



## ORDENAMENTO TERRITORIAL DA UNIÃO EUROPEIA E O PROGRAMA NACIONAL DA POLITICA DE ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO (PNPOT) DE PORTUGAL.

Reinaldo Knorek  
Rui Pedro Julião

**RESUMO:** Este artigo inquirir na ciência do Desenvolvimento Territorial e Regional, tendo como base a concepção e os conceitos sobre do Ordenamento Territorial (OT), de modo geral, a implantação na União Europeia e, particularmente, em Portugal. Também, destaca-se o Programa Nacional Da Política De Ordenamento Do Território (PNPOT) que são, sobretudo, o suporte das discussões e concepções das ações da implantação do Ordenamento Territorial na União Europeia e, também, as Estratégias Portugal-2020, revindas para o desenvolvimento territorial.

**PALAVRAS – CHAVE:** Ordenamento Territorial (OT). Desenvolvimento Regional (DR). Políticas Públicas. PNPOT (Programa Nacional Da Política De Ordenamento Do Território). Desenvolvimento Territorial.

### 1 ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO NA UNIÃO EUROPEIA.

No campo de entendimento da ciência do Desenvolvimento Regional, busca-se concepções e conceitos sobre o que é o Ordenamento Territorial (OT), destaca-se uma primeira definição, dado que, o ordenamento é o processo integrado de organização do espaço biofísico, tendo como objetivo o uso e a transformação o território, de acordo com as suas capacidades e vocações e a permanência dos valores de equilíbrio biológico e de estabilidade ecológica, numa perspectiva de aumento da sua capacidade de vida<sup>1</sup>. Uma outra definição<sup>2</sup> é o «acto de ordenar; ordenação; de um território: estudo profundo e detalhado de um território (país, região, etc.) para conhecer todas as suas características e que constituirá a base para a elaboração de um plano cuja finalidade é a utilização racional desse território, ou seja, o aproveitamento das potencialidades, a maximização da produção com a

---

<sup>1</sup>Disponível em «<http://www.priberam.pt/>». Acesso em 17 de março de 2017.

<sup>2</sup>Disponível em «<http://ftp.igeo.pt/instituto/cegig/got/17Planning/Files/indicadores/ot.pdf>». Acesso em 18 de março de 2017.



protecção do ambiente, visando o desenvolvimento socioeconómico e a melhoria da qualidade de vida».

Alguns autores como (BAUD, Pascal; BOURGEAT Serge; BRAS, Catherine 2001, p. 262) conceituam, no Dictionnaire de Géographie, afirmando que o ordenamento do território «corresponde, na maior parte dos casos à vontade de corrigir os desequilíbrios de um espaço nacional ou regional e constitui um dos principais campos de intervenção da Geografia aplicada. Pressupõe uma percepção e uma concepção de conjunto de um território e, por outro lado, uma análise prospectiva». Mais específico, no Dictionnaire de l'urbanisme et de l'aménagement (MERLIN e CHOAY, 2000, p.38), definem que o ordenamento do território «é a acção e a prática (mais do que a ciência, a técnica ou a arte) de dispor com ordem, através do espaço de um país e com uma visão prospectiva, os homens e as suas actividades, os equipamentos e os meios de comunicação que eles podem utilizar, tendo em conta os constrangimentos naturais, humanos e económicos, ou mesmo estratégicos. (...) Todas as definições insistem no carácter voluntarista, mas também na sua dimensão prospectiva: será perigoso separar a planificação no espaço da planificação do tempo que será estritamente económica».

Entre tantos documentos oficiais relevantes sobre este tema, destaca-se a Carta Europeia do Ordenamento do Território (Conselho da Europa, 1988, p.9 e 10), diz que o ordenamento do território é a tradução espacial das políticas económica, social, cultural e ecológica da sociedade. (...). É, simultaneamente, uma disciplina científica, uma técnica administrativa e uma política que se desenvolve numa perspectiva interdisciplinar e integrada tendente ao desenvolvimento equilibrado das regiões e à organização física do espaço segundo uma estratégia de conjunto. (...). O Ordenamento do Território deve ter em consideração a existência de múltiplos poderes de decisão, individuais e institucionais que influenciam a organização do espaço, o carácter aleatório de todo o estudo prospectivo, os constrangimentos do mercado, as particularidades dos sistemas administrativos, a diversidade das condições socio-económicas e ambientais. Deve, no entanto, procurar conciliar estes factores da forma mais harmoniosa possível. As várias definições apresentam as diferentes perspectivas dos autores sobre o conceito de ordenamento do território. Este, apesar de enunciado de formas diversas, assenta em algumas ideias chave (ou características) que adiante serão exploradas. Uma das características frequentemente referida é a do ordenamento do território ser visto como uma política pública.



GASPAR<sup>3</sup> alude ALVES (2001, p.21), refere-se, (...) essencialmente uma tarefa do Estado e de outros poderes públicos; Jesús Farga (referido por Frade, 1999, p.28), considera-o como “uma função pública destinada a coordenar a actividade administrativa, a territorializar as diversas políticas sectoriais, a obter o equilíbrio regional e a protecção do ambiente (...). Nesta perspectiva, o ordenamento do território consiste no estabelecimento de normas de carácter programático, com um conteúdo de mera coordenação e orientação das acções a executar aos níveis nacional e regional. Cita ainda a Carta Europeia do Ordenamento do Território (Conselho da Europa, 1988, p.9), assume como política pública, pois este é “a expressão espacial das políticas económicas, sociais, culturais e ecológicas da sociedade”. Também, cita Fernanda Oliveira (2002, p.11) para explicar que o ordenamento do território, é “a aplicação ao solo de todas as políticas públicas, designadamente econômico-sociais, urbanísticas e ambientais, visando a localização, organização e gestão correcta das actividades humanas (...).”

Assim sendo, a Carta Europeia de Ordenação do Território (CEOT/CEMAT, 1983, p.9), define o termo como: a expressão espacial da harmonização de políticas económica, social, cultural e ambiental, micro e macrorregionais, ora ciência, ora técnica administrativa, ora política pública concebidas com enfoque interdisciplinar e global, cujo objetivo é o desenvolvimento equilibrado das regiões e a organização física do espaço, segundo uma diretriz. O ordenamento do território não começou por ser uma acção planeada, mas foi surgindo como resultado das necessidades das populações e dos territórios assim, o ordenamento do território nasceu de uma dinâmica não planeada e é o resultado da actuação de vários factores externos influentes neste processo. O ordenamento do território consiste, portanto numa “forma voluntária de valorizar um espaço, tendo em consideração as relações internas e externas que ele mantém”, constituindo uma resposta específica “a motivações diversas” (BAUD, BOURGEAT e BRAS, 1999, p.263).

---

<sup>3</sup>Disponível em «<http://ftp.igeo.pt/instituto/cegig/got/17Planning/Files/indicadores/conceito.pdf>» acesso abril de 2017.



## 2 OS PRINCÍPIOS E OBJETIVOS DO ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO NA U. E.

Posto que, a Carta do Ordenamento do Território (Conselho da Europa, 1988, p.10), define que são quatro os princípios de ordenamento do território: 1) Democrático: deve ser conduzido de modo a assegurar a participação das populações interessadas e dos seus representantes políticos; 2) Integrado: deve assegurar a coordenação das diferentes políticas sectoriais e a sua integração numa abordagem global; 3) Funcional: deve ter em conta a existência de especificidades regionais, fundamentadas em valores, cultura e interesses comuns que, por vezes, ultrapassam fronteiras administrativas e territoriais, assim como a organização administrativa dos diferentes países. 4) Prospectivo: deve analisar e tomar em consideração as tendências e o desenvolvimento a longo prazo dos fenómenos e intervenções económicas, ecológicas, sociais, culturais e ambientais.

Logo, os objetivos gerais são estabelecidos, na Carta Europeia do Ordenamento do Território (Conselho da Europa, 1988, p.11), em que, o ordenamento do território europeu é detalhado como:

a) Desenvolvimento socio-económico equilibrado das regiões: (...) o ordenamento do território deve procurar conter o crescimento das regiões superpovoadas ou sujeitas a um desenvolvimento demasiado rápido, encorajar o desenvolvimento das regiões atrasadas e manter ou adaptar as infraestruturas indispensáveis à recuperação económica das regiões em declínio ou ameaçadas por graves problemas de emprego(...);

b) Melhoria da qualidade de vida: pela escolha da localização que permita uma utilização ótima do espaço favorece-se a melhoria da qualidade de vida quotidiana, quer se trate de habitação, trabalho, cultura, recreio ou, ainda, das relações no seio das comunidades humanas, nomeadamente a melhoria do bem-estar individual traduzido na criação de empregos e na instalação de equipamentos de natureza económica, social e cultural, correspondendo às aspirações das diferentes camadas da população;

c) Gestão responsável dos recursos naturais e a protecção do ambiente: promovendo estratégias que minimizam os conflitos entre a procura crescente de recursos naturais e a necessidade da sua conservação, o ordenamento do território procura assegurar uma gestão responsável do ambiente, dos recursos do solo e do subsolo, do ar e



das águas, dos recursos energéticos, da fauna e da flora, prestando atenção particular à paisagem e ao patrimônio cultural e arquitectónico;

d) Utilização racional do território: (...) da localização, organização e desenvolvimento dos grandes complexos urbanos e industriais, das infraestruturas fundamentais e da protecção dos solos agrícolas e florestais. Este ordenamento, de natureza física, deve necessariamente ser acompanhado de uma política fundiária, a fim de ser possível alcançar objectivos que são de interesse coletivo;

e) Implementação dos objectivos do ordenamento do território: (...) numerosos organismos privados e públicos contribuem, pelas suas ações, para desenvolver ou alterar a organização do espaço. O ordenamento do território traduz uma vontade de integração e coordenação interdisciplinar e de cooperação entre as autoridades envolvidas;

f) Coordenação entre os diferentes sectores: este esforço de coordenação respeita essencialmente à distribuição da população, das actividades económicas, do *habitat*, dos equipamentos colectivos e ao fornecimento de energia, aos transportes e ao saneamento básico; à luta do ambiente e do patrimônio natural, histórico e cultural;

g) Coordenação e cooperação entre os diversos níveis de decisão e obtenção de recursos financeiros: as várias autoridades envolvidas na política de ordenamento do território necessitam que lhes seja dada competência para decidir, bem como os meios financeiros adequados. (...). Aquelas autoridades devem ter em atenção as medidas tomadas ou previstas a nível inferior ou superior e, conseqüentemente manterem-se informadas reciprocamente e de maneira regular;

h) Participação das populações: toda a política de ordenamento do território, qualquer que seja o seu nível, deve ser baseada na participação activa dos cidadãos. É, assim, indispensável que eles sejam informados, de forma clara e de maneira compreensível, em todas as fases do processo de planeamento e no enquadramento das estruturas e procedimentos institucionais.

A aplicação dos objetivos do Ordenamento Territorial, varia conforme o território em questão e, também, com o nível territorial ou escala (nacional, regional ou local) e a época de implantação. Em relação aos diferentes tipos de território, a Carta Europeia do



Ordenamento do Território (Conselho da Europa, 1988), define ainda os objetivos específicos para as seguintes áreas territoriais: regiões rurais, regiões urbanas, regiões fronteiriças, regiões de montanha, regiões com fragilidades estruturais, regiões deprimidas e regiões costeiras e as ilhas. Assim sendo, justifica-se a necessidade de se estabelecer objetivos específicos, para os diferentes níveis territoriais, “pois cada um deles constitui um “espaço” privilegiado para a identificação e a superação de problemas específicos” (ALVES, R, 2001, p.22). Verifica-se atualmente, sobretudo, no contexto europeu, uma significativa convergência transnacional das políticas de ordenamento do território em torno de uma perspectiva mais estratégica e proativa. FERRÃO (2014, p. 33) fala das diversidades de sistemas e culturas nacionais de ordenamento do território na Europa – da diversidade à convergência, em que, um sistema<sup>4</sup> (de ordenamento do território) é um conjunto de leis e regulamentos, configurações administrativas e organizacionais bem como discursos e (instrumentos de) políticas. Os sistemas de ordenamento do território refletem, inevitavelmente, as condições políticas, institucionais e sociais prevalentes ao longo dos tempos nos países em que se desenvolveram.

BAUD, BOURGEAT e BRAS (1999, p. 263) chamam a atenção para dois possíveis problemas derivados do facto do ordenamento do território ser multiescalar: “o primeiro, variável segundo os países, é o da competência (...). O segundo, põe-se em termos de concorrência.” A competência está relacionada com o poder real das entidades no processo de ordenar o território. A concorrência pode exemplificar-se da seguinte forma: o traçado de uma autoestrada previsto num plano de ordenamento nacional pode não ir de encontro à vontade municipal. Ora, “o ordenamento pressupõe uma vontade comum de todos os seus intervenientes. Mas divergências de interesses levam frequentemente a análises e a propostas diferentes”. Ainda quanto as escalas, definem que:

O facto é que o ordenamento do território também tem influência directa e indirecta no desenvolvimento do Homem e das suas actividades, podendo influenciá-los de diversas formas. Numa escala local, pode implicar consequências directas na vida de um indivíduo, enquanto que se se aplicar o ordenamento do território numa escala supranacional, as acções tomadas

---

<sup>4</sup>Waterhout, B.; Mourato, J. e Böhme, K. The impact of Europeanisation on Planning cultures, In J. Knieling e F. Orthengrafen (Eds.), Planning Cultures in Europe. (Ferrão 2014, p.33)



terão impacte ao nível do país, mas obviamente influenciarão, indirectamente, todos os seus cidadãos. (BAUD, BOURGEAT e BRAS, 1999, p. 264).

GASPAR<sup>5</sup> indaga encerrar a questão de uma forma clara: “Como é sabido, o correcto ordenamento do território situa-se na intersecção dos três eixos vitais do desenvolvimento: o da eficácia, o da equidade e o do ambiente, tendo presente que os seres humanos, as comunidades locais, regionais, nacionais, são os destinatários últimos das acções a empreender – todos sem excepção”. Do ponto de vista do ordenamento do território como uma política, os destinatários das directivas gerais são os futuros diplomas legais que irão pôr em prática os princípios e objectivos definidos. Imediatamente a seguir aos diplomas, os destinatários são as entidades públicas que irão elaborar os planos. Mais tarde as entidades públicas que se encontram “vinculadas pelos objectivos de ordenamento do território” são também elas destinatários, mas, responsáveis pela sua execução.

### **3 PROGRAMA NACIONAL DA POLITICA DE ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO (PNPOT) DE PORTUGAL.**

O Ordenamento Territorial (OT) tem sua importância, no que tange as discussões desenvolvimentistas, não é apenas uma técnica de apoio à administração do território, mas é sobretudo, uma prática fundada num conjunto de valores que devem fazer parte de projeto, bem maior, de desenvolvimento de um país. Trata-se de uma excelente sistematização, de tarefa difícil, de reflexão teórica e conceitual, sobre a temática do ordenamento do território. Além das divergências nos conceitos universais sobre o tema, que se consolidam na interação, entre a produção teórica e a aplicação técnica, por um lado, e por outro lado quem é que deve fazer o “concerto”<sup>6</sup>, ou seja, em tese, certamente é o

---

<sup>5</sup>Disponível em «conceito\_ot.igeo.ptinstitutocegigot17\_PlanningFilesindicadoresconceito\_ot.pdf» Acesso em janeiro de 2017.

<sup>6</sup>A palavra **concerto** poderá ter sua origem na palavra italiana concerto ou no verbo concertar que tem sua origem na palavra em latim *concertare*. Assim, concerto e concertar devem ser escritos com «c» na segunda sílaba. O substantivo concerto é principalmente sinônimo de recital, sarau, acordo, ajuste, combinação, concordância, harmonia, consonância, simetria, composição e reunião. O verbo concertar é principalmente sinônimo de acordar, harmonizar, combinar, compatibilizar, concordar,



dever do Estado organizado, com a intervenção política e técnica nas áreas: económica, social, cultural e ambiental no território.

Logo em Portugal, o Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território (PNPOT)<sup>7</sup> é um instrumento de desenvolvimento territorial de natureza estratégica que estabelece as grandes opções com relevância para a organização de todo o território nacional, consubstancia o quadro de referência a considerar na elaboração dos instrumentos de gestão territorial e constitui um instrumento de cooperação com os demais Estados membros para a organização do território da União Europeia. Foi aprovado pela Lei nº 58/2007, de 4 de setembro, retificada pelas Declarações de Retificação nº 80-A/2007, de 7 de setembro, e nº 103-A/2007, de 23 de novembro, sendo constituído por um Relatório e por um Programa de Ação. O relatório do PNPOT identifica um elenco de vinte e quatro grandes problemas para o ordenamento do território, apresenta o diagnóstico e fornece opções estratégicas para o desenvolvimento territorial das várias regiões e das suas subunidades territoriais. Estabelece o modelo territorial de referência para o horizonte 2025, fundamentado na visão, ambição, desígnios e opções estratégicas de desenvolvimento do território nacional e estruturado em vetores de identificação e organização espacial dos recursos territoriais: riscos, recursos naturais e ordenamento agrícola e florestal, sistema urbano, e acessibilidade e conectividade internacional. O sistema urbano e de acessibilidades é assumido no PNPOT, como a estrutura determinante da organização territorial e da sua conectividade e competitividade internacional, constituindo o esteio fundamental da estratégia nacional de desenvolvimento do território. O PNPOT é em Portugal, é um instrumento de desenvolvimento territorial de natureza estratégica que estabelece as grandes opções, com relevância para a organização do território nacional, consubstancial ao quadro de referências a considerar na elaboração dos demais instrumentos de gestão territorial e, constitui assim, um instrumento de cooperação com os demais Estados membros para a organização do território da União Europeia. O PNPOT aplica-se a todo o território nacional, abrangendo o território historicamente definido no

---

acertar, assentar e compor. Assim é o Estado o que deve ser o regente para se efetuar os concertos nas diferenças territoriais construídas no decorrer dos anos de desenvolvimento do território definido.

<sup>7</sup>Disponível em «<http://www.forumdascidades.pt/?q=content/programa-nacional-da-politica-de-ordenamento-do-territorio>». Acesso 01 de março de 2017.





continente europeu e os arquipélagos dos Açores e da Madeira, bem como as águas territoriais definidas por lei, sem prejuízo das competências das Regiões Autónomas. O PNPOP foi aprovado pela Lei nº 58/2007, de 4 de setembro, retificada pelas Declarações de Retificações nº 80-A/2007, de 7 de Setembro, e nº 103-A/2007, de 23 de Novembro, e é constituído por um Relatório e por um Programa de Ação.

FERRÃO, (2014)<sup>8</sup>, fala do Ordenamento Territorial como uma política pública de ordenamento do território em Portugal, onde, deve ser eficiente e resiliente, pois ao referenciar o artigo 9º, alínea e) da Constituição da República Portuguesa estabelece o ordenamento territorial como função pública e o artigo 66º, nº 2 alíneas b), consagra-o como tarefa fundamental do Estado. O autor fala que no contexto das políticas públicas, que o ordenamento territorial é uma política duplamente “fraca”: fraca em relação à sua missão, dada a desproporção que se verifica entre a ambição dos objetivos visados e as condições efetivas para os atingir; e fraca em relação aos efeitos indesejados decorrentes de outras políticas, dada a sua vulnerabilidade em relação a impactes negativos à luz dos objetivos e princípios de ordenamento do território. Assim sendo, existe um problema simultâneo de eficiência e de resiliência<sup>9</sup> e diversos fatores, internos e externos à própria política de ordenamento do território português, concorrem para essa situação.

A convergência destes vários factores colocar a política de ordenamento do território problemas de eficiência em relação a sua missão e de autonomia e resiliência face a outras políticas, umas tematicamente vizinhas (ambiente, desenvolvimento regional, etc.), outras concorrências pelos fortes impactes territoriais que desencadeiam (transportes, agricultura, economia, etc.). (FERRÃO, 2014, p. 26)

O ordenamento do território é a tradução espacial das políticas económica, social, cultural e ecológica da sociedade. O ordenamento do território é simultaneamente, uma

---

<sup>8</sup>Disponível em «[http://www.ics.ul.pt/flipping/wp2015\\_1/files/assets/basic-html/page-1.html#](http://www.ics.ul.pt/flipping/wp2015_1/files/assets/basic-html/page-1.html#)» acesso abril de 2017.

<sup>9</sup>Propriedade de um corpo de recuperar a sua forma original após sofrer choque de deformação- (física). Ainda num sentido figurado é a capacidade de superar, de recuperar de adversidades. Disponível em «<http://www.priberam.pt/dlpo/resili%C3%Aancia>». Acesso em março de 2017.



disciplina científica, uma técnica administrativa e uma política que se desenvolve numa perspectiva interdisciplinar e integrada, tendente ao desenvolvimento equilibrado das regiões e à organização física do espaço, segundo uma estratégia de conjunto. O ordenamento do território português, deve articular múltiplos poderes de decisão, individuais e institucionais e, dentro destes, garantir a articulação e coordenação horizontal e vertical dos vários setores e níveis da administração com competências no território. Deve também ter em atenção a especificidade dos territórios, as diversidades das suas condições socioeconómicas, ambientais, dos seus mercados conciliando, assim, todos os fatores intervenientes da forma mais racional e harmoniosa possível.<sup>10</sup>

Para (BOTHE, p. 291) o conceito do ordenamento do território/*Raumordnung* foi definido em 1984 na Carta Europeia do Ordenamento do Território na Conferência Europeia dos Ministros responsáveis pelo Ordenamento do Território<sup>11</sup>, e foi afirmando em 2007: “O ordenamento do território refere-se ao conjunto de instrumentos utilizados pelo setor público para influenciar a distribuição de pessoas e atividades nos territórios a várias escalas, assim como a localização de infraestruturas, áreas como a localização de infraestruturas, áreas naturais e de lazer. As atividades de ordenamento do território são levadas a cabo a diferentes níveis administrativos e governamentais (local, regional, nacional), enquanto as atividades de cooperação nesta matéria podem ser desenvolvidas em contextos transfronteiriços, transnacionais e europeus.”<sup>12</sup> Apesar desta definição conjunta importa, desde logo, realçar que mesmo assim existem diferenças marcantes nas matérias

---

<sup>10</sup>Direção-Geral do Ordenamento do Território, 1988, pp. 9, 10 disponível em «[http://www.estig.ipbeja.pt/~sirb/carta%20europeia%20de %20ordenamento%20do%20territorio.pdf](http://www.estig.ipbeja.pt/~sirb/carta%20europeia%20de%20ordenamento%20do%20territorio.pdf)». Direção Geral do Ordenamento do Território e Desenvolvimento Urbano, Vocabulário do Ordenamento do Território, Coleção Informação 5, Lisboa, 2000, pp. 122 e seg. Acesso em março de 2017.

<sup>11</sup>Direção-Geral do Ordenamento do Território, 1988, pp. 9, 10. Disponível em «<http://www.estig.ipbeja.pt/~sirb/carta%20europeia%20de%20ordenamento%20doterritorio.pdf>». Acesso em março de 2017.

<sup>12</sup>Conferência Europeia dos Ministros responsáveis pelo ordenamento do território do conselho, Glossário do Desenvolvimento Territorial, edição digital, 2011, disponível em «[http://www.dgotdu.pt/filedownload.aspx?schema=ec7b8803 - b0f2-4404 - b003 - 8fb407da00ca&channel = C4193EB3-3FA7 - 4C98 - B8CA -D6B9F5602448&content\\_id = 1CE61C8D - 5E46 - 494B-BD7D - 4DDB21582ABB&field](http://www.dgotdu.pt/filedownload.aspx?schema=ec7b8803-b0f2-4404-b003-8fb407da00ca&channel=C4193EB3-3FA7-4C98-B8CA-D6B9F5602448&content_id=1CE61C8D-5E46-494B-BD7D-4DDB21582ABB&field)». Acesso em maio de 2017.



abarcadas pelos respectivos ramos de direito. A autora (p. 294) fala que na Constituição da República Portuguesa (CRP) encontram-se artigos sobre as matérias do ordenamento do território e do urbanismo, mas nestes artigos não se encontram indícios para uma distinção dos seus conteúdos, artigo 65º, nº 4 CRP<sup>13</sup>. Igualmente no artigo 165º, nº 1, al. z) da Constituição<sup>14</sup> encontram-se os conceitos do “ordenamento do território” e do “urbanismo”. Por estarem referidos novamente os dois conceitos, concluímos que eles estão ligados, não podendo, no entanto, um deles substituir o outro devido aos seus conteúdos diferentes<sup>15</sup>. Na legislação portuguesa, a diferenciação dos conceitos de “ordenamento do território” e de “urbanismo” não constitui um fundamento para a diferenciação de competências segundo as respetivas matérias. Por conseguinte, a Lei de Bases da Política de Ordenamento do Território e do Urbanismo e o Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial (RJIGT), que desenvolve a Lei de Bases, abrangem as duas matérias. A competência legislativa é da Assembleia da República, salvo autorização ao Governo, artigo 165º nº 1 z) CRP. O Estado, as regiões autónomas e as autarquias locais têm igualmente o dever de exercer uma política do ordenamento do território e do urbanismo. Este dever confere ao legislador um amplo espaço de liberdade na consagração de soluções mais ou menos descentralizadoras, vedando-lhe, no entanto, a possibilidade de cercear de tal modo as atribuições de um dos entes públicos acima citados, que desvirtue ou esvazie a intervenção destas no domínio do urbanismo.

O Desenvolvimento e Ordenamento do Território<sup>16</sup> nas diferentes escalas, desde o espaço Europeu aos Planos de Pormenor inframunicipais, constitui uma das principais áreas de experiência, com a coordenação frequente de equipas pluridisciplinares. A discussão

---

<sup>13</sup>O Estado, as regiões autónomas e as autarquias locais definem as regras de ocupação, uso e transformação dos solos urbanos, designadamente através de instrumentos de planeamento, no quadro das leis respeitantes ao ordenamento do território e ao urbanismo.

<sup>14</sup>É da exclusiva competência da Assembleia da República legislar sobre as seguintes matérias, salvo autorização ao Governo: z) Bases do ordenamento do território e do urbanismo.

<sup>15</sup>Para uma análise mais aprofundada, ver CORREIA, Fernando Alves, *Evolução do Direito do Urbanismo*, in Boletim da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, Vol. 74, Coimbra, 1998.

<sup>16</sup>Desenvolvimento e Ordenamento do Território, Disponível em «<http://www.cedru.com/pt/o-que-fazemos/desenvolvimento-e-ordenamento-do-territorio>». Acesso em fevereiro de 2017.



sobre a concepção de ordenamento do território - OT como política pública remete a Carta Europeia de Ordenamento do Território (aprovada em 20 de maio de 1983 em Torremolinos (Espanha) que se pode considerar como a definição mais difundida de ordenamento do território, a seguir:

La ordenación del territorio es la expresión espacial de las políticas económicas, sociales, culturales y ecológicas de la sociedad. Es a la vez una disciplina científica, una técnica administrativa y una política concebida como un enfoque interdisciplinario y global cuyo objetivo es un desarrollo equilibrado de las regiones y la organización física del espacio según un concepto rector. (CONSEJO DE EUROPA, 1983, p.2).

A concepção de ordenamento do território, presente na Carta, atrela-se ao resultado da intervenção no território do poder público – Estado -, ou seja, o projeto territorial é fruto das políticas públicas setoriais que se concretizará na configuração do território mediante a ação pública. Dessa forma, o ponto que sobressai na discussão sobre o conceito de OT não é buscar uma definição precisa e aceita globalmente, tendo em vista a complexidade de que envolve o conceito, particularmente, em função das interpretações singulares que se adota em cada país, mas sim é possível realizar aproximações levando em consideração os objetivos traçados. Por exemplo, a Carta Europeia de OT defende como objetivos centrais: o desenvolvimento socioeconômico equilibrado das regiões, melhoria da qualidade de vida, gestão responsável dos recursos naturais e utilização racional do território. Esses objetivos podem ser alcançados por meio da concretização de políticas setoriais. Por conseguinte, o OT “[...] constituiria la política tendente a la consecución de esos fines de acuerdo a las preocupaciones del momento, en otros intentos se ha dado más peso a los instrumentos utilizados para poner en marcha y desarrollar dicha política” (GALIANA, L; VINUESA, J; 2010, p.28).

A dimensão política encontra-se ligada as escalas territoriais de intervenção<sup>17</sup>, assim é ilustrativo perceber como está estruturada em termos legais, os instrumentos de gestão

---

<sup>17</sup>Na definição do conceito de ordenamento do território a escala é elemento fundamental, tendo em vista da sua dimensão política. Contudo, existe controvérsia, por um lado um grupo de pesquisadores considera apenas como escala própria do OT a escala regional e sub-regional, por outro os que

*Territórios, Redes e Desenvolvimento Regional: Perspectivas e Desafios*  
Santa Cruz do Sul, RS, Brasil, 13 a 15 de setembro de 2017



territorial em Portugal dos quais são geridos pelo Decreto-Lei n.º 380/99 (Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial RJGT) que em grande parte regulamentada a Lei de Bases da Política de Ordenamento do Território e do Urbanismo – LBOTU (Lei 48/98). É possível observar na afirmação de Pereira (2009, p.824) a importância da LBOTU, ao colocar o território na agenda política, pois “[...] criou as bases de um sistema de planeamento multi-nível, estruturado e articulado”. Essas duas Leis estabelecem o sistema de gestão territorial instituindo os preceitos formais da articulação entre os instrumentos de gestão territorial de diferente natureza e nível. Destaca-se LBGPPSOTU (Lei n.º 31/2014, de 30 de Maio) e a RJGT pelo (Decreto-Lei n.º 80/2015, de 14 de Maio) foram atualizados e reformulados em 2014.

Observa-se que no âmbito nacional: o Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território (PNPOT/2007), os PSec e os PEOT, determinam o quadro estratégico para o ordenamento do território nacional e estabelecem diretrizes e orientações do ordenamento do território municipal. Pode-se considerar que os instrumentos de planeamento/ordenamento do território formam uma hierarquia, todavia, busca-se a articulação entre os diferentes instrumentos de OT, já que cada plano opera a um nível específico de problemas e escalas. No quadro n 1 os instrumentos portugueses de ordenamento territorial.

---

ampliam a atuação do OT para as escalas – municipal, regional, nacional e internacional (caso da União Europeia), pois a Carta (1983) considera sua expressão política nos níveis local, regional nacional e europeu.

**Quadro 8 - Instrumentos Portugueses De Ordenamento Territorial.**

ÂMBITO	INSTRUMENTOS DE OT
Nacional	Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território – PNPT  Planos Setoriais OT - PSec  Planos Especiais OT - PEOT
Regional	Planos Regionais OT – PROT,  Planos Intermunicipais OT (planos regionais de elaboração municipal)
Municipal	Planos Municipais OT – PMOT:  Plano Diretor Municipal – PDM,  Planos de Urbanização – PU*,  Planos Pormenor – PP**
<p>* PU – intervenção em determinada parte do território municipal, voltado para a definição da rede viária estruturante, localização de equipamentos de uso e interesse coletivo, a estrutura ecológica, o sistema urbano de circulação e transportes, o estacionamento, entre outras.</p> <p>**PP - define com pormenor a forma de ocupação e serve de base aos projetos de execução: da infraestrutura, da arquitetura dos edifícios, entre outras.</p>	

Fonte: CONDESSO (2005, p.104)

FERRÃO<sup>18</sup>, fala da aprendizagem nos 25 anos do O T e sobre a adesão de Portugal à Comunidade Europeia, permitiu que o país participasse, desde o início, no processo de construção de um discurso e de uma visão transnacionais sobre o futuro desejável para o espaço europeu, numa óptica simultaneamente de unidade e de diversidade. Durante a presidência da Comissão Europeia de Jacques Delors (1985-95) lançaram-se as bases da ideia de ordenamento transnacional do espaço europeu. Redes, cooperação e governança de base territorial são as palavras mágicas, que mobilizaram instituições comunitárias e Estados-Membros, envolvendo a criação de uma nova terminologia, a opção de novos

<sup>18</sup>Disponível em «<https://infoeuropa.eu/ocid.pt/files/database/000044001-000045000000044412.pdf>». Acesso em fevereiro de 2017.



conceitos, a construção de visões espaciais sobre o espaço europeu e o desenvolvimento de novas práticas de colaboração, cooperação e decisão. Portugal foi obrigado a pensar-se estrategicamente «de fora para dentro», isto é, do espaço europeu para o seu território, foi levado a reforçar o papel do território como factor de coordenação das várias políticas sectoriais, foi estimulado a desenvolver novas formas de cooperação transnacional e impelido a participar em novos processos de decisão e de governança em matérias relativas ao ordenamento do seu território. Em suma, o ordenamento do território em Portugal, enquanto conceito, política e prática, europeizou-se e, por essa via, modernizou-se.

A evolução da política de ordenamento do território, durante os primeiros 25 anos de integração europeia, revela o modo como coletivamente se aproveitou essa oportunidade. Técnicos da administração central e local, decisores políticos, académicos, especialistas, em suma, membros do que poderíamos designar por comunidade epistémica do ordenamento do território, souberam aproveitar este impulso para aprender, mudar, inovar, e assim, modernizar o nosso sistema e a nossa cultura de ordenamento do território. O autor, também, referencia ao contributo da adoção da Agenda Territorial da União Europeia<sup>19</sup> e do seu 1.º Programa de Acção<sup>20</sup> contribuíram para consolidar e aprofundar o efeito EDEC, criando condições para o prosseguimento dos processos de harmonização de discursos, socialização de valores e atitudes, disseminação de novas competências e generalização de boas práticas. A preparação, pelos serviços da Comissão Europeia, do Livro Verde sobre a Coesão Territorial<sup>21</sup> e a sua posterior colocação em debate público até ao final do primeiro trimestre de 2009, constituíram o estímulo mais recente para mobilizar as diferentes

---

<sup>19</sup>DGOTDU (2008), Agenda Territorial da União Europeia, adoptada na Reunião Informal dos Ministros do Desenvolvimento Urbano e Coesão Territorial de 24 e 25 de maio de 2007, Leipzig, Lisboa, DGOTDU.

<sup>20</sup>DGOTDU (2008), 1.º Programa de Acção para a Implementação da Agenda Territorial da União Europeia, adoptado na sessão sobre Coesão Territorial de 23 de novembro de 2007 da Reunião Informal de Ministros do Ordenamento do Território e do Desenvolvimento Regional, Ponta Delgada, Lisboa, DGOTDU.

<sup>21</sup>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, p. 12.



comunidades, nacionais e comunitárias, com interferência no domínio do ordenamento do território em torno de temas não só comuns como decisivos para o futuro do papel das políticas de ordenamento do território. Na verdade, o amplo debate público europeu suscitado pelo Livro Verde, concorreu para reforçar ideias, conceitos e princípios já consagrados, mas permitiu sobretudo dois avanços politicamente relevantes: por um lado, recentrar o debate subsequente em questões de natureza pró-activa: como transformar ideias em políticas, e objectivos em medidas; por outro, integrar o debate da coesão territorial num outro, mais amplo, sobre a nova política de coesão para o período pós-2013. O Livro Verde identifica quatro elementos básicos para alcançar o objectivo da Coesão Territorial: 1) concentração (alcançar massa crítica na resolução de problemas relacionados com a externalidade), 2) conexão (reforçar a importância das conexões eficientes de áreas menos desenvolvidas com os centros de crescimento, através da criação de infra-estruturas e do acesso a serviços), 3) cooperação (trabalhar em conjunto para além das fronteiras administrativas, para obter sinergias) e 4) regiões com características geográficas específicas (regiões montanhosas, ilhas e regiões fronteiriças de baixa densidade).

#### **4 ESTRATÉGIAS DO ORDENAMENTO TERRITORIAL PARA PORTUGAL-2020.**

O Acordo de Parceria que Portugal<sup>22</sup> propõe à Comissão Europeia, denominado Portugal 2020, adota os princípios de programação da Estratégia Europa 2020 e consagra a política de desenvolvimento económico, social, ambiental e territorial que estimulará o crescimento e a criação de emprego nos próximos anos em Portugal. O Portugal 2020 define as intervenções, os investimentos e as prioridades de financiamento necessárias para promover o crescimento inteligente, sustentável e inclusivo e o cumprimento das metas da Europa 2020. A correção dos desequilíbrios orçamental e externo da economia portuguesa, objetivo principal do Plano de Ajustamento Económico e Financeiro adotado por Portugal desde 2011, tem consequências sociais negativas e impactes assimétricos no desenvolvimento das diversas regiões. Assim, as políticas públicas, nomeadamente as

---

<sup>22</sup>Disponível em <[https://www.portugal2020.pt/Portal2020/Media/Default/Docs/1.%20AP\\_Portugal%2020](https://www.portugal2020.pt/Portal2020/Media/Default/Docs/1.%20AP_Portugal%2020)>  
Acesso em março de 2017.





cofinanciadas pelos fundos comunitários, deverão promover o crescimento e o emprego, visando a redução da pobreza e a correção do desequilíbrio externo ainda existente.

A estruturação da programação e implementação do Portugal 2020 (p. 5) respeita quatro domínios temáticos - competitividade e internacionalização, inclusão social e emprego, capital humano, sustentabilidade e eficiência no uso de recursos, bem como dois domínios transversais relativos à reforma da Administração Pública e à territorialização das intervenções. A identificação dos referidos domínios foi tributária de uma aprofundada reflexão sobre as principais condicionantes que a programação e aplicação dos fundos comunitários do período 2014-2020 enfrentam atento o contexto socioeconômico, mais especificamente: i) o desafio da evolução demográfica; ii) os desequilíbrios externos; iii) as restrições de financiamento à economia; iv) as restrições decorrentes da consolidação das contas públicas; v) o desemprego e a exclusão social; vi) as assimetrias e as potencialidades territoriais; e vii) os compromissos no âmbito do Programa Nacional de Reformas (PNR) e a Estratégia Europa 2020. Identificam-se, de seguida, os principais constrangimentos e potencialidades em cada um destes domínios, os quais constituem a base para a identificação das principais prioridades de intervenção dos fundos comunitários.

A Estratégia Europa 2020 (UE 2020, p. 101) apresenta três grandes prioridades estratégicas de crescimento: o “crescimento inteligente”, para se desenvolver uma economia baseada no conhecimento e na inovação; o “crescimento sustentável”, no sentido de se promover uma economia mais eficiente em termos de recursos, mais ecológica e mais competitiva e o “crescimento inclusivo”, para se favorecer uma economia com níveis elevados de emprego que assegurem uma maior coesão económica, social e territorial.

O Governo, através da Resolução do Conselho de Ministros<sup>23</sup> nº 44/2016, publicada a 23 de agosto, decidiu proceder à alteração do PNPO, com enfoque particular na elaboração de um novo Programa de Ação a dez anos e de um novo regime de gestão, acompanhamento e monitorização. Considerando que é objetivo de Governo implementar políticas com vista a «valorizar o território», o processo de alteração do PNPO deverá

---

<sup>23</sup>Disponível em «<http://www.forumdascidades.pt/?q=content/programa-nacional-da-politica-de-ordenamento-do-territorio>». Acesso em de março de 2017.



responder à necessidade de promoção da coesão territorial assente no reforço da estruturação urbana do território nacional e na valorização do interior. Ele deverá considerar os resultados e recomendações da Avaliação do Programa de Ação 2007-2013 e ter presente o enfoque na dimensão territorial das políticas públicas constantes do Portugal 2020. O processo de alteração é promovido pela Direção-Geral do Território que conta com uma equipa técnica constituída por membros de diversos organismos tutelados pelo Ministério do Ambiente, onde se incluem as Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional, a Agência Portuguesa do Ambiente e o Instituto de Conservação da Natureza e das Florestas. Assim sendo, o quadro estratégico para o Ordenamento Territorial, estabelece as grandes opções e o modelo de desenvolvimento territorial, numa perspetiva de longo prazo, integradora de coesão sustentável, tanto em Portugal como na comunidade europeia, sobretudo, como política pública desenvolvimentista.

O Acordo de Parceria que Portugal<sup>24</sup> propõe à Comissão Europeia, denominado Portugal 2020, adota os princípios de programação da Estratégia Europa 2020 e consagra a política de desenvolvimento económico, social, ambiental e territorial que estimulará o crescimento e a criação de emprego nos próximos anos em Portugal. Portugal 2020 define as intervenções, os investimentos e as prioridades de financiamento necessárias para promover no nosso país o crescimento inteligente, sustentável e inclusivo e o cumprimento das metas da Europa 2020. Assim, as políticas públicas, nomeadamente as cofinanciadas pelos fundos comunitários, deverão promover o crescimento e o emprego, visando a redução da pobreza e a correção do desequilíbrio externo ainda existente.

A estruturação da programação e implementação do Portugal 2020 (p. 5) respeita quatro domínios temáticos - competitividade e internacionalização, inclusão social e emprego, capital humano, sustentabilidade e eficiência no uso de recursos, bem como dois domínios transversais relativos à reforma da Administração Pública e à territorialização das intervenções. A identificação dos referidos domínios foi tributária de uma aprofundada reflexão sobre as principais condicionantes que a programação e aplicação dos fundos

---

<sup>24</sup>Disponível em «<https://www.portugal2020.pt/Portal2020/Media/Default/Docs/1.Portugal%2020>» Acesso em março de 2017.



comunitários do período 2014-2020 enfrentam atento o contexto socioeconômico, mais especificamente: i) o desafio da evolução demográfica; ii) os desequilíbrios externos; iii) as restrições de financiamento à economia; iv) as restrições decorrentes da consolidação das contas públicas; v) o desemprego e a exclusão social; vi) as assimetrias e as potencialidades territoriais; e vii) os compromissos no âmbito do Programa Nacional de Reformas (PNR) e a Estratégia Europa 2020. Identificam-se, de seguida, os principais constrangimentos e potencialidades em cada um destes domínios, os quais constituem a base para a identificação das principais prioridades de intervenção dos fundos comunitários.

A Estratégia Europa 2020 (UE 2020, p. 101) apresenta três grandes prioridades estratégicas de crescimento: o “crescimento inteligente”, para se desenvolver uma economia baseada no conhecimento e na inovação; o “crescimento sustentável”, no sentido de se promover uma economia mais eficiente em termos de recursos, mais ecológica e mais competitiva e o “crescimento inclusivo”, para se favorecer uma economia com níveis elevados de emprego que assegurem uma maior coesão económica, social e territorial.

O Governo por meio da Resolução do Conselho de Ministros<sup>25</sup> nº 44/2016, publicada a 23 de agosto, decidiu proceder à alteração do PNPT, com enfoque particular na elaboração de um novo Programa de Ação a dez anos e de um novo regime de gestão, acompanhamento e monitorização. Considerando que é objetivo do Governo implementar políticas com vista a «valorizar o território», o processo de alteração do PNPT deverá responder à necessidade de promoção da coesão territorial assente no reforço da estruturação urbana do território nacional e na valorização do interior. Ele deverá considerar os resultados e recomendações da Avaliação do Programa de Ação 2007-2013 e ter presente o enfoque na dimensão territorial das políticas públicas constantes do Portugal 2020. O processo de alteração é promovido pela Direção-Geral do Território que conta com uma equipa técnica constituída por membros de diversos organismos tutelados pelo Ministério do Ambiente, onde se incluem as Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional, a Agência Portuguesa do Ambiente e o Instituto de Conservação da Natureza e

---

<sup>25</sup>Disponível em «<http://www.forumdascidades.pt/?q=content/programa-nacional-da-politica-de-ordenamento-do-territorio>». Acesso em 01 de março de 2017.



das Florestas. Assim sendo, o quadro estratégico para o Ordenamento Territorial, estabelece as grandes opções e o modelo de desenvolvimento territorial, numa perspectiva de longo prazo, integradora de coesão sustentável, tanto em Portugal como na Comunidade Europeia, sobretudo, como política pública desenvolvimentista das metas da Europa-2020.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A política de Ordenamento territorial na União Europeia e, em particular em Portugal, se fundamentam, no desenvolvimento ou crescimento territorial, onde, já vem em anos acontecendo, necessário e vinculados aos resultados na adequação do espaço terrestre tanto: no econômico, social, cultural e ambiental. O Ordenamento Territorial, (OT) não perde de vista a necessidade de trabalhar em várias escalas: tanto nas escalas de espaço e escalas de tempo pois, observa-se que as estruturas territoriais tendem a manter-se integradas após as transformações mais importantes - do teórico ao prático – sobre as políticas públicas que consideram a história de desenvolvimento do território e devem ser tratados, conforme as condições políticas, democráticas de confrontação com os interesses no território e entre territórios. O PNOPT sendo um instrumento de desenvolvimento territorial de natureza estratégica que estabelece as grandes opções com relevância para a organização de todo o território nacional, consubstancia o quadro de referência a considerar na elaboração dos instrumentos de gestão territorial e constitui um instrumento de cooperação com os demais Estados membros para a organização do território da União Europeia. Neste sentido é fundamental os requisitos que salientam os diferentes usos e opções das metas e objetivos de intervenção, pelo Estado no território, se sustentam por um amplo processo participativo de negociação, sobretudo, fundados nos instrumentos de desenvolvimento: do local ao global, de Portugal à União Europeia. Por fim, a construção, concepções sobre os conceitos de Desenvolvimento Regional ou Ordenamento Territorial, requerem, assim, uma compreensão mais vasta da vida econômica, política, social, ambiental e cultural da sociedade, que tem na expectativa das ações do Estado, sobretudo, por meio das políticas públicas, não somente o crescimento, mas, certamente o desenvolvimento de forma sustentável baseado na concepção dos Instrumentos de Gestão (IG), de modo geral, os instrumentos usados a partir de políticas públicas desenvolvimentistas de coerção dos territórios e/ou regiões.

## REFERENCIAS

*Territórios, Redes e Desenvolvimento Regional: Perspectivas e Desafios*  
Santa Cruz do Sul, RS, Brasil, 13 a 15 de setembro de 2017

VIII Seminário Internacional sobre

## Desenvolvimento regional

Territórios, redes e  
Desenvolvimento Regional:  
Perspectivas e Desafios



Programa de Pós-Graduação  
**Desenvolvimento  
Regional**  
mestrado e doutorado



ALVES, R. (2001). **Planeamento e Ordenamento do Território e o Estado Português** – contributos para uma intervenção renovada. IST, Lisboa.

BAUD, Pascal, BOURGEAT Serge, BRAS Catherine: **Dictionnaire de Géographie**. Vol. 89. Plátano Editora, Lisboa, 1999.

BOTHE, ANJA. **Direito do Urbanismo, do Ordenamento do Território e dos Solos em Portugal e na Alemanha**. «<http://recil.grupolusofona.pt/bitstream/handle/.pdf>».

Carta Europeia do Ordenamento do Território (Conselho da Europa, 1988,)

FERRÃO, João. **O Ordenamento do Território como Política Pública**. 2ª edição. Editora Fundação Calouste Gulbenkian, Lisboa, 2014.

MERLI, P., CHOAY, F. **Dictionnaire de l'urbanisme et de l'aménagement**. Presses universitaires de France, 2000.

GALIANA, L.; VINUESA, J. (coords.). **Teoría Y Práctica Para Una Ordenación Racional Del Territorio**. Editorial Síntesis, S. A., Madri, 2010.