C., Ramos, I. J., Oliveira, M. M., Lucas, M. R., e Baltazar, M. S. (2014). Differences in intra-regional development in Portugal? A multivariate approach. *CEFAGE-UE Working Paper 2014/18*.
- RIMDUCT – Reunião Informal dos Ministros do Desenvolvimento Urbano e Coesão Territorial (2007). *Agenda Territorial da União Europeia: Para uma Europa mais competitiva baseada na diversidade das suas regiões*. Adotada na RIMDUCT, 24-25 maio, Leipzig. Versão em português, Tradução DGOTDU, 2008. Lisboa: DGOTDU.

RIMDUCT – Reunião Informal dos Ministros do Desenvolvimento Urbano e Coesão Territorial (2007a). *Carta de Leipzig para o Desenvolvimento Sustentável das Cidades Europeias*. Adotada na RIMDUCT, 24-25 maio, Leipzig.

Santinha, G., Marques, T. (2012). A integração do princípio de Coesão Territorial na agenda política: o caso português. *Revista de Geografia e Ordenamento do Território*, 2, 215-224.



UNIVERSIDADE
DE ÉVORA



UNIÃO EUROPEIA
Fundo Europeu de
Desenvolvimento Regional