

Balanço dos 10 anos do PNPOT

Teresa Sá Marques,

Professora do Departamento de Geografia da Faculdade de Letras da Universidade do Porto
Coordenadora técnica do PNPOT

Co-autoras: Ana Veneza; Catarina Maia

Resumo

O balanço dos 10 anos do PNPOT pode ser abordado de diversas formas e seguindo diferentes objectivos. Nesta comunicação optou-se apresentar a percepção dos portugueses relativamente às mudanças ocorridas em matéria de problemas de ordenamento do território. Refletir e procurar resolver os problemas do ordenamento do território depende da capacidade da sociedade portuguesa conseguir reconhecer e atuar em conjunto, seguindo as suas crenças e valores. Nesse sentido, interessa perceber o que é que os portugueses pensam sobre as transformações ocorridas, se os problemas foram atenuados ou se pelo contrário têm vindo a se agravar. Quais são os problemas onde há uma maior partilha de opiniões comuns e quais são mais fraturantes. Há necessidade de conciliar uma compreensão comum dos problemas, pois o papel dos cidadãos é fundamental, não só para a identificação dos problemas, mas também das causas e das possíveis soluções.

1. Introdução

O Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território (PNPOT) estabelece os objetivos estratégicos para a organização do território nacional e

constitui o quadro de referência para os outros programas e planos. O PNPOT 2007 foi aprovado pela Assembleia da República, depois de um amplo debate em torno dos principais problemas de ordenamento do território e do sistema de organização territorial do país. Fazer um balanço dos 10 anos do PNPOT passaria designadamente pelo menos por três abordagens: avaliar de que forma o PNPOT influenciou a execução dos demais instrumentos de gestão territorial; avaliar o processo de implementação do programa de ação; avaliar se os problemas identificados em 2007 foram atenuados ou não.

1. O PNPOT identifica a estratégia territorial inspiradora de todas as políticas públicas, para a qual as políticas sectoriais e regionais e locais devem confluir. É um conjunto de referências estratégicas nacionais, suficientemente aberto de forma a permitir um desenvolvimento regional e local, potenciando a territorialização da diversidade de opções. Assim, os programas e os planos sectoriais e territoriais são os instrumentos de implementação da estratégia nacional. Se analisarmos os instrumentos concebidos no pós-2007 verifica-se que nem todas as regiões desenvolveram os Programas Regionais de Ordenamento do Território (PROT), o que significa que algumas regiões não enriqueceram a estratégia nacional com as suas opções diferenciadas. Em termos de planeamento municipal e intermunicipal, as respostas também foram muito diferenciadas, umas regiões optando pela revisão dos planos diretores municipais e outras direccionando-se para os Planos de Urbanização (PU) e de Pormenor (PP). Uma primeira conclusão pode-se adiantar: as práticas de ordenamento precisam de visões disciplinares mais articuladas e integradas e menos sectoriais.

2. Em 2014, o processo de implementação do PNPOT de 2007 foi avaliado (DGT, 2014). Nesse âmbito, foram desenvolvidas um conjunto de recomendações para o futuro, onde destacamos as seguintes: a importância de se desenvolverem referenciais estratégicos de base territorial tendo em vista reforçar a articulação entre os instrumentos de gestão territorial e aumentar as abordagens territoriais integradas; a necessidade de se desenvolverem referenciais de base territorial dirigidos às políticas sectoriais, nomeadamente em matéria de serviços públicos e de interesse geral; a importância de existir uma estrutura de governança para acompanhar a gestão da implementação e operacionalização do PNPOT. A ausência de um sistema de monitorização do ordenamento do território e a insuficiente disponibilidade de informação

de base territorial foram evidenciadas como importantes entraves à gestão do território.

3. Fazer um balanço dos 10 anos do PNPOT passa também por avaliar de que forma os 24 Problemas do Ordenamento do Território foram mais ou menos resolvidos. Esta avaliação pode ser desenvolvida através de um conjunto de metodologias técnico-científicas, designadamente recorrendo a um grupo de especialistas. Mas também pode ser fundamentada na perceção dos portugueses relativamente às mudanças ocorridas, através da implementação de um inquérito por questionário à população. No âmbito da Alteração do PNPOT foi aplicado um questionário a nível nacional donde se retiraram um conjunto de conclusões que serão desenvolvidas neste artigo. Portanto, o Balanço dos 10 anos do PNPOT que será apresentado reflete as mudanças ocorridas em matéria dos 24 Problemas de ordenamento do território, segundo a visão dos portugueses¹.

2. Cultura de Ordenamento do Território

A “Cultura de Território” corresponde à cultura cívica de uma comunidade face ao território e, nomeadamente, face ao ordenamento do território, a qual reflete orientações políticas, ideológicas e socioculturais. Por sua vez, a “Cultura de Ordenamento do Território” corresponde ao saber adquirido e partilhado pelos membros da comunidade técnico-profissional. Em Portugal, o ordenamento do território é uma política relativamente recente e a cultura dominante é sobretudo administrativa e regulamentar, relacionada essencialmente com o uso do solo.

O ordenamento do território tem de ser uma cocriação, fruto da articulação entre o Estado, a sociedade civil, o setor privado e o terceiro setor, num processo construtivo colaborativo. Refletir e procurar resolver os problemas do ordenamento do território depende da capacidade de uma sociedade se articular e colaborar em torno de um conjunto de valores e consensos.

¹ O trabalho aqui apresentado fundamenta-se na análise de um questionário implementado à população portuguesa no âmbito do Diagnóstico da Alteração do PNPOT: DGT (2018) PNPOT- Alteração. Diagnóstico, pp.204-213. http://pnpot.dgterritorio.gov.pt/sites/default/files/PNPOT_Diagnostico_6Julho2018.pdf

Assim, as medidas de política pública dirigidas ao ordenamento do território devem procurar capacitar a sociedade para a construção desses valores e consensos e construir ambientes que favoreçam processos de mudança que se mostrem pertinentes.

Refletir o futuro em matéria de ordenamento do território passa por um reconhecimento da diversidade espacial do nosso país. Mais do que dicotomias territoriais (norte-sul; interior-litoral; urbano-rural), existem diversificadas representações territoriais e variadas complementaridades a potenciar. Mas, refletir o futuro passa também por uma maior perceção dos problemas que a sociedade portuguesa tem de enfrentar.

Mobilizar a sociedade para construir consensos e compromissos territoriais exige tempo. Passa por um conjunto de processos que contribuam para ajustar as crenças, os valores e as orientações subjacentes ao ordenamento do território, de modo a que o PNPOT seja um instrumento de resposta efetiva aos desafios de desenvolvimento nacional e enquadrador dos demais instrumentos. Assim, o desenvolvimento de políticas e de tomadas de decisão coletivas exigem novas formas de produção de informação e conhecimento e novos processos de tomada de decisão. Há necessidade de conciliar valores e preferências, bem como criar uma compreensão comum dos problemas e oportunidades. O papel dos cidadãos é fundamental, não só para a identificação dos problemas, mas também das causas e das possíveis soluções.

O envolvimento dos cidadãos na elaboração das políticas assenta no pressuposto de que todos os que são afetados por uma determinada decisão devem ter a oportunidade de participar também na tomada dessa decisão. Este enquadramento justifica a pertinência de um inquérito à população portuguesa sobre os problemas do ordenamento do território.

3. Os 24 Problemas do Ordenamento do Território – PNPOT 2007

No PNPOT de 2007 foram identificados 24 Problemas do Ordenamento do Território. Tendo em vista avaliar a perceção dos portugueses sobre as dinâmicas entre 2007 e 2017 em matéria de ordenamento do território, foi realizado um inquérito por questionário dirigido a estes 24 Problemas. Para cada problema, a questão é sempre a mesma: nos últimos 10 anos, o que aconteceu?

E existem quatro possibilidades de resposta: (1) o problema foi resolvido; (2) o problema atenuou-se; (3) o problema manteve-se; (4) o problema agravou-se. O respondente tem também possibilidade de fazer comentários complementares sempre que entenda.

O inquérito por questionário foi amplamente difundido junto dos Municípios e Freguesias, Comunidades Intermunicipais e Áreas Metropolitanas, Direções Regionais e Centrais, Associações Empresariais e Profissionais, Sindicatos, Instituições de Ensino Superior e Unidades de Investigação. Além disso, esteve disponível nos websites da Direção-Geral do Território (DGT) e das Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional (CCDR). O questionário foi aplicado, entre dezembro de 2016 e fevereiro de 2017 e foi respondido por 7298 indivíduos.

Figura 1. Perfil dos inquiridos (%)



Fonte: Inquérito sobre os 24 Problemas de Ordenamento do Território, Alteração do PNPOT, 2018.

No tocante aos respondentes (Figura 1), 41% são do género feminino e 57% do masculino (os restantes 2% são não respostas). Os eleitos locais e os dirigentes e funcionários da administração local representam, em conjunto, 29% dos sujeitos que responderam; os dirigentes e os funcionários da administração central totalizam 15%; os docentes universitários, os investigadores e os estudantes do ensino superior são 23%; os dirigentes e funcionários de instituições privadas (com ou sem fins lucrativos) e os profissionais liberais somam 23%. Há uma forte representatividade da população com escolaridade superior (completa ou ainda estudantes) representam cerca de 80% dos respondentes, demonstrando que as respostas representam sobretudo

a população mais qualificada da população portuguesa e que o questionário não chegou aos cidadãos com menores qualificações. Nesta amostra, 40% declararam ter uma atividade relacionada com o ordenamento e/ou o desenvolvimento do território, face a 43% que afirmaram não ter qualquer atividade veiculada a esses domínios (17% são não respostas), o que é demonstrativo da abrangência populacional deste questionário e da sua validade informativa. O universo de respostas garante uma segmentação regional proporcional aos residentes com mais de 18 anos em cada região.

24 problemas do Ordenamento do Território – PNPOT 2007

Recursos naturais e gestão de riscos

1. Degradação do solo e riscos de desertificação, agravados por fenómenos climáticos (seca e chuvas torrenciais) e pela dimensão dos incêndios florestais.
2. Degradação da qualidade da água e deficiente gestão dos recursos hídricos.
3. Insuficiente desenvolvimento dos instrumentos de ordenamento e de gestão das áreas classificadas integradas na Rede Fundamental de Conservação da Natureza.
4. Insuficiente consideração dos riscos nas ações de ocupação e transformação do território, com particular ênfase para os sismos, os incêndios florestais, as cheias e inundações e a erosão das zonas costeiras.

Desenvolvimento urbano e rural

5. Expansão desordenada das áreas metropolitanas e de outras áreas urbanas, invadindo e fragmentando os espaços abertos, afetando a sua qualidade e potencial ecológico, paisagístico e produtivo, e dificultando e encarecendo o desenvolvimento das infraestruturas e a prestação dos serviços coletivos.
6. Despovoamento e fragilização demográfica e socioeconómica de vastas áreas e insuficiente desenvolvimento dos sistemas urbanos não metropolitanos e da sua articulação com os espaços rurais envolventes, enfraquecendo a competitividade e a coesão territorial do país.
7. Degradação da qualidade de muitas áreas residenciais, sobretudo nas periferias e nos centros históricos das cidades, e persistência de importantes segmentos de população sem acesso condigno à habitação, agravando as disparidades sociais intraurbanas.
8. Insuficiência das políticas públicas e da cultura cívica no acolhimento e integração dos imigrantes, acentuando a segregação espacial e a exclusão social nas áreas urbanas.

Transportes, energia e alterações climáticas

9. Subdesenvolvimento dos sistemas aeroportuário, portuário e ferroviário de suporte à conectividade internacional de Portugal, no quadro ibérico, europeu, atlântico e global.

10. Deficiente intermodalidade dos transportes, com excessiva dependência da rodovia e do uso dos veículos automóveis privados e insuficiente desenvolvimento de outros modos de transporte, nomeadamente do ferroviário.
11. Elevada intensidade (reduzida eficiência) energética e carbónica das atividades económicas e dos modelos de mobilidade e consumo, com fraco recurso a energias renováveis, conduzindo a uma estreita associação dos ritmos do crescimento económico com os do aumento do consumo de energia e das emissões de Gases com Efeito de Estufa (GEE).
12. Elevada dependência de fontes de energia primária importadas (petróleo, carvão e gás natural), com forte concentração das origens geográficas e pesadas implicações no défice externo, agravada pela volatilidade e tendência estrutural de aumento dos preços desses recursos não renováveis e de natureza estratégica.

Competitividade dos territórios

13. Forte dispersão geográfica das infraestruturas económicas e dos equipamentos terciários mais qualificantes, com perdas de escala e atrofia das relações de especialização e complementaridade geradoras de maior rendibilidade social e económica.
14. Ausência de um sistema logístico global, que tenha em conta os requisitos dos diferentes sectores de atividade e a inserção dos territórios nos mercados globais.
15. Insuficiente projeção externa das funções económicas das principais aglomerações urbanas, dificultando a participação de Portugal nos fluxos de investimento internacional.
16. Reduzida extensão das cadeias de valor e insuficiente exploração das condições e dos recursos mais diferenciadores dos territórios, e correspondente debilidade das relações económicas interinstitucionais e inter-regionais no espaço económico nacional.

Infraestruturas e serviços coletivos

17. Expansão e intensa alteração da estrutura da procura social de serviços coletivos e de interesse geral, pelo efeito conjugado de mudanças demográficas (envelhecimento, imigração e migrações internas), económicas e culturais.
18. Desajustamento da distribuição territorial e da qualidade da oferta de infraestruturas coletivas e dos serviços de interesse geral face a essa expansão e alteração estrutural das procuras sociais.
19. Deficiente programação do investimento público em infraestruturas e equipamentos coletivos, com insuficiente consideração dos impactes territoriais e dos custos de funcionamento e manutenção.
20. Incipiente desenvolvimento da cooperação territorial de âmbito supramunicipal na programação e gestão de infraestruturas e equipamentos coletivos, prejudicando a obtenção de economias de escala e os ganhos de eficiência baseados em relações de associação e complementaridade.

Cultura cívica, planeamento e gestão territorial

22. Insuficiência das bases técnicas essenciais para o ordenamento do território, designadamente nos domínios da informação georreferenciada sobre os recursos territoriais, da cartografia certificada, da informação cadastral e do acesso em linha ao conteúdo dos planos em vigor.
23. Dificuldade de coordenação entre os principais atores institucionais, públicos e privados, responsáveis por políticas e intervenções com impacte territorial.
24. Complexidade, rigidez, centralismo e opacidade da legislação e dos procedimentos de planeamento e gestão territorial, afetando a sua eficiência e aceitação social.

4. Resultados da Implementação do Inquérito à População

A maioria dos inquiridos considera que a gravidade dos problemas do ordenamento do território se manteve desde 2007, não observando a efetividade dos resultados conseguidos desta política pública. Também não há uma evidente consciência dos efeitos no território da configuração de um conjunto de políticas sectoriais, muitas delas de conformação europeia.

Existem nove problemas que foram mais evidenciados pelas dinâmicas negativas (agravaram-se) no inquérito realizado, com especial destaque para a degradação do solo e os riscos de desertificação e para o despovoamento e fragilização demográfica e socioeconómica de vastas áreas:

Recursos naturais e gestão de riscos

1. Degradação do solo e riscos de desertificação, agravados por fenómenos climáticos (seca e chuvas torrenciais) e pela dimensão dos incêndios florestais (agravou-se para 61% dos respondentes).
4. Insuficiente consideração dos riscos nas ações de ocupação e transformação do território, com particular ênfase para os sismos, os incêndios florestais, as cheias e inundações e a erosão das zonas costeiras (agravou-se para 41% dos respondentes).

Desenvolvimento urbano e rural

6. Despovoamento e fragilização demográfica e socioeconómica de vastas áreas e insuficiente desenvolvimento dos sistemas urbanos não metropolitanos e da sua articulação com os espaços rurais envolventes, enfraquecendo a competitividade e a coesão territorial do país (agravou-se para 63% dos respondentes).
7. Degradação da qualidade de muitas áreas residenciais, sobretudo nas periferias e nos centros históricos das cidades, e persistência de importantes segmentos de população sem acesso condigno à habitação, agravando as disparidades sociais intraurbanas (agravou-se para 43% dos respondentes).

Transportes, energia e alterações climáticas

10. Deficiente intermodalidade dos transportes, com excessiva dependência da rodovia e do uso dos veículos automóveis privados e insuficiente desenvolvimento de outros modos de transporte, nomeadamente do ferroviário (agravou-se para 46% dos respondentes).

Infraestruturas e serviços coletivos

17. Expansão e intensa alteração da estrutura da procura social de serviços coletivos e de interesse geral, pelo efeito conjugado de mudanças demográficas (envelhecimento, imigração e migrações internas), económicas e culturais (agravou-se para 48% dos respondentes).
18. Desajustamento da distribuição territorial e da qualidade da oferta de infraestruturas coletivas e dos serviços de interesse geral face a essa expansão e alteração estrutural das procuras sociais (agravou-se para 43% dos respondentes).
19. Deficiente programação do investimento público em infraestruturas e equipamentos coletivos, com insuficiente consideração dos impactes territoriais e dos custos de funcionamento e manutenção (agravou-se para 46% dos respondentes).

Cultura cívica, planeamento e gestão territorial

24. Complexidade, rigidez, centralismo e opacidade da legislação e dos procedimentos de planeamento e gestão territorial, afetando a sua eficiência e aceitação social (agravou-se para 42% dos respondentes).

As evoluções mais positivas, registaram-se com menor intensidade e sobretudo nos seguintes Problemas:

Recursos naturais e gestão de riscos

2. Degradação da qualidade da água e deficiente gestão dos recursos hídricos (resolveu-se ou atenuou-se para 28% dos respondentes).

Desenvolvimento urbano e rural

5. Expansão desordenada das áreas metropolitanas e de outras áreas urbanas, invadindo e fragmentando os espaços abertos, afetando a sua qualidade e potencial ecológico, paisagístico e produtivo, e dificultando e encarecendo o desenvolvimento das infraestruturas e a prestação dos serviços coletivos (resolveu-se ou atenuou-se para 22%).
8. Insuficiência das políticas públicas e da cultura cívica no acolhimento e integração dos imigrantes, acentuando a segregação espacial e a exclusão social nas áreas urbanas (resolveu-se ou atenuou-se para 25% dos respondentes).

Transportes, energia e alterações climáticas

11. Elevada intensidade (reduzida eficiência) energética e carbónica das atividades económicas e dos modelos de mobilidade e consumo, com fraco recurso a energias renováveis, conduzindo a uma estreita associação dos ritmos do crescimento económico com os do aumento do consumo de energia e das emissões de Gases com Efeito de Estufa (GEE) (resolveu-se ou atenuou-se para 26% dos respondentes).

12. Elevada dependência de fontes de energia primária importadas (petróleo, carvão e gás natural), com forte concentração das origens geográficas e pesadas implicações no défice externo, agravada pela volatilidade e tendência estrutural de aumento dos preços desses recursos não renováveis e de natureza estratégica (resolveu-se ou atenuou-se para 26%).

Competitividade dos territórios

15. Insuficiente projeção externa das funções económicas das principais aglomerações urbanas, dificultando a participação de Portugal nos fluxos de investimento internacional (resolveu-se ou atenuou-se para 21%).

Cultura cívica, planeamento e gestão territorial

22. Insuficiência das bases técnicas essenciais para o ordenamento do território, designadamente nos domínios da informação georreferenciada sobre os recursos territoriais, da cartografia certificada, da informação cadastral e do acesso em linha ao conteúdo dos planos em vigor (resolveu-se ou atenuou-se para 28% dos respondentes).

A avaliação dos respondentes com uma atividade ligada ao ordenamento ou ao desenvolvimento do território não se diferencia significativamente daqueles que não têm qualquer atividade relacionada. Por domínios, pode-se desde já adiantar mais algumas conclusões.

Relativamente ao domínio dos *recursos naturais e gestão dos riscos* (figura 2), cerca de 45% dos indivíduos consideram que os problemas agravaram-se, 28% mantiveram-se e 18% atenuaram-se, sendo que 9% não responderam. Desde 2007 a situação piorou sobretudo nos problemas:

- “degradação do solo e riscos de desertificação, agravados por fenómenos climáticos (seca e chuvas torrenciais) e pela dimensão dos incêndios florestais” (problema 1), para 60% dos respondentes;
- “insuficiente consideração dos riscos nas ações de ocupação e transformação do território, com particular ênfase para os sismos, os incêndios florestais, as cheias e inundações e a erosão das zonas costeiras” (problema 4), para 41%.

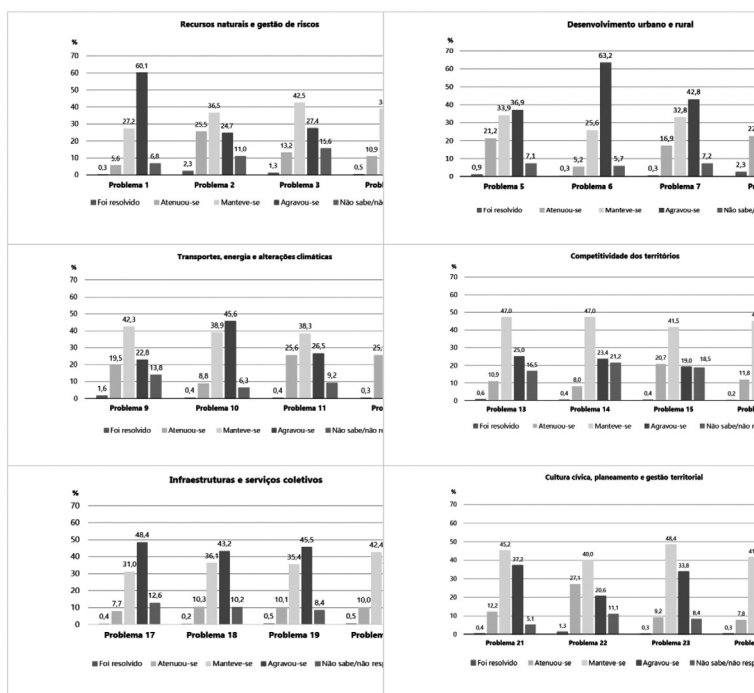
Houve avanços positivos sobretudo no “desenvolvimento dos instrumentos de ordenamento e de gestão das áreas classificadas integradas na Rede Fundamental de Conservação da Natureza”.

No domínio do *desenvolvimento urbano e rural* (figura 2), cerca de 49% dos indivíduos consideram que os problemas agravaram-se, 24% mantiveram-se

e 19% atenuaram-se, sendo que 8% não responderam. Desde 2007 a situação piorou sobretudo em matéria de:

- “Despovoamento e fragilização demográfica e socioeconómica de vastas áreas e insuficiente desenvolvimento dos sistemas urbanos não metropolitanos e da sua articulação com os espaços rurais envolventes, enfraquecendo a competitividade e a coesão territorial do país” (problema 6), para 63% dos respondentes;
- “Degradação da qualidade de muitas áreas residenciais, sobretudo nas periferias e nos centros históricos das cidades, e persistência de importantes segmentos de população sem acesso condigno à habitação, agravando as disparidades sociais intraurbanas” (problema 7), para 43%. Mas, houve avanços positivos sobretudo nas políticas públicas e na cultura cívica relativamente ao acolhimento e integração dos imigrantes.

Figura 2. Resultados do Inquérito, por domínio (2017)



Fonte: Inquérito sobre os 24 Problemas de Ordenamento do Território, Alteração do PNPOT, 2018.

No domínio dos *transportes, energia e alterações climáticas*, a situação melhorou claramente relativamente aos dois domínios anteriores. Para cerca de 37% dos respondentes, alguns problemas atenuaram-se e outros mantiveram-se, para 27% mantiveram-se, enquanto 27% consideraram que os problemas se tinham agravado, sendo que 9% não sabem ou não respondem. Desde 2007 a situação piorou sobretudo nos problemas:

- “Deficiente intermodalidade dos transportes, com excessiva dependência da rodovia e do uso dos veículos automóveis privados e insuficiente desenvolvimento de outros modos de transporte, nomeadamente do ferroviário” (problema 10) para 46% dos respondentes.

Houve avanços positivos relativamente à eficiência energética e carbónica das atividades económicas e dos modelos de mobilidade e consumo, ao recurso a energias renováveis e à dependência de fontes de energia primária importadas com pesadas implicações no défice externo.

No domínio da *competitividade dos territórios* (figura 2), a situação manteve-se para cerca de 28% dos respondentes, mas 20% não sabem ou não respondem, enquanto para 14% atenuaram-se e para outros 14% agravaram-se, enquanto para 24% alguns agravaram-se e outros mantiveram-se. De salientar que é o domínio com maior número de respondentes a optarem pela não resposta/não sabem. Nenhum problema deste domínio agravou-se dominantemente. Para todos, o problema manteve-se (aparece em 1º lugar nas respostas). Houve avanços positivos mais significativos na “projeção externa das funções económicas das principais aglomerações urbanas”.

No domínio das *infraestruturas e serviços coletivos* (figura 2), cerca de 21% dos indivíduos consideram que os 4 problemas agravaram-se e 31% responde que três agravaram-se e um manteve-se, 23% considerou que todos os problemas mantiveram-se e 10% todos atenuaram-se, sendo que 15% não responderam. Desde 2007 a situação agravou-se muito para todos os problemas:

- “Expansão e intensa alteração da estrutura da procura social de serviços coletivos e de interesse geral, pelo efeito conjugado de mudanças demográficas (envelhecimento, imigração e migrações

internas), económicas e culturais” (problema 17) segundo 48% dos respondentes;

- “Deficiente programação do investimento público em infraestruturas e equipamentos coletivos, com insuficiente consideração dos impactes territoriais e dos custos de funcionamento e manutenção” (problema 19), segundo 46% dos respondentes.
- “Desajustamento da distribuição territorial e da qualidade da oferta de infraestruturas coletivas e dos serviços de interesse geral face a essa expansão e alteração estrutural das procuras sociais” (problema 18), para 43% dos respondentes.

No domínio da *cultura cívica, planeamento e gestão territorial* (figura 2), cerca de 24% dos indivíduos consideram que todos os 4 problemas agravaram-se, enquanto 30% consideram que se mantiveram e 6% atenuaram-se. Para 25% dos respondentes uns problemas atenuaram-se e outros mantiveram-se, e 14% não sabem ou não respondem. A situação agravou-se desde 2007 sobretudo para o problema:

- “Complexidade, rigidez, centralismo e opacidade da legislação e dos procedimentos de planeamento e gestão territorial, afetando a sua eficiência e aceitação social” (problema 24), para 42% dos respondentes.

Houve avanços positivos mais significativos nas “bases técnicas essenciais para o ordenamento do território, designadamente nos domínios da informação georreferenciada sobre os recursos territoriais, da cartografia certificada, da informação cadastral e do acesso em linha ao conteúdo dos planos em vigor”.

5. Algumas Reflexões Finais

Desde o início dos anos 90 até 2011, o ordenamento do território, com altos e baixos, apresentou uma evolução positiva, ou seja, uma evolução onde descola da mera regulação dos usos do solo e de políticas meramente locativas, para adquirir uma visão mais estratégica e prospetiva e intimamente relacionada

com as restantes políticas públicas, nomeadamente com as políticas de desenvolvimento regional e de ambiente, culminando com a publicação da Lei de Bases do Ordenamento do Território e do Urbanismo (LBOTU) e a elaboração do PNPOT (2007) e de alguns PROT. No entanto, a partir de 2011, perante a crise económica esta evolução positiva estagnou e o ordenamento do território perdeu abruptamente importância perante as restantes políticas públicas. Em Portugal, este retrocesso teve custos elevados devido a vários fatores, nomeadamente, a emergência do OT como domínio próprio é historicamente muito recente o que explica a inexistência de uma comunidade académica e profissional suficientemente alargada e autónoma; e, somos um país onde as políticas comunitárias têm uma incidência muito relevante pela dimensão dos investimentos públicos que envolvem, tendo uma maior visibilidade pública.

A União Europeia não possui competências próprias em matéria de ordenamento do território, o que significa que esta política depende exclusivamente de decisões nacionais. Faz-se sentir através de políticas em domínios tão distintos como a conservação da natureza, o ambiente, o mar, a agricultura, a reabilitação urbana ou fruto da política de coesão territorial. Assim, em Portugal a visão integradora do ordenamento do território perdeu consistência no pós-crise e as políticas sectoriais de influência europeia emergiram, com impactos insuficientemente articulados e refletidos estrategicamente em termos territoriais.

O contexto de crise financeira e económica iniciado em 2008 desencadeou um conjunto de reações contraditórias em matéria de ordenamento do território. Por um lado, acentuou uma maior tendência para a desregulação, no sentido de tornar esta política pública mais “amiga” do investimento e diminuir os “custos de contexto”. Por outro lado, rompeu com o paradigma do crescimento económico, ou seja, colocou em causa a visão expansionista e otimista que lhe esteve subjacente nos anos anteriores, surgindo outros objetivos, que atualmente constituem prioridades: a contração demográfica, o envolvimento colaborativo dos vários atores sociais, bem como as novas formas de relação entre o rural e o urbano, de prestação de serviços públicos e, finalmente a grande relevância das alterações climáticas.

A cultura de território, ou seja, a cultura cívica existente face ao território é uma cultura ainda muito marcada pelos valores da recente e rápida urbanização do país, onde os valores inerentes ao meio rural são mitificados, ainda

que não socialmente praticados e muitas vezes mesmo rejeitados. Os valores de um mundo urbano em relativa consonância com um novo mundo rural e com a natureza e o ambiente vai-se muito lentamente afirmando, necessitando de uma intervenção pública mais ativa. A aposta na educação das camadas jovens e na capacitação dos profissionais e das instituições é fundamental como forma de se alcançar um novo quadro mental face ao território e aos seus recursos. Por outro lado, a comunidade técnico-profissional no domínio do ordenamento do território é uma comunidade profundamente dividida entre o nível municipal, onde a regulação dos usos do solo tem sido a prioridade, e o nível regional e nacional onde a vertente estratégica e intersectorial tem sido mais evidente, sendo necessário aprofundar, integrar e consolidar conhecimentos e práticas.

O défice de cultura de território e o peso da cultura tradicional de ordenamento do território (regulação do uso do solo) constituem dois obstáculos relevantes ao desenvolvimento de atitudes, competências e práticas capazes de dar com eficiência, responsabilidade e visão estratégica um novo relevo ao ordenamento do território na definição de um modelo territorial para o desenvolvimento do país.

Referência Bibliográficas:

- Davoudi, S. (2018). Spatial Planning. The Promised Land or Rolled-Out Neoliberalism? In Gunder, M.; Madanipour, A.; Watson, V. (Ed.), *The Routledge Handbook of Planning Theory*. New York: Routledge: 15-27.
- Davoudi, S. *et al.* (2009). *Conceptions of Space and Place in Strategic Spatial Planning*. London. Routledge, 282p.
- Direção-Geral do Território (2018) PNPOT- Alteração. Diagnóstico, pp.204-213. http://pnpot.dgterritorio.gov.pt/sites/default/files/PNPOT_Diagnostico_6Julho2018.pdf
- Direção-Geral do Território (2014) PNPOT – Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território: Avaliação do Programa de Ação 2007-2013. Relatório. Lisboa: Direção Geral do Território.
- Ferrão, J. (2011). *O Ordenamento do Território como Política Pública*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian.
- Friedmann, J. (2005). “Globalization and the Emerging Culture of Planning.” *Progress in Planning* 64, (3): 183-234.
- Fürst, D. (2009). Planning Cultures en Route to a Better Comprehension of “Planning Processes”. *Planning Cultures in Europe: Decoding Cultural Phenomena in Urban and*

- Regional Planning. J. Knieling and F. Othengrafen (Eds.). Farnham and Burlington, Ashgate: 23-38.
- Knieling, J. *et al.* (2009b). En Route to a Theoretical Model for Comparative Research on Planning Cultures. Planning Cultures in Europe: Decoding Cultural Phenomena in Urban and Regional Planning. J. Knieling and F. Othengrafen (Eds.). Farnham and Burlington, Ashgate: 39-62.
- Knieling, J. *et al.* (2009c). Planning Cultures in Europe between Convergence and Divergence: Findings, Explanations and Perspectives. Planning Cultures in Europe: Decoding Cultural Phenomena in Urban and Regional Planning. J. Knieling and F. Othengrafen (Eds.). Farnham and Burlington, Ashgate: 301-322.
- Veneza, A. (2013). Sistemas e Culturas de Planeamento: fatores e dinâmicas de mudança. Revista de Geografia e Ordenamento do Território, n.º 3 (Junho). Centro de Estudos de Geografia e Ordenamento do Território: 249-273.
- Waterhout B. *et al.* (2009). The Impact of Europeanization on Planning Cultures Planning Cultures in Europe: Decoding Cultural Phenomena in Urban and Regional Planning. J. Knieling and F. Othengrafen (Eds.). Farnham and Burlington, Ashgate: 239-253.