

O PNPOT 1.0 vs 2.0. Uma visão crítica da estratégia e modelo territorial

Eduardo Medeiros

Instituto Universitário de Lisboa (ISCTE-IUL), DINÂMIA'CET - IUL, Lisboa, Portugal - Avenida das Forças Armadas, Edifício Sedas Nunes, Sala 2W4-d, 1649 – 026 Lisboa, Portugal - Eduardo.Medeiros@iscte-iul.pt

Resumo:

Este artigo centra-se na discussão crítica das estratégias e modelos territoriais propostos no primeiro Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território (PNPOT 1.0) e na versão para discussão pública da alteração do PNPOT (versão 2.0). Com base num exercício de análise comparativa, concluímos que a nova versão apresenta melhorias significativas em relação à primeira versão, nomeadamente na elaboração do modelo territorial proposto. Porém, na maior parte dos casos, mantém as mesmas limitações presentes na visão estratégica subjacente à implementação do modelo territorial proposto. Em concreto, o PNPOT 2.0 não clarifica conceptualmente o objectivo estratégico para a Coesão Territorial, em que assenta a elaboração do modelo territorial, e não define algumas medidas concretas essenciais que podem dar um contributo fundamental para que esse objectivo seja atingido. Em acréscimo, não são apresentadas soluções para um desenvolvimento territorial mais equilibrado, por exemplo, através da identificação de territórios que devem ser privilegiados nos processos de desenvolvimento territorial, e onde os potenciais territoriais, em determinado sector de actividade económica, devem ser explorados com mais pertinência, de modo a tornar o território nacional mais coeso e equilibrado para o horizonte de 2030.

Palavras-Chave: PNPOT, Ordenamento do Território, Coesão Territorial, Desenvolvimento Territorial, Policentrismo.

JEL: O20, O38, O50

1. Introdução

Na sequência da publicação da Resolução do Conselho de Ministros n.º 44/2016, a Direcção Geral do Território (DGT) iniciou o processo de actualização do Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território (PNPOT), aprovado pela Lei n.º 58/2007, e que “define o modelo territorial que traduz espacialmente as orientações estratégicas em matéria de sistema urbano e acessibilidades, (...) os quais constituem o quadro referencial de compromissos das políticas com incidência territorial” (DR, 2016).

Tendo sido criada pela Lei de Bases da Política de Ordenamento do Território e de Urbanismo de 1998, a figura do PNPOT constitui um instrumento de gestão territorial à escala nacional, onde se definem os objectivos e opções estratégicas de desenvolvimento territorial e que estabelece o modelo de organização do território nacional, constituindo-se como o quadro de referência para os demais programas e planos territoriais e como um instrumento orientador das estratégias com incidência territorial¹. Numa perspectiva internacional, o PNPOT foi concebido como um plano ‘guarda-chuva’ que poderia ajudar a enfatizar a dimensão territorial em vários planos sectoriais, de modo a assegurar a coerência entre eles (OCDE, 2008: 18).

Num país como Portugal, onde o ordenamento do território é uma política duplamente fraca (Ferrão, 2011: 25) - “fraca em relação à sua missão, dada a desproporção que se verifica entre a ambição dos objectivos visados e as condições efectivas 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 objectivos e princípios de ordenamento do território” -, a publicação do PNPOT “constituiu um marco da política de ordenamento do território, pelo seu conteúdo, pela inovação introduzida nas abordagens territoriais e pela dinâmica gerada na elaboração de Planos Regionais de Ordenamento do Território (PROT)”¹. Uma década após a sua publicação, julgamos que chegou a altura certa para fazer um primeiro balanço sobre os seus efeitos concretos nos processos de ordenamento do território em Portugal, e sobre os relatórios que contêm as alterações propostas para o PNPOT 2.0, agora com um enfoque para o horizonte 2030. Neste contexto, este artigo pretende debater sinteticamente três questões fundamentais, que organizam as distintas secções deste artigo:

- 1 - Quais as principais alterações verificadas entre o modelo territorial do primeiro PNPOT (2007) e o modelo proposto pela versão alterada e disponibilizada para o debate público em 2018?
- 2 - Quais os principais impactos do PNPOT (2007) no ordenamento territorial em Portugal?
- 3 - Que modelo territorial alternativo poderia tornar o PNPOT 2.0 mais eficaz?

Mesmo sabendo que existiu um período de discussão pública para debater a versão para Discussão Pública, que decorreu entre 30 de Abril a 15 de Junho de 2018, não nos foi possível participar nesse processo, por variadíssimas razões. Como tal, aproveitamos este texto para transmitir a nossa posição sobre a versão colocada à discussão pública do PNPOT 2.0, com base no nosso conhecimento sobre o território nacional, e em visões que defendemos para promover processos de desenvolvimento e coesão para território português. Por uma questão prática, vamos apenas focar-nos no território continental.

O PNPOT 1.0 e 2.0 estão basicamente divididos em três partes distintas: (i) Diagnóstico; (ii) Estratégia e Modelo Territorial, e (iii) Programa de Acção (Agenda Territorial). Assim, e apesar de serem abordadas questões relativas a essas três partes, o texto foca-se essencialmente na Estratégia e Modelo Territorial, tendo em conta que consideramos ser esta a parte central que determinará o sucesso/insucesso da implementação do PNPOT. Em suma, este artigo reflecte uma visão pessoal e muito sumária do autor sobre alguns dos possíveis caminhos que a elaboração do PNPOT pode e deve seguir para se tornar mais eficaz, nomeadamente na concretização de processos de Coesão Territorial. Assim, uma primeira secção é dedicada a comparar o PNPOT 1.0 com a nova versão (2.0),

¹ <http://pnpot.dgterritorio.pt/node/10>

nos seus aspectos mais gerais. Na secção seguinte, centramos a nossa atenção na identificação dos principais impactos que a implementação do PNPOT 1.0 teve no ordenamento do território à escala nacional, com base na literatura existente, e na utilização de uma metodologia de impactos territoriais (TARGET_TIA), que requereu a obtenção de dados qualitativos e quantitativos para analisar seis objectivos centrais do PNPOT. Por fim, e antes das conclusões, dedicamos uma secção onde se apresenta um modelo territorial alternativo para o PNPOT 2.0, centrado no território continental.

2. PNPOT 1.0 vs PNPOT 2.0 - Que diferenças?

Quando foi publicado em 2007, o PNPOT constituiu um elemento inovador do sistema de ordenamento territorial português. Na altura, foi decidido elaborar dois relatórios em separado. O primeiro foi dedicado à análise das características, tendências e dinâmicas territoriais mais significativas do território nacional, e à proposta de uma estratégia/modelo territorial para o horizonte 2025. Um segundo relatório, denominado Programa de Acção, procurava concretizar a estratégia proposta através de orientações gerais e directrizes para os Instrumentos de Gestão Territorial (IGT).

Voltando atrás no tempo, uma primeira leitura dos dois relatórios provocou-nos duas reacções contraditórias. A primeira, fortemente positiva, foi gerada pelo trabalho extenso, muito completo e actualizado sobre as dinâmicas analisadas no território nacional, e pela utilização profusa de cartografia clara, de muita qualidade e actualizada. Por outras palavras, com a publicação do PNPOT 1.0, Portugal passou a ter um documento de base completo e actualizado sobre o território nacional, acessível à comunidade académica, aos decisores políticos e ao público em geral, na falta de um Atlas de Portugal de referência, como o que existe para Espanha.

Por outro lado, para quem ‘pensa território’ há várias décadas, e nomeadamente no percurso que Portugal deve trilhar do ponto de vista de uma estratégia territorial para o seu desenvolvimento, o PNPOT 1.0 foi, em larga medida, uma leitura decepcionante. Neste domínio muito haveria para dizer. Em jeito de síntese, contudo, e em nosso entender, o modelo/estratégia territorial proposto deixou muito a desejar. Por um lado, não teve em conta o ‘território marítimo’ como elemento estruturante. Por outro lado, não teve em atenção a identificação clara de áreas com potenciais territoriais fundamentais para o desenvolvimento do território nacional, como a exploração de energias renováveis (solar, eólica, etc.), e de áreas com potencial exploração agrícola que mitiguem a dependência externa de Portugal nos domínios da produção de alguns produtos alimentares estratégicos.

Tão importante como estes domínios-chave do desenvolvimento está o acesso a um recurso vital como a água. Neste capítulo, um modelo territorial do PNPOT deve, quanto a nós, propor uma visão estratégica que defina medidas onde se estabelece como Portugal se deve preparar para mitigar e contrariar tendências gerais de redução de valores de precipitação, nomeadamente na metade sul do país, onde se registam os valores mais reduzidos e onde os riscos de desertificação são mais elevados. Neste domínio, é fundamental que a gestão da água não seja apenas mais eficiente, mas também que leve em consideração a construção de estruturas de dessalinização em locais-chave, prontas para funcionar quando for necessário, de modo a que todo o território nacional seja servido sistematicamente e de forma sustentável, com os volumes de água necessários para o funcionamento das actividades humanas e económicas.

Finalmente, não basta reconhecer que o sistema urbano se deve tornar mais policêntrico. É fundamental identificar medidas concretas que concretizem esse objectivo. Aqui, por exemplo, deverão ser identificados quais são os centros urbanos, localizados em áreas menos desenvolvidas do país, que deverão ser beneficiados no investimento público e privado, em contraste com as áreas metropolitanas mais desenvolvidas.

Sob este prisma analítico e crítico, e de um modo muito geral, o PNPOT 2.0 apresenta as mesmas virtudes e as mesmas máculas do seu antecessor nesta questão fundamental que é a

apresentação de visões estratégicas assentes em pilares fundamentais para a elaboração de uma estratégia de desenvolvimento territorial, como a antecipação do acesso sustentável e independente de fontes externas de recursos fundamentais para o desenvolvimento territorial como a água, a energia e produtos alimentares básicos. Do mesmo modo, o mar continua ausente da estratégia e modelo territorial do PNPOT 2.0, além de que a expressão de algumas visões estratégicas peca pela excessiva generalização e pela opacidade conceptual.

Curiosamente, a equipa responsável pela elaboração do PNPOT 2.0 resolveu dedicar um documento separado à estratégia/modelo territorial, agora muito mais elaborado do que o apresentado no PNPOT 1.0. Esta decisão justifica-se perfeitamente, dado que este é o coração do próprio PNPOT, e que determinará a sua relevância e influência nos processos de ordenamento do território, e ultimamente o sucesso da sua operacionalização. Para além disso, é possível constatar uma séria de outras alterações no conteúdo dos três relatórios da versão actualizada do PNPOT, em relação à primeira versão (Tabela 1).

Tabela 1 - Síntese de elementos de comparação entre o PNPOT 1.0 e 2.0

	PNPOT 1.0	PNPOT 2.0
Ano	2007	2018
Relatórios e Principais Tópicos	<p>1 - Relatório</p> <p>1.1 - Portugal no Mundo</p> <p>1.2 - Organização, Tendências e Desempenho do Território</p> <p>1.3 - Regiões: Contexto e Opções Estratégicas</p> <p>1.4 - Portugal 2025: Estratégia e Modelo Territorial</p> <p>2 - Programa de Acção</p> <p>2.1 - Orientações Gerais</p> <p>2.2 - Programas das Políticas</p> <p>2.3 - Directrizes para os Instrumentos de Gestão Territorial</p>	<p>1 - Diagnóstico</p> <p>1.1 - Portugal no Mundo</p> <p>1.2 - Organização, Tendências e Desempenho do Território</p> <p>1.3 - Mosaicos Regionais</p> <p>1.4 - Sistema de Gestão Territorial</p> <p>1.5 - Problemas do Ordenamento do Território</p> <p>2 - Estratégia e Modelo Territorial</p> <p>2.1 - Mudanças Críticas e Tendências Territoriais</p> <p>2.2 - Princípios e Desafios Territoriais</p> <p>2.3 - Modelo Territorial</p> <p>3 - Agenda para o Território</p> <p>3.1 - Compromissos para o território</p> <p>3.2 - Domínios e medidas</p> <p>3.3 - Operacionalização do Modelo Territorial</p> <p>3.4 - Directrizes para os Instrumentos de Gestão Territorial</p> <p>3.5 - Modelo de Governação</p> <p>3.6 - Quadros de articulação</p>
Estratégia e Modelo Territorial	<ul style="list-style-type: none"> Um espaço sustentável e bem ordenado Uma economia competitiva, integrada e aberta Um território equitativo em termos de desenvolvimento e bem-estar Uma sociedade criativa e com sentido de cidadania 	<ul style="list-style-type: none"> Gerir os recursos naturais de forma sustentável Promover um sistema urbano policêntrico Promover a inclusão e valorizar a diversidade territorial Reforçar a conectividade interna e externa Promover a governança territorial
Nº de Problemas de OT	24	18

Fonte: Elaboração do autor / Nota: OT - Ordenamento do Território

Em jeito de síntese, ambas as versões do PNPOT começam por enquadrar Portugal no Mundo, dedicando-se posteriormente à análise das escalas nacional e regional. O abundante recurso a cartografia permite o leitor colher elementos de análise territorial fundamentais de modo a conhecer em profundidade o território nacional e as suas principais dinâmicas. Contudo, quanto a nós, nas duas versões, faltam alguns mapas-chave para a elaboração de uma estratégia territorial, como, por exemplo: (i) os mapas das áreas com potencial energético solar e eólico; (ii) a localização os parques eólicos e das barragens em funcionamento; (iii) as áreas nacionais com maior potencial

de pesca por espécie; (iv) um mapa com a evolução do índice de policentrismo à escala nacional, etc. Outra alteração importante a salientar é decisão de reduzir o número de ‘Problemas para o Ordenamento do Território’ identificados de 24 para 18 (Tabela 2), embora estes sejam, na sua maior parte, confluentes. Aqui, como na maior parte dos casos, parece-nos que o PNPOT 2.0 está melhor organizado, e fundamentado.

Tabela 2 - Problemas para o Desenvolvimento do Território identificados no PNPOT 1.0 e 2.0

Elemento Problemático	PNPOT 1.0	PNPOT 2.0
Qualidade dos solos / Desertificação	X	X
Qualidade da água / Gestão recursos hídricos	X	X
Gestão das áreas protegidas	X	
Consideração dos riscos no OT	X	X
Utilização dos recursos		X
Expansão desordenada das áreas urbanas	X	
Despovoamento e fragilização demográfica e socioeconómica	X	X
Planeamento territorial		X
Qualidade de muitas áreas residenciais	X	
Acesso à Habitação		X
Cultura cívica no acolhimento e integração dos imigrantes	X	
Sistemas aeroportuário, portuário, ferroviário e logístico	X	X
Intermodalidade dos transportes, com excessiva dependência da rodovia	X	
Eficiência energética e carbónica das actividades económicas	X	X
Dependência de fontes de energia primária importadas	X	
Oferta de transportes públicos		X
Distribuição geográfica das infra-estruturas económicas	X	
Sistema logístico global	X	
Acesso às novas tecnologias		X
Projeção externa das funções económicas das principais aglomerações urbanas	X	
Cadeias de valor	X	
Capital Humano e Tecido Económico		X
Dinâmicas Territoriais		X
Oferta de serviços colectivos	X	X
Racionalidade Territorial no investimento público		X
Pobreza e segregação social		X
Oferta de infra-estruturas colectivas	X	
Investimento público em infra-estruturas e equipamentos colectivos	X	
Cooperação territorial de âmbito supra-municipal	X	
Cultura cívica valorizadora do ordenamento do território	X	X
Bases técnicas e informação essencial para o ordenamento do território	X	X
Coordenação e cooperação entre os principais actores institucionais	X	X
Legislação e procedimentos de planeamento e gestão territorial	X	

Fonte: elaboração do autor

Com efeito, e como seria de esperar, o PNPOT 2.0 constitui claramente uma evolução positiva em relação ao seu antecessor. Está melhor apresentado do ponto de vista gráfico, expõe cartografia de síntese mais completa e graficamente mais apelativa e fácil de interpretar. Ao nível do texto há uma preocupação em identificar ideias-chave e de apresentar parágrafos muito bem sintetizados e com conteúdo actualizado. Há uma recorrência a cartografia com origem em relatórios comunitários (DG REGIO e ESPON essencialmente) e um recurso transversal a ideias *EUpeizadas* como a economia circular. Por outro lado, em nosso entender, a estratégia-modelo territorial é agora mais bem elaborada e expressa num relatório próprio, sendo claramente mais focada em questões de âmbito territorial (ver novamente a Tabela 1). Num outro prisma, o PNPOT 2.0 peca, em nossa opinião, por/pela:

1 - Uma gritante **falta de clarificação conceptual**, o que é evidente na invocação do conceito de Coesão Territorial, que não é devidamente definido e clarificado;

2 - Uma **excessiva generalização das visões territoriais**, nem sempre devidamente concretizadas na Agenda Territorial: ver, por exemplo, o objectivo da promoção de um sistema urbano mais policêntrico, sem que seja manifestada qualquer medida concreta para o concretizar;

3 - Alguma **falta de coerência entre a Estratégia/Modelo territorial e a Agenda Territorial** na relação entre os ‘Desafios de Base Territorial’ e os ‘Domínios de Intervenção’: ver, por exemplo, o objectivo de ‘promover o desenvolvimento transfronteiriço’, que é um processo normalmente incluído nos ‘processos de cooperação territorial’, mas que foi incluído no desafio da promoção da ‘inclusão e valorização’ da diversidade territorial, ao invés do desafio da ‘promoção da governança territorial’;

4 - **Ausência de elementos de análise territorial** que consideramos fundamentais para a elaboração de uma estratégia territorial, como o ‘território marítimo’ e as áreas de ‘cooperação transnacional’, há muito estabelecidas;

5 - **Ausência de cartografia-chave** para alguns elementos fundamentais para o desenho de uma Estratégia/Modelo Territorial: ver, por exemplo, mapas com o potencial de aproveitamento de energia solar e eólica, mapa com o índice de policentrismo, etc.

Em mais detalhe, apresentamos alguns aspectos que poderiam ter sido corrigidos na versão para a discussão pública do PNPOT 2.0:

- (p. 11) - A tentativa de sintetizar ao máximo o texto dos impactos faz com que algumas ideias apresentadas sejam excessivamente genéricas e pouco claras. Por exemplo, no factor ‘Mudanças Ambientais’, o impacto ‘Riscos e Vulnerabilidades’ não é elucidador: Que riscos? Iguamente, no impacto ‘Alterações económicas e sociais’: Que alterações? Positivas ou Negativas?;
- (p. 16) - Em geral, o texto é baseado em literatura existente, quer nacional quer internacional (EU). Assim, nota-se a falta de uma visão estratégica com linhas de acção ‘*non-mainstream*’. Por exemplo, na questão da disponibilidade de água, que é fundamental na gestão dos territórios, sugere-se a necessidade de se melhorar o armazenamento, a eficiência no seu uso, e um maior controlo das pressões, que podem ameaçar a sua quantidade e qualidade. Contudo, não é referida a necessidade de se pensar em recorrer a instalações de dessalinização em algumas regiões onde a falta de água poderá tornar-se, num futuro próximo, um problema central do desenvolvimento territorial;
- (p. 24) - Como seria de esperar, o modelo territorial considera a necessidade de promover reequilíbrios territoriais, tendo em conta as tendências ‘naturais’ para o crescimento acentuado dos principais centros urbanos nacionais. Contudo, não é apresentada uma estratégia para corrigir desequilíbrios territoriais, nomeadamente através da identificação clara dos centros urbanos que devem servir de alavanca para inverter tendências de exclusão territorial, vis-à-vis o objectivo da Coesão Territorial. É, de facto, mencionada a necessidade de se reforçar os centros urbanos de dimensão regional. Mas alguns destes, embora claramente identificados no sistema urbano do Modelo Territorial (p. 101) são em número elevado estando, por vezes, demasiado próximos uns dos outros, o que pode inviabilizar uma estratégia de priorização urbana no sentido de se atingir um modelo territorial mais policêntrico e coeso;
- (p. 32) - Ao longo do texto, há uma recorrência constante a ideias provenientes das instituições comunitárias (UE). Este facto não é necessariamente negativo. Contudo, no Modelo Territorial não se concretizam algumas das ideias apresentadas para explicar como, por exemplo, a implementação de estratégias de crescimento inteligente que podem contribuir para um modelo territorial mais coeso e equilibrado. Do mesmo modo, a ideia apresentada no sentido de se incentivarem as abordagens territoriais integradas (p. 46) não é devidamente explorada no Modelo Territorial, mas somente apresentada como um instrumento “de potenciação dos activos locais e regionais e de capacitação institucional a diferentes níveis territoriais, desenvolvendo estratégias, políticas e intervenções de coordenação e de cooperação para a coesão”. Mais uma vez, é expressa uma visão generalizada faltando, no nosso entender,

identificar mais claramente a importância deste instrumento para a concretização do Modelo Territorial proposto.

- (p. 47) - Ao invés de grande parte dos documentos nacionais e internacionais que tomam o conceito de território como uma tríade dimensional (economia + sociedade + ambiente), o modelo territorial identifica cinco desafios, assentes nos princípios da coesão territorial. Era, contudo, fundamental que os autores identificassem claramente esses princípios, algo que não é feito. Aqui, todavia, falta justificar a presença de um ou outro objectivo associado a esses cinco 'Desafios Territoriais' identificados. Por exemplo, qual a razão que levou os autores a incluir o objectivo de 'promover o desenvolvimento transfronteiriço' no desafio da inclusão e diversidade territorial? E porquê transfronteiriço e não o 'desenvolvimento da cooperação territorial' que engloba igualmente processos em curso de desenvolvimento transnacional e inter-regional? Não faria mais sentido incluir esse objectivo no desafio de 'Promover a conectividade interna e externa? Curiosamente, no Programa de Acção (p. 11) os processos de 'cooperação e a cultura territorial' estão associados ao 'Domínio da Governança Territorial'. Isto sim faz sentido, na nossa opinião.
- (p. 56) - O desafio de 'Promover um sistema urbano policêntrico' é, a nosso ver, adequado e relevante como desafio central para um Modelo Territorial mais coeso. Contudo, os três objectivos que são identificados para atingir esse propósito (2.1. Afirmar as metrópoles e as principais cidades como motores de internacionalização; 2.2. Reforçar a cooperação interurbana e rural-urbana como factor de coesão; 2.3. Promover a qualidade urbana) são demasiadamente genéricos, nomeadamente quando se observa o texto e cartografia na secção dedicada a este desafio. É verdade que o texto refere que "a nível nacional, o desenvolvimento urbano policêntrico passa pelo reforço dos nós urbanos de âmbito regional e pela dinamização de interacções urbanas e rurais-urbanas." Mas que nós urbanos são estes? Aqui, mais uma vez, falta identificar claramente como se deve atingir esse objectivo de um sistema urbano mais policêntrico à escala nacional, e que cidades devem ser privilegiadas para esse fim. Por exemplo, os autores podiam ter utilizado um conceito inovador denominado por 'Territorial Cohesion Cities', em que são identificadas as cidades que devem ser alvo de uma maior atenção por parte do investimento público de modo a permitirem a concretização de um modelo territorial mais coeso e equilibrado (ver Medeiros e Rauhut, 2018);
- O mar também é território: qual a razão que levou o território marítimo a não ser incluído no Modelo Territorial, quando Portugal têm uma vasta extensão marítima sob sua jurisdição, e este é reconhecidamente um capital territorial fundamental para o seu desenvolvimento?
- Sendo a produção alimentar um dos principais calcanhares de Aquiles da economia portuguesa, o PNPOT, com base em todos os dados disponíveis, podia perfeitamente identificar áreas onde esta, e em particular a produção de cereais, podia ser potenciada, em linha com a ideia apresentada sobre a necessidade de uma soberania alimentar (p. 19).

Em geral, e em linha com o PNPOT em vigor, a visão estratégica do PNPOT 2.0 peca por uma excessiva generalidade e falta de medidas precisas que ajudem a concretizar uma visão para um desenvolvimento mais coeso e equilibrado do território nacional. São apresentadas muitas ideias geradas no seio das políticas comunitárias, mas nem sempre se apresenta uma visão geográfica de como estas devem ser implementadas. Esta deveria ser a mais-valia do PNPOT. Num exercício comparativo muito generalizado entre os elementos que julgamos essenciais na elaboração de um PNPOT (ver Tabela 3), é possível verificar, mais uma vez, que a versão actualizada apresenta, apesar de tudo, algumas melhorias em relação à anterior. Contudo, em nosso entender, alguns elementos precisam de ser ainda melhorados, como:

- A **clarificação conceptual** que suporta a escolha das dimensões analíticas chave escolhidas pelos autores;

- O desenho de uma visão estratégica que entre em conta com **elementos do desenvolvimento territorial-chave** como o acesso à água, a exploração dos recursos marítimos, energéticos e alimentares, que mitiguem percursos crónicos de dependência externa;
- A utilização de dados de análise territorial que considerem o **mar** como parte integrante do território, que identifiquem áreas com maior potencial de exploração energético para as energias renováveis, e **áreas urbanas** que devem ser privilegiadas para a concretização de um sistema urbano mais policêntrico e equilibrado, e para um território mais coeso do ponto de vista do desenvolvimento territorial.

Tabela 3 - Matriz de avaliação de um plano de ordenamento do território - Aplicação ao PNPOT 1.0 e 2.0

Elementos	Diagnóstico Territorial	Modelo Territorial	Agenda Territorial
1.1 - Presença: Sim / Não	1.0: Sim 2.0: Sim	1.0: Sim 2.0: Sim	1.0: Sim 2.0: Sim
1.2 - Análise Territorial Sim / Parcial / Não	1.0: Sim 2.0: Sim	1.0: Sim 2.0: Sim	
1.3 - Conteúdo / Dados Completo / Incompleto	1.0: Incompleto 2.0: Incompleto	1.0: Incompleto 2.0: Incompleto	
1.4 - Profusão Cartográfica Forte / Média / Fraca	1.0: Forte 2.0: Forte	1.0: Média 2.0: Média	
1.5 - Clarificação Conceptual Forte / Média / Fraca	1.0: Fraca 2.0: Fraca	1.0: Fraca 2.0: Fraca	
1.6 - Apresentação do conteúdo Boa / Razoável / Má	1.0: Razoável 2.0: Boa	1.0: Razoável 2.0: Boa	
1.7 - Apresentação Gráfica Boa / Razoável / Má	1.0: Razoável 2.0: Boa	1.0: Razoável 2.0: Boa	
1.8 - Visão Estratégica Adequada / Generalista / Fraca	1.0: Fraca 2.0: Generalista	1.0: Fraca 2.0: Generalista	
1.9 - Plano de Acção Realista / Parcial / Irrealista			1.0: Parcial 2.0: Parcial
1.10 - Escala Territorial Adequada / Inadequada	1.0: Adequada 2.0: Adequada	1.0: Adequada 2.0: Adequada	

Notas: **Análise Territorial:** se cobre as várias dimensões do desenvolvimento territorial (competitividade económica, coesão social, sustentabilidade ambiental, articulação territorial e governança territorial) / **Conteúdo-dados:** se inclui todos os dados necessários para o diagnóstico e o desenho de um modelo territorial / **Clarificação Conceptual:** se a estratégia assenta num determinado conceito, como por exemplo a Coesão Territorial, e se esse conceito é claramente definido / **Apresentação do conteúdo** - Organizada e fácil de ler, com ideias força sublinhadas ou não / **Apresentação Gráfica** - Apelativa do ponto de vista visual, com cartografia de qualidade com grafismo de fácil leitura e cores contrastantes / **Visão Estratégica** - Visão adequada à exploração do capital territorial e à correcção de debilidades territoriais, no médio/longo prazo / **Escala Territorial** - Enfoque na escala territorial central ao estudo. No caso do PNPOT será a escala nacional. Fonte: Elaboração do autor

3. PNPOT 1.0: Que impactos no desenvolvimento e coesão territorial de Portugal?

O exercício de avaliação de impactos territoriais de projectos/programas/políticas é bastante complexo dado que requer uma abordagem muito-dimensional e multi-vectorial, o que implica o acesso e tratamento de um volume de informação muito vasto, por vezes de difícil acesso (ver Medeiros, 2014). No caso do PNPOT, essa avaliação é ainda mais complexa, dado que muitos dos objectivos-chave expressos, ao longo dos dois relatórios, focam-se em dimensões e componentes do desenvolvimento territorial extremamente difíceis de medir do ponto de vista puramente quantitativo.

Foi neste contexto que a DGT decidiu publicar um estudo sobre a Avaliação do Programa de Acção do PNPOT (2007-2013), fortemente baseado em dados qualitativos, recolhidos em questionários a um vasto leque de instituições públicas responsáveis pela implementação de várias políticas com ligação directa a seis objectivos estratégicos (e respectivos objectivos específicos) expressos no Plano de Acção do PNPOT 1.0, tal como referem os autores do referido estudo: “conforme identificado no quadro metodológico do presente relatório, constituíram objectivos deste

processo de avaliação do PNPOT, designadamente, a avaliação das realizações alcançadas no âmbito das 197 medidas prioritárias e do grau de execução que decorre da sua análise agregada; a avaliação crítica do alcance efectivo dessas realizações e dos impactos funcionais e institucionais mais relevantes que resultaram da sua execução; e a avaliação crítica da execução do PNPOT enquanto quadro de referência orientador para o desenvolvimento do conjunto dos IGT” (DGT, 2014: 303).

De modo sumário, esse estudo concluiu que, em geral, os impactos do PNPOT 1.0 foram muito reduzidos, embora positivos, em praticamente todos os objectivos escrutinados, e de que “não é absolutamente directa a correspondência entre os problemas diagnosticados no relatório do PNPOT e as principais linhas de intervenção a desenvolver estabelecidas no Programa de Acção, ocorrendo, com frequência, margens de intersecção e de sobreposição entre ambos” (DGT, 2014: 304). De modo a justificar em parte os resultados alcançados, os autores relembram a conjuntura económico-financeira excepcional em que se desenrolou a implementação do Programa de Acção 2007-2013. Para além disso, ao longo do estudo é constante o enunciar de variadíssimas razões, sobretudo associadas à gritante incapacidade de operacionalização institucional e política, que justificam o falhanço sistemático na aplicação concreta de medidas que levem à concretização dos objectivos centrais do PNPOT.

Num patamar mais positivo, e pegando, mais uma vez, nas palavras dos autores do estudo atrás mencionado: “o PNPOT teve o mérito de, pela primeira vez, envolver num esforço conjunto os diversos sectores da administração responsáveis por políticas públicas com incidência territorial, com vista à sua tradução integrada numa política de desenvolvimento de base territorial. Todavia, os sete anos de vigência do PNPOT evidenciam o fosso cultural e de mentalidades que, no âmbito da governança territorial e da territorialização das políticas públicas sectoriais, é ainda um factor limitador à utilidade deste instrumento. Esta situação não se verifica apenas na óptica da articulação concertada das políticas sectoriais e da tradução espacial das estratégias de desenvolvimento social e económico, mas também no sentido inverso, ou seja, na forma como o mapa e o modelo territorial concertado transpiram orientações e um referencial estratégico para os diversos sectores, em geral, e para os outros instrumentos de gestão territorial, em particular. O desenho do PNPOT e a sua implementação entre 2007 e 2013, agora escrutinados no âmbito da presente avaliação, revelam este claro desfasamento” (DGT, 2014: 16).

Apesar das referidas limitações no acesso a dados quantitativos associados aos seis objectivos estratégicos do Plano de Acção, e respectivos componentes, foi possível encontrarmos muitos dos dados que pretendíamos, de modo a elaborarmos uma matriz de avaliação de impactos territoriais (Tabela 4). A esta avaliação mais quantitativa, juntámos a avaliação qualitativa feita pelo estudo já mencionado da DGT, de modo a obter os valores de impacto geral do PNPOT 1.0 e dos valores de impacto para cada um dos seis objectivos (Tabela 5).

Com base nesses valores de impacto territorial é possível concluir que o impacto geral do PNPOT foi positivo, mas muito reduzido (+0,405 em +4: pouco significativo). No que concerne a cada um dos seis objectivos, os dois que receberam um valor de impacto mais elevado (embora abaixo de 1), foram os dois últimos: ‘Infraestruturas e serviços colectivos e Cultura cívica’, e ‘Planeamento e gestão territorial’. Ao invés, os objectivos de ‘Desenvolvimento urbano e rural’ e da ‘Competitividade dos territórios’ receberam um valor de impacto próximo de 0 (impacto nulo).

Em suma, quer o estudo da DGT, quer a nossa análise sintética de avaliação dos impactos territoriais do PNPOT 1.0 apontam para valores de impactos positivos, mas muito mais residuais do que o que se devia esperar, mesmo tendo em conta o contexto económico-financeiro em que este foi implementado. Nesse sentido, em nosso entender, o PNPOT 2.0 deveria propor uma matriz de avaliação dos seus impactos previstos com indicadores concretos para medir o grau de eficácia da sua execução, com base em metodologias de avaliação de impactos territoriais (ver Medeiros, 2019).

Tabela 4 - Matriz de Impactos Territoriais - PNPOT 2007-2013

Dimensão	Componente	Impacto(-4 to 4)				Média	0 to 1		TC 0 to 1	
		Pos/Neg	End/Exo	Sust/Shor	Mul/Sub		Pol/Int	Sen/Reg	2005	2015
Recursos Naturais/ Gestão Riscos	Qualidade dos Solos	1	1	2	2	1,5	0,25	0,75	0	0
Recursos Naturais/ Gestão Riscos	Qualidade da Água	1	1	2	2	1,5	0,5	0,75	0,75	1
Recursos Naturais/ Gestão Riscos	Áreas Protegidas	2	2	3	3	2,5	0,5	0,75	0,25	0,5
Recursos Naturais/ Gestão Riscos	Gestão dos Riscos Naturais	1	1	1	1	1	0,25	1	0,5	0,5
Média		1,25	1,25	2,00	2,00	1,63	0,38	0,81	0,38	0,50
Desenvolvimento Urbano / Rural	Ordenamento Urbano	1	1	1	1	1	0,25	0,75	0,25	0,25
Desenvolvimento . Urbano / Rural	Articulação Urbano-Rural	0	0	0	0	0	0	0,75	0,25	0,25
Desenvolvimento . Urbano / Rural	Qualidade das Áreas Residenciais	1	1	1	2	1,25	0,25	0,75	0,25	0,5
Desenvolvimento . Urbano / Rural	Integração Social	1	1	1	1	1	0,25	0,25	0,25	0,5
Média		0,75	0,75	0,75	1,00	0,81	0,19	0,63	0,25	0,38
Transportes e Energia	Conectividade Internacional	0	0	0	0	0	0	0,5	0,5	0,75
Transportes e Energia	Intermodalidade dos Transportes	1	2	2	2	1,75	0,25	0,75	0,5	0,75
Transportes e Energia	Eficiência Energética	1	2	2	2	1,75	0,25	1	0,25	0,25
Transportes e Energia	Energias Renováveis	2	3	3	4	3	0,5	1	0,25	0,75
Média		1,00	1,75	1,75	2,00	1,63	0,25	0,81	0,38	0,63
Competitividade dos Territórios	Eficiência na Distribuição dos Equipamentos	1	1	1	1	1	0,25	0,75	0,25	0,25
Competitividade dos Territórios	Sistemas Logísticos	1	1	1	2	1,25	0,25	0,75	0,5	0,5
Competitividade dos Territórios	Projecção Externa de Funções Económicas	1	1	1	1	1	0,25	0,5	0,25	0,5
Competitividade dos Territórios	Extensão das Cadeias de Valor	0	0	0	0	0	0	0	0,25	0,5
Média		0,75	0,75	0,75	1,00	0,81	0,19	0,50	0,31	0,44
Infra-estruturas e Serviços Colectivos	Ajustamento dos Serviços Colectivos	1	1	1	1	1	0,25	0,5	0,25	0,5
Infra-estruturas e Serviços Colectivos	Qualidade da oferta de Serviços Colectivos	1	1	1	1	1	0,25	0,5	0,5	0,75
Infra-estruturas e Serviços Colectivos	Eficiência na Gestão de Equipamentos	2	3	3	3	2,75	0,75	0,75	0,25	0,5
Infra-estruturas e Serviços Colectivos	Integração Inter-Municipal de Equipamentos	1	1	1	3	1,5	0,25	0,75	0	0
Média		1,25	1,50	1,50	2,00	1,56	0,38	0,63	0,25	0,44
Cultura Cívica e Planeamento	Cultura Cívica de Planeamento	1	1	2	2	1,5	0,25	0,75	0	0,25
Cultura Cívica e Planeamento	Bases Técnicas de Ordenamento Territorial	2	2	3	3	2,5	0,5	0,75	0,25	0,5
Cultura Cívica e Planeamento	Coordenação entre Actores Institucionais	1	1	1	1	1	0,25	0,75	0,25	0,5
Cultura Cívica e Planeamento	Procedimentos de Gestão Territorial	2	2	2	3	2,25	0,5	0,75	0,25	0,25
Média		1,50	1,50	2,00	2,25	1,81	0,38	0,75	0,19	0,38
Média Geral		1,08	1,25	1,46	1,71	1,38	0,29	0,69	0,29	0,46

Fonte: Elaboração do Autor

Tabela 5 - Valores de impactos Territoriais do PNPOT 2007-2013 por dimensão de análise

Fórmulas	Geral	AMB/RIS	URB/RUR	TRA/ENE	COM/TER	INF/SER	CIV/PLA
EIMql = Estimated Qualitative Impacts	1,375	1,625	0,813	1,625	0,813	2,000	1,813
Barrier Effect Index	0,167	0,125	0,125	0,250	0,125	0,250	0,188
EIMqt = Estimated Quantitative Impacts	2,667	2,000	2,000	4,000	2,000	4,000	3,000
EIM = (EIMql * EIMqt) / 2	2,021	1,813	1,406	2,813	1,406	3,000	2,406
I = Regional Intensity of 'p'	0,292	0,375	0,188	0,250	0,188	0,375	0,375
S = Regional Sensibility to 'p'	0,688	0,813	0,625	0,813	0,500	0,625	0,750
EX POST: TIMr = (EIMp . Ip) . Sp	0,405	0,552	0,165	0,571	0,132	0,703	0,677

Nota: AMB/RIS - Recursos Naturais/Gestão Riscos; URB/RUR - Desenvolvimento Urbano/Rural; TRA/ENE - Transportes e Energia; COM/TER - Competitividade dos Territórios; INF/SER - Infra-estruturas e Serviços Colectivos; CUL/PLA - Cultura Cívica e Planeamento

Como referem Ferrão e Mourato (2011), em Portugal, os processos de avaliação de políticas públicas têm apenas duas décadas, tendo sido essencialmente impulsionadas por diretrizes comunitárias. Neste particular, a avaliação de processos e instrumentos de ordenamento do território são ainda mais recentes, tendo sido introduzida como uma ferramenta de gestão, com o propósito de melhorar a qualidade e maximizar a eficácia dos instrumentos de gestão territorial. Mais concretamente foram definidos três mecanismos para concretizar este processo de monitorização e avaliação desses instrumentos: (i) o SNIT - Sistema Nacional de Informação Territorial²; (ii) a Plataforma Colaborativa de Suporte à Gestão Territorial³ que visa acolher a implementação do Observatório Nacional do Ordenamento do Território, do Urbanismo e do Ambiente; e os (iii) REOT - Relatórios do Estado do Ordenamento do Território.

Contudo, a concretização destes e de outros mecanismos que monitorizam e avaliam os instrumentos de Ordenamento do Território (OT) só se tornará verdadeiramente eficaz se as formas de governança territorial multinível, que impliquem o envolvimento de actores diversificados e um recurso alargado soluções participativas, forem tidas em conta no seu desenho e implementação. Em jeito de síntese, e como alude Ferrão (2010b: 134) “a maior importância dos mecanismos de governança no contexto das políticas de ordenamento do território reflecte quer uma visão mais estratégica e colaborativa dessas políticas quer a consagração da governança territorial como um elemento essencial de modelos de governação que pressupõem uma maior cooperação entre actores e uma melhor coordenação entre políticas, tanto de base territorial como sectorial”.

4. Uma proposta para uma estratégia e modelo territorial de Portugal

No seu livro seminal sobre as causas sobre o subdesenvolvimento de Portugal, quando comparado com os países mais desenvolvidos, Neto (2011) dá o exemplo do Japão do pós-Guerra, que definiu uma estratégia para o seu desenvolvimento escrita em apenas meia página. Com isto não queremos dizer que o PNPOT deve ter apenas algumas páginas dedicadas ao seu Modelo Territorial, mas tão-somente que uma visão estratégica de desenvolvimento territorial deve ser assente um número reduzido de ideias-chave.

É verdade que a leitura do Modelo Territorial do PNPOT 2.0 mostra esse esforço para sintetizar algumas ideias força em que este assenta. Mais especificamente, é referido que “partindo da identificação dos princípios orientadores da Coesão Territorial, desenvolvem-se os Desafios Territoriais que representam as grandes orientações estratégicas do PNPOT. Estas orientações subdividem-se em 15 políticas de base territorial que vão informar o Modelo Territorial”. Por seu turno, “o Modelo Territorial estabelece o modelo de organização espacial, considerando 5 Sistemas: o Sistema Natural, o Sistema Social, o Sistema Económico, o Sistema de Conectividades e o Sistema Urbano. São também sistematizadas as ‘Vulnerabilidades Críticas’, evidenciando as maiores fragilidades territoriais” (DGT, 2018a: 6). Mais à frente, o PNPOT 2.0 identifica seis princípios territoriais, fortemente influenciados por orientações comunitárias, que assentam na promoção da/e (i) Governança Territorial; (ii) Organização Territorial; (iii) Diversidade e a

² http://www.dgterritorio.pt/sistemas_de_informacao/snit/

³ http://www.dgterritorio.pt/ordenamento_e_cidades/projetos_em_curso/plataforma_colaborativa_de_suporte_a_gestao_territorial/

Especificidade Territoriais; (iv) Solidariedade e a Equidade Territoriais; (v) Sustentabilidade da Utilização dos Recursos nos diversos Territórios; e (vi) Abordagens Territoriais Integradas. Por fim, são identificados os cinco principais desafios territoriais para as próximas décadas (Tabela 6).

Tabela 6 - Principais desafios territoriais - PNPOT 2.0

Desafios	Componentes
D1 - Gerir os recursos naturais de forma sustentável	1.1. Valorizar o capital natural 1.2. Promover a eficiência do metabolismo regional e urbano 1.3. Aumentar a resiliência socio-ecológica
D2 - Promover um sistema urbano policêntrico	2.1. Afirmar as metrópoles e as principais cidades como motores de internacionalização 2.2. Reforçar a cooperação interurbana e rural-urbana como factor de coesão 2.3. Promover a qualidade urbana
D3 - Promover a inclusão e valorizar a diversidade territorial	3.1. Aumentar a atractividade populacional, a inclusão social, e reforçar o acesso aos serviços de interesse geral 3.2. Dinamizar os potenciais locais e regionais e o desenvolvimento rural face à dinâmica de globalização 3.3. Promover o desenvolvimento transfronteiriço
D4 - Reforçar a conectividade interna e externa	4.1. Optimizar as infraestruturas ambientais e a conectividade ecológica 4.2. Reforçar e integrar redes de acessibilidades e de mobilidade 4.3. Dinamizar as redes digitais
D5 - Promover a governança territorial	5.1. Reforçar a cooperação intersectorial e multinível 5.2. Promover redes colaborativas de base territorial 5.3. Aumentar a Cultura Territorial

Fonte: (DGT, 2018b: 47) - adaptado

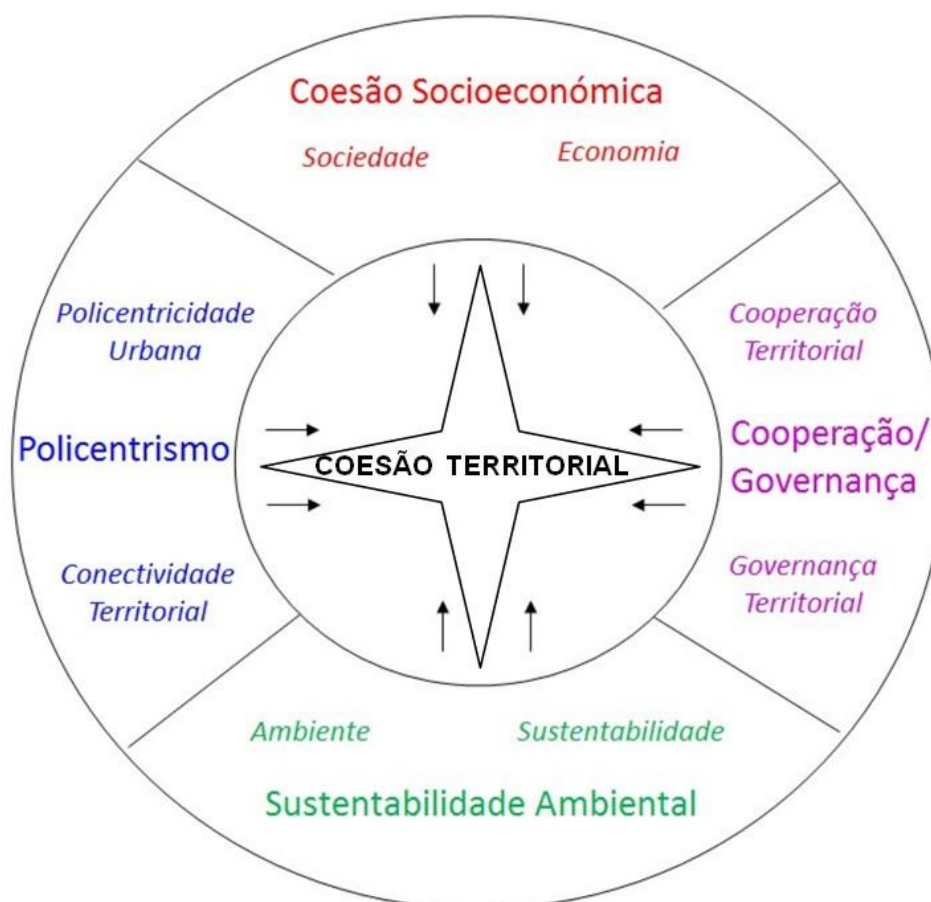


Figura 1 - A estrela da Coesão Territorial. Fonte (Medeiros, 2016b) - adaptado

Logo aqui se podem levantar uma série de questões: (i) Porquê que a Governança Territorial não está associada à Cooperação Territorial?; (ii) Porquê que o Sistema de Conectividade não está englobado no Sistema Urbano e se define um sistema de Governança Territorial para dar mais coerência ao Modelo Territorial Proposto? (iii) Como é que se promove um sistema mais policêntrico à escala nacional, afirmando “as metrópoles e as principais cidades como motores de internacionalização”. Não será o contrário? Muitas outras questões poderiam ser levantadas a propósito do Modelo Territorial apresentado no PNPT 2.0. Mas mais do que criticar, importa apresentar alternativas, e é isso que pretendemos fazer de seguida, obviamente num exercício necessariamente simplificado e sintetizado.

Como já tivemos oportunidade de expressar, por diversas vezes, antes de utilizarmos a palavra ‘Território’ associada à elaboração de estratégias, políticas, programas ou projectos, é importante perceber que dimensões de desenvolvimento estão associadas a este conceito. A nosso ver, estas resumem-se a cinco dimensões fundamentais (ver Medeiros 2016a; Medeiros 2017): (i) a Competitividade Económica; (ii) a Coesão Social; (iii) a Governança Territorial; (iv) a Sustentabilidade Ambiental e o (v) Ordenamento do Território. Contudo, se pretendermos assentar uma estratégia ao objectivo mais nobre e difícil de atingir das políticas públicas, ou seja, o objectivo da Coesão Territorial, nós propomos um modelo (a Estrela da Coesão Territorial) (ver Medeiros, 2005; 2016b; Bradley e Zaucha, 2017) que assenta em quatro dimensões fundamentais que são apresentadas na Figura 1.

Ideias força que sustentam a estratégia e modelo territorial proposto

A nosso ver, a elaboração de uma estratégia territorial deve assentar em dois pilares fundamentais: Em primeiro lugar, num diagnóstico aprofundado do estado actual e das dinâmicas territoriais em curso, à escala adequada. Em segundo lugar, na identificação de uma visão estratégica coerente para o desenvolvimento territorial. Esta pode privilegiar, por exemplo, processos de coesão territorial, ou processos de concentração e exclusão territorial, numa lógica mais neoliberal das políticas de desenvolvimento. Neste particular, o PNPT 2.0 segue esta estrutura, ao dedicar um dos três relatórios ao diagnóstico aprofundado do território nacional, onde são identificadas tendências e desempenhos territoriais (DGT, 2018a), e outro à delimitação de uma Estratégia e Modelo Territorial, onde são identificados os desafios para o desenvolvimento territorial de Portugal para o Horizonte de 2030 (DGT, 2018b). Para além disso, a equipa responsável pela elaboração do PNPT 2.0 segue o exemplo do PNPT 1.0 ao elaborar um Plano de Acção, agora denominado como Agenda para o Território, num relatório separado da Estratégia (DGT, 2018c). Com efeito, esta separação entre a Estratégia e a Agenda justifica-se por questões práticas, embora as duas possam estar contidas num mesmo documento.

Neste contexto, o Modelo Territorial que propomos é sustentado pela mesma visão estratégica de que o território português deve, à escala nacional, e no decorrer das próximas décadas, tornar-se mais equilibrado e coeso - **a visão para a Coesão Territorial**. Assim, considerando o conceito de Coesão Territorial como um processo em que se pretende atingir um território mais coeso e equilibrado, através da promoção de políticas que sustentem processos eficazes de: (i) coesão socioeconómica, (ii) sustentabilidade ambiental; (iii) governança e cooperação territorial e (iv) policentricidade territorial’ (ver Medeiros, 2016b), propomos uma estratégia e um modelo territorial sustentado em quatro princípios e doze componentes de acção principais (Tabela 7).

Tabela 7 - Principais desafios para a Coesão Territorial em Portugal

Desafios	Componentes
A - Promover a coesão socioeconómica	A.1. Apoiar infraestruturas de apoio à actividade económica em regiões menos desenvolvidas; A.2. Apoiar infraestruturas de apoio social em regiões menos desenvolvidas; A.3. Explorar, valorizar e gerir os recursos naturais disponíveis de forma eficiente e sustentável, dando passos acelerados no sentido de mitigar a dependência externa da produção alimentar.
B - Promover um território ambientalmente mais sustentável	B.1. Assegurar a produção de fontes de energia renovável que

	<p>cubram a totalidade das necessidades energéticas nacionais, e sejam acessíveis do ponto de vista económico;</p> <p>B.2. Assegurar o acesso sistemático a água potável em todo o território, independentemente dos valores de precipitação;</p> <p>B.3. Proteger adequadamente e expandir as áreas naturais protegidas e tornar as áreas urbanas mais verdes e sustentáveis.</p>
C - Promover um território mais policêntrico e equilibrado	<p>C.1. Ancorar o desenvolvimento do sistema urbano nacional em algumas 'idades âncora regionais';</p> <p>C.2. Contrariar processos de expansão urbana desordenada e caótica e apoiar processos de ordenamento urbano e crescimento urbano compacto;</p> <p>C.3. Promover a construção de infraestruturas de transporte urbanas e interurbanas sustentáveis dando privilégio à modernização e expansão da rede ferroviária, quer à escala nacional quer às ligações internacionais através de redes de alta velocidade.</p>
D - Promover a governança e a cooperação territorial	<p>D.1. Colocar o nível regional como escala privilegiada de desenvolvimento territorial;</p> <p>D.2. Estimular processos de cooperação territorial intranacional (intermunicipal e inter-regional) e internacional (transfronteiriça, transnacional e inter-regional);</p> <p>D.3. Promover uma cultura de valorização do ordenamento do território nas entidades públicas e no sistema escolar.</p>

Fonte: Elaboração do autor

Como seria de esperar, esta escolha resultou de num diagnóstico profundo que fizemos sobre território nacional ao longo dos últimos anos (ver resumo em Medeiros, 2012, 2013a), e de ideias próprias solidificadas ao longo da vida sobre o caminho que Portugal deverá percorrer para se tornar mais desenvolvido e coeso. Em síntese, estas ideias passam por:

1. Tornar o país **independente na produção de energia** eléctrica através da contribuição da aposta nas energias renováveis, e agora mais focada na variante da produção de energia fotovoltaica;
2. Tornar o país resiliente no **acesso a água potável**, sem que esteja dependente de variáveis de precipitação, através da melhoria da eficiência dos sistemas de abastecimento e da construção de uma rede de centrais de dessalinização estratégicas em áreas com tendência para a redução dos valores de precipitação anuais;
3. Reduzir ao máximo a dependência da importação de **produtos alimentares** essenciais vindos do exterior, através da aposta na agricultura urbana, ecológica e sustentável, e na exploração de áreas com potencial para a produção cerealífera;
4. Alterar os padrões existentes da **mancha florestal**, com a introdução de espécies autóctones, de modo a torna-la mais resiliente a incêndios e para valorizar o seu capital territorial.
5. Equilibrar o país na **produção de riqueza em produtos transformados**, através de incentivos que valorizem a produção industrial de produtos inovadores em várias redes urbanas localizadas em regiões menos desenvolvidas do país;
6. Apostar num **sistema urbano mais policêntrico** e conectado, dando preferência ao investimento público em cidades âncora de dimensão regional;
7. Consolidar e expandir as **áreas naturais protegidas**, e apostar no **desenvolvimento rural sustentável**;
8. Reforçar os serviços de **transportes públicos** nas áreas urbanas e entre os vários centros urbanos do país, com preferência para a modernização e expansão da rede ferroviária;
9. Recuperar **áreas urbanas** degradadas e inverter processos de crescimento urbano desordenado;
10. Tornar o **mar** como capital territorial fundamental para o desenvolvimento do país, quer ao nível da produção alimentar, quer ao nível da produção de energia.

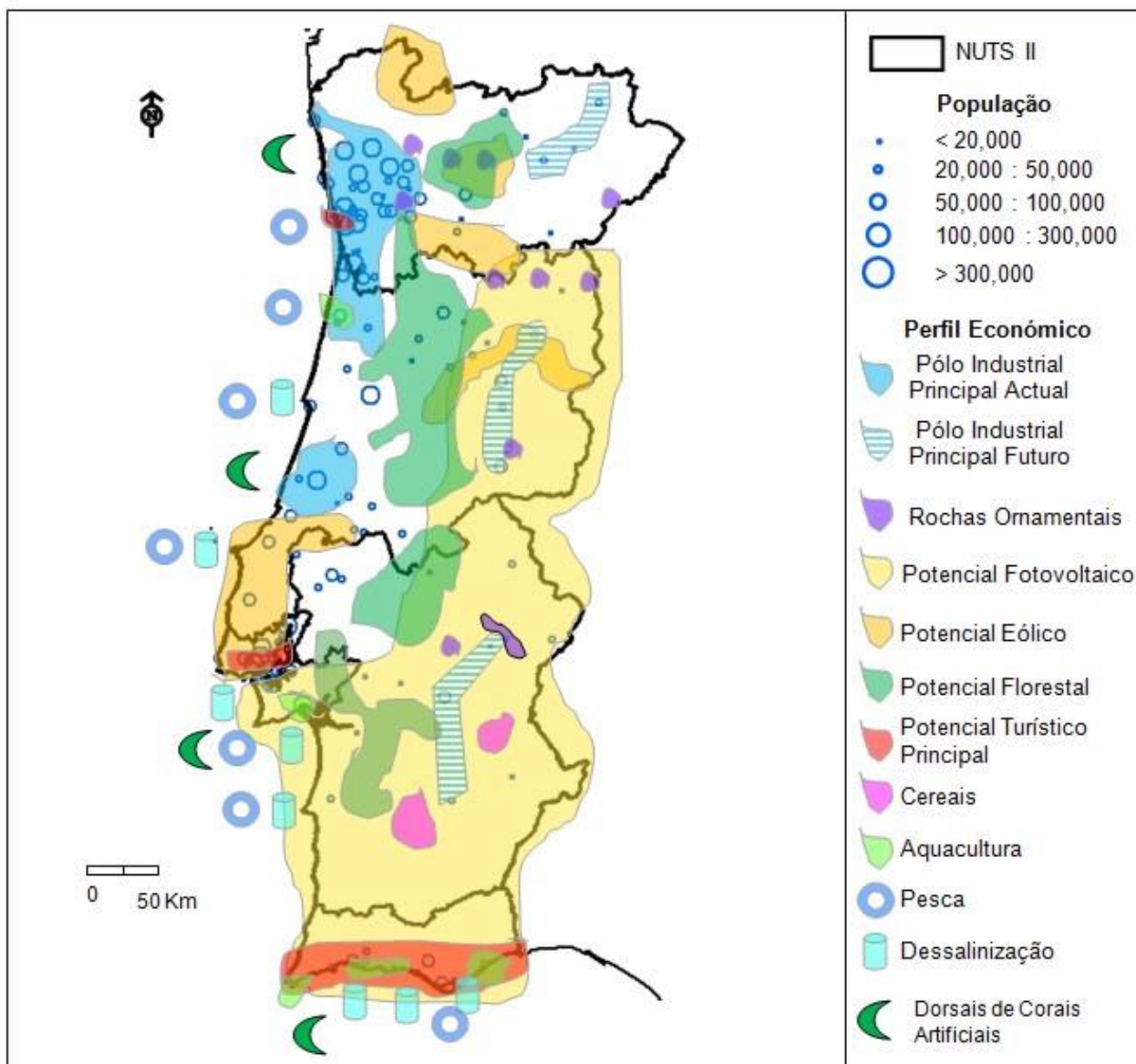


Figura 2 - Síntese do Capital Territorial a Explorar em Portugal Continental. Fonte: elaboração do autor

Como é possível verificar, na comparação da estratégia territorial que propomos e na adoptada na versão para consulta do PNPOT 2.0, embora se verifique uma confluência em muitas das ideias-chave, estas diferem no racional estratégico de base. Em suma, enquanto nós sustentamos uma visão estratégica mais prospectiva, não tanto assente no *status quo* territorial, o PNPOT 2.0 segue a mesma linha estratégica do PNPOT 1.0, ou seja, desenha uma visão estratégica mais generalizada, *EUpeizada* e politicamente correcta, essencialmente sustentada em potenciais territoriais existentes.

Não sendo possível neste artigo discriminar em pormenor todas as medidas concretas que sustentam a concretização do Modelo Territorial proposto por nós, como alternativa ao apresentado no PNPOT 2.0 apresentamos, mesmo assim, algumas que achamos mais relevantes, consubstanciadas pela elaboração de três mapas síntese, com essa visão mais prospectiva. Por razões práticas, focamo-nos somente no território continental, deixando de lado os arquipélagos da Madeira e dos Açores.

Nesta conformidade, a Figura 2 apresenta uma visão síntese onde é possível vislumbrar a localização principal de vários domínios do capital territorial nacional a explorar. Como é sabido, a viabilidade de qualquer civilização humana dependeu, ao longo dos tempos, do acesso constante a água potável e à disponibilidade de alimentos. Assim, embora Portugal esteja integrado num sistema económico

globalizado, a viabilidade das actividades económicas continua a depender do acesso a recursos fundamentais como a água, a energia e alimentos essenciais. Destes três, o acesso à água constitui uma prioridade nacional, não só porque o nosso clima é muito irregular nos padrões de precipitação, como pela previsão quase consensual de que, nas próximas décadas, os volumes de precipitação tenderão a cair significativamente, nomeadamente no centro-sul do país.

Em consonância, qualquer estratégia de desenvolvimento territorial em Portugal deve colocar, em lugar prioritário, o suporte a medidas que promovam o aumento da eficiência dos sistemas de distribuição de água e, ao mesmo tempo, de captação de fontes alternativas ainda não exploradas. Neste particular, e à semelhança do que tem vindo a ser feito noutros pontos do globo, Portugal deve antecipar a elaboração de um plano de construção de várias centrais de dessalinização de alta capacidade, em pontos prioritários, que possam entrar em funcionamento em alturas de carência crítica de água, não só para abastecimento público, como também para o apoio a actividades agrícolas e industriais.

No domínio da energia, como é sabido, Portugal é visto como um exemplo positivo, à escala global, numa aposta ganha, na exploração de fontes de energia renovável, e nomeadamente a hídrica e a eólica. Contudo, a exploração da energia solar é ainda muito residual no país, tendo em conta o potencial de exploração da produção fotovoltaica, nomeadamente no interior centro e no sul do país. Com efeito, nada justifica que Portugal não seja totalmente independente na produção de energia eléctrica com base em fontes de produção de energia renovável. Tal só ocorre, infelizmente, durante poucos dias do ano, onde se verificam elevados valores de precipitação de velocidade do vento. Com efeito, tal como na água, uma estratégia territorial para Portugal deve colocar a independência energética como uma das suas principais prioridades.

No que respeita a medidas de apoio a actividades económicas, de modo a tornar Portugal mais coeso, deverá ser dada prioridade às regiões menos desenvolvidas do interior do país. É nesta lógica que propomos o incentivo para a criação de três dorsais industriais no interior do país (Bragança - Mirandela; Guarda-Castelo Branco; Extremoz-Beja). O sucesso desta ideia só será possível através de incentivos públicos de várias ordens, que permitam captar investimento privado para regiões com reduzidas vantagens competitivas em relação às duas Áreas Metropolitanas do país. Uma das medidas passa pela melhoria da acessibilidade ferroviária e aeroportuária dessas regiões, o que justifica o desenho de uma rede ferroviária alternativa à actual e a aposta na construção e exploração aeroportos com capacidade de atracção regional em redor dessas três dorsais (Figura 3).

É reconhecido que um dos principais impactos positivos do financiamento proveniente dos fundos comunitários em Portugal foi a melhoria substancial das acessibilidades rodoviárias (Medeiros, 2013b). Tal não se verificou na rede ferroviária, que se tem vindo a reduzir e a degradar sistematicamente, até mesmo em áreas de fortes densidades populacionais. É também sabido que o transporte ferroviário é mais sustentável do ponto de vista ecológico que o transporte rodoviário. Para além disso, é público que o principal aeroporto do país (Lisboa) está fortemente condicionado do ponto de vista da sua capacidade máxima para receber passageiros, existindo planos para a utilização da base militar do Montijo como uma solução de recurso para o complementar e, nomeadamente, para expandir a sua capacidade. Contudo, a nosso ver, do ponto de vista estratégico, e tendo em conta a importância estratégica do aeroporto de Lisboa como plataforma de entrada de passageiros e de mercadorias no país, e particularmente na atracção de turistas que alimentam uma indústria-chave nacional, justifica-se plenamente o investimento na construção de uma nova infra-estrutura aeroportuária que sirva a cidade de Lisboa, no local previamente escolhido (Alcochete).

Por outro lado, Portugal não deve ficar desligado da rede de alta velocidade da Europa, com consequências negativas para a competitividade económica dos seus territórios. É nesse contexto que propomos não só a reactivação dos planos de construção de infra-estruturas ferroviárias que reduzam os tempos de viagem entre as duas principais cidades do país e estabeleçam uma ligação de alta velocidade entre Lisboa e Badajoz. Ao mesmo tempo, propomos que ligações de média-velocidade devam ligar a rede ferroviária nacional à Espanha através de ligações a Vigo, Zamora e Sevilha. Finalmente, uma dorsal ferroviária de média-velocidade deverá interconectar as cidades do interior do país (de Bragança a Faro) de modo a melhorar a atractividade destes territórios menos desenvolvidos.

Terminamos esta nossa visão para um Modelo Territorial com uma proposta que consideramos inovadora no contexto das políticas de desenvolvimento regional, para que se consubstancie o objectivo da Coesão Territorial, através da canalização privilegiada de financiamento público para algumas cidades âncora de desenvolvimento regional, que poderemos denominar como ‘Cidades para a Coesão Territorial’. Com base em critérios explanados num artigo onde este novo conceito é desmontado com mais detalhe (Medeiros e Rauhut, 2018), propomos que as cidades de Vila Real (Norte), Coimbra (Centro - com a sub-cidade para a coesão da Guarda), Évora (Alentejo com a sub-cidade para a coesão de Santarém) e Faro (Algarve) sirvam como principal destino do financiamento destinado ao desenvolvimento regional no território continental, de modo a reforçarem o seu papel como motores do desenvolvimento regional e dessa forma contrabalançarem o excessivo peso socioeconómico que as duas áreas metropolitanas de Lisboa e do Porto têm no país, nas próximas décadas (Figura 4).

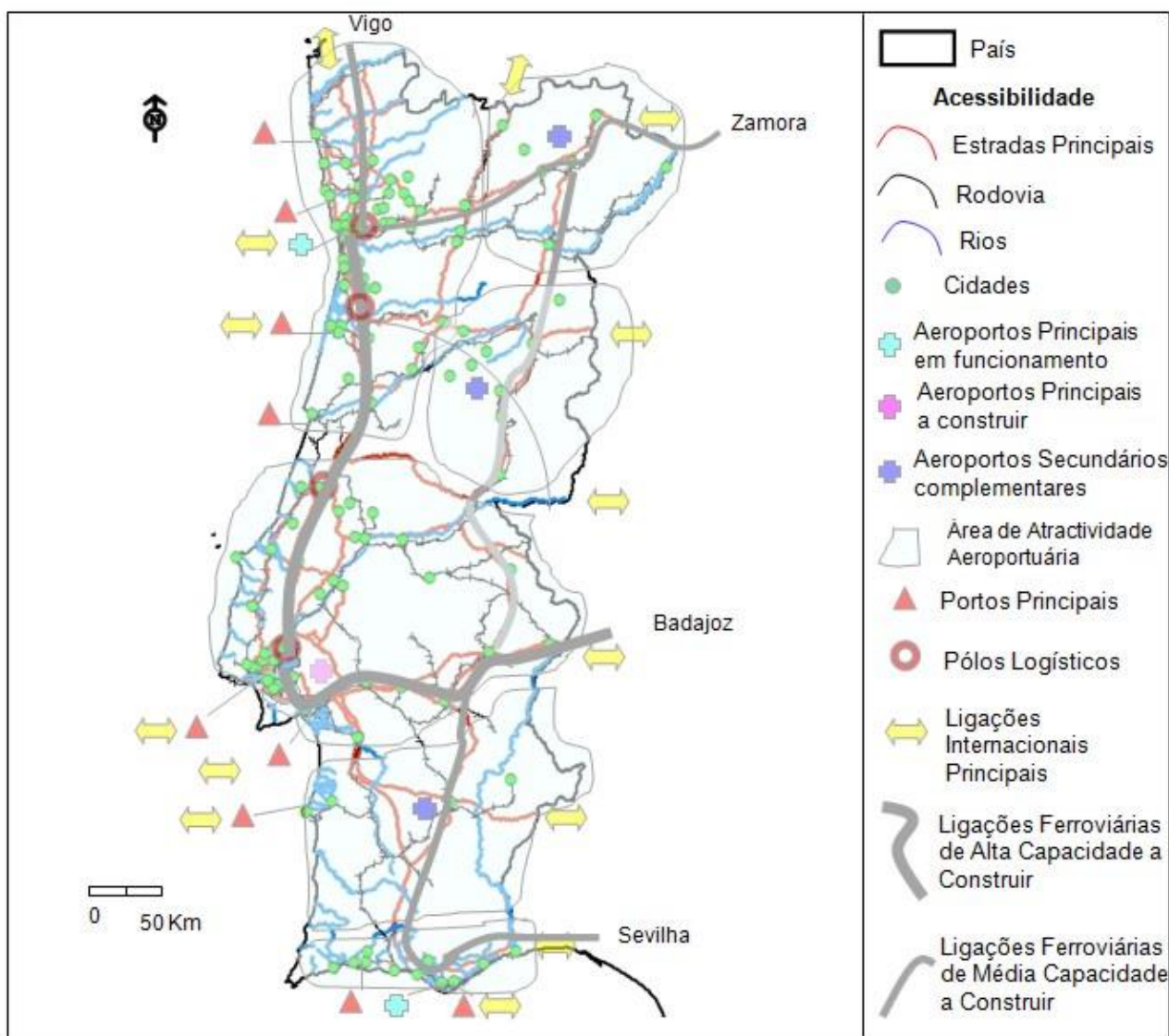


Figura 3 - Conectividade para o reforço da articulação territorial. Fonte: elaboração do autor

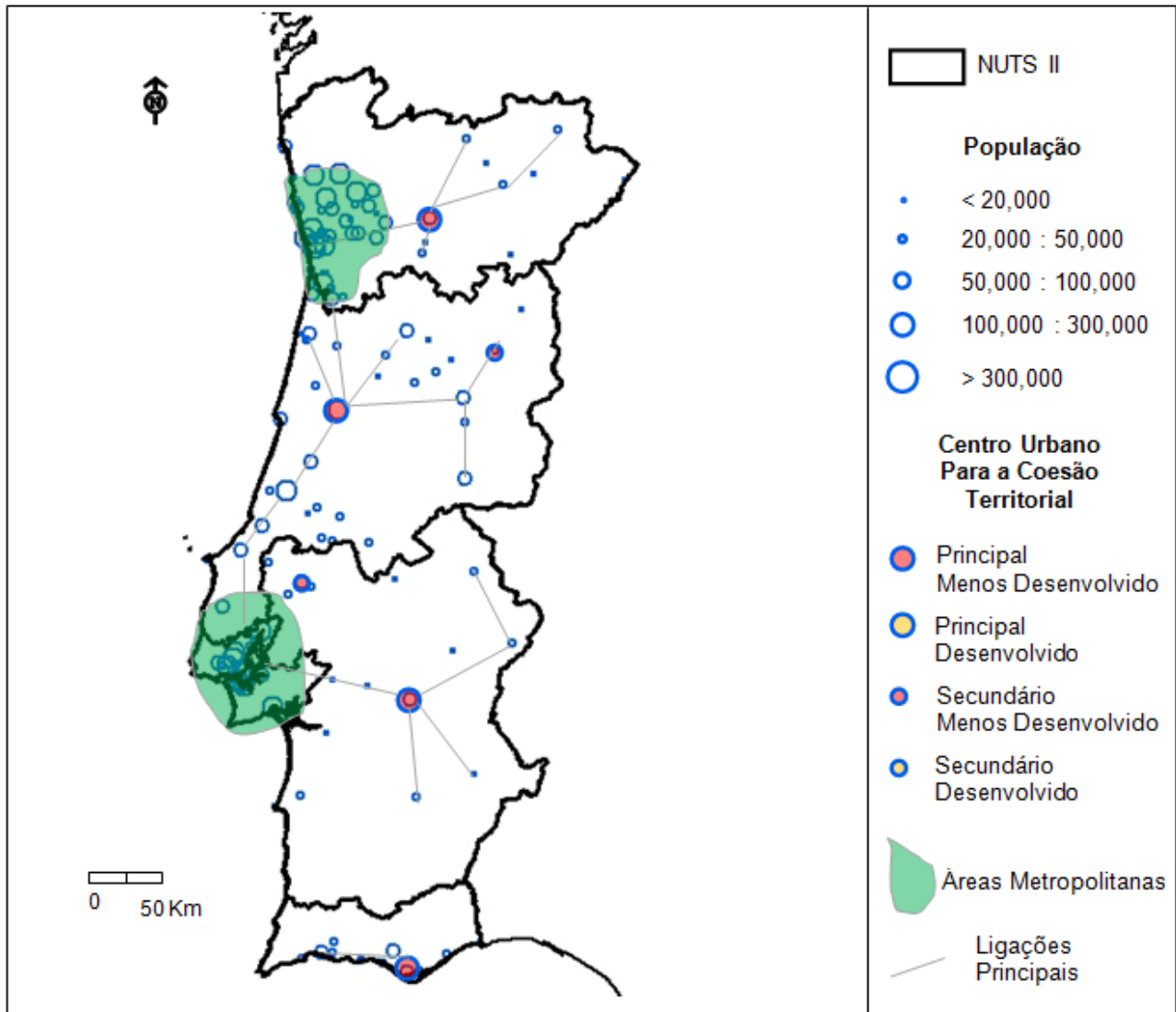


Figura 4 - Centros Urbanos para a Coesão Territorial para um Portugal mais Policêntrico. Fonte: elaboração do autor

6. Conclusão

A entrada de Portugal na actual União Europeia teve impactos em vários domínios, onde se incluem os processos de desenvolvimento territorial (ver Medeiros, 2013b), e também os processos de ordenamento do território, como Ferrão (2010a: 77) tão bem sintetiza: “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”.

Numa outra obra, Ferrão (2011: 25) identifica claramente vários dos problemas fundamentais inerentes aos processos de ordenamento do território em Portugal, entre os quais destacamos: (i) a existência de um sistema de ordenamento jovem mas precocemente descredibilizado; (ii) uma comunidade técnico-profissional disciplinarmente fragmentada; (iii) o predomínio de uma cultura política e administrativa pouco favorável à coordenação intersectorial de base territorial; (iv) a ausência de uma cultura cívica de ordenamento do território robusta; (v) a inexistência de competências formais da UE em

matéria de OT; e (vi) o facto de o direito fundamental a um correcto OT não se encontrar sistematicamente autonomizado do ponto de vista constitucional.

Por outro lado, “a reduzida oferta de formação interdisciplinar e a inexistência de uma voz institucional única e forte explicam: i) a coexistência de perspectivas, culturas e práticas de ordenamento do território distintas; ii) a dificuldade de diálogo que muitas vezes se verifica quer entre os diferentes profissionais que trabalham na área do ordenamento do território, quer entre as várias instituições públicas com intervenção neste domínio (ambiente, conservação da natureza, florestas, transportes, etc.); iii) a incapacidade de negociar interesses e soluções com as poderosas ordens disciplinares (engenharia, arquitectura, etc.); e, ainda, iv) a ausência de reconhecimento, por parte dos decisores políticos, de que os profissionais e as associações profissionais da área do ordenamento do território são interlocutores relevantes que devem ser consultados nas várias matérias de natureza ou com impacte territorial” (Ferrão e Campos, 2015: 32).

Neste contexto, os impactos gerados nos processos de ordenamento do território em Portugal, com a entrada em vigor de um documento de orientação estratégica nacional para o ordenamento do território, como o PNPOT, foram claramente limitados, mas positivos, nomeadamente pela geração de apelos mais vinculados a uma nova cultura do território. A verdade é que “até à Lei de Bases da Política de Ordenamento do Território e de Urbanismo (Lei n.º 48/98), Portugal não dispôs de um instrumento legal, de âmbito geral, para o enquadramento estratégico do ordenamento do território” (Gaspar e Simões, 2005: 268). Neste novo contexto, “o sistema de gestão territorial definido pela Lei de Bases prevê ainda instrumentos de natureza sectorial ou planos sectoriais, que programam ou concretizam as políticas de desenvolvimento económico e social com incidência espacial, determinando o respectivo impacto territorial” (Oliveira, 2017: 22). Assim, “no domínio do ordenamento do território, é durante o XIII Governo Constitucional (1995-1999), que finalmente se iniciam trabalhos com vista ao enquadramento político da panóplia de instrumentos de planeamento, que sucessivamente foram sendo instituídos, sujeitos a várias tutelas e sem qualquer articulação entre si” (Papudo, 2007: 8).

Por essa altura Gaspar (1995: 7) manifestava a sua preocupação pelo estado do ordenamento do território à escala nacional: “Portugal é hoje um País concentrado nas faixas litorais, mas cada vez menos voltado para o Oceano: sem marinha mercante, com a pesca em declínio, com os portos em perda de importância e de competitividade - a maior parte das trocas comerciais tende a fazer-se por terra; com a introdução do gás natural, mesmo a energia virá cada vez mais do lado da terra e também aí os portos perderão importância relativa; e o que resta das seculares relações de troca com África e com o Brasil vão pouco além das trocas de mão-de-obra, que utiliza o avião. Quase poderíamos dizer que se configuram as condições para a inversão da litoralização (...). A permanência do dinamismo ribeirinho é mais uma herança, de que não tiramos vantagem, antes nos torna mais periféricos, mais assumidamente *finis terrae* e menos *initiu maris*. Estamos nas faixas costeiras pela inércia da infra-estrutura e talvez porque a praia ainda está na moda... e não porque apostamos nas oportunidades que o Oceano nos confere. Este pode ser o cenário tendencial: ribeirinhos, mas voltados para o interior”.

Passadas duas décadas, e após a operacionalização do PNPOT 1.0, muitas destas preocupações permanecem actuais. Os processos de litoralização agudizam-se e o mar continua a perder importância económica estratégica, apesar da recente elaboração da Estratégia Nacional para o Mar (GP, 2014). Mais grave ainda, foi o facto da concretização dos objectivos expressos no PNPOT 1.0 terem sido largamente inatingidos, apesar do contexto económico-financeiro em que este foi implementado. É verdade que este foi o primeiro PNPOT que, apesar dos muitos aspectos positivos referidos ao longo do texto, careceu, na nossa opinião, de uma visão estratégica mais concreta para o desenvolvimento do território nacional, assente nas dimensões fundamentais da Coesão Territorial.

Mais concretamente, e a título de exemplo, o PNPOT 1.0 não define uma estratégia clara para tornar o sistema urbano nacional mais equilibrado e policêntrico, através da definição de centros urbanos que deveriam ser privilegiados no investimento público. Do mesmo modo, não apresenta um plano concreto para atenuar e contrariar tendências territoriais que prevêm a diminuição do acesso à água, como recurso vital do desenvolvimento territorial, nem coloca o território marítimo como parte fundamental da análise territorial efectuada. Para além disso, não identifica áreas privilegiadas para a

exploração de energias renováveis e de alguns produtos alimentares primários, num contexto em que Portugal é ainda fortemente dependente de fontes energéticas e alimentares.

A verdade é que, mesmo num contexto crescente de globalização, a sobrevivência dos estados depende do equilíbrio das suas contas externas. E aqui, Portugal é fortemente penalizado pelas importações de alimentos, de fontes energéticas, de produtos transformados e alimentares. É neste contexto que ‘pensar território’ é fundamental quando se pretende desenhar estratégias de desenvolvimento. Em Portugal, foram os Romanos e os Árabes que o fizeram, com criação de novas localidades e com o desenvolvimento das actividades económicas e a modernização de técnicas agrícolas/industriais e das acessibilidades. Igualmente, o período de ouro da história de Portugal (as Descobertas) resultou da implementação de uma visão estratégia claramente definida para a expansão do país.

Neste particular, o PNPOT 2.0, apesar de nos parecer um documento mais bem elaborado do que o seu antecessor, quer do ponto de vista gráfico, quer no Modelo Territorial apresentado, mantém essencialmente as falhas que assinalámos para o PNPOT 1.0. Foi neste contexto que propusemos um Modelo Territorial alternativo, necessariamente simplificado, construído com base no objectivo da Coesão Territorial e assente nos seguintes princípios elementares: (i) Promover a coesão socioeconómica; (ii) Promover um território ambientalmente mais sustentável; (iii) Promover um território mais policêntrico e equilibrado; e (iv) Promover processos de governança e cooperação territorial.

Com efeito, em nosso entender, o PNPOT deverá ser um documento fundamental para sustentar uma estratégia de desenvolvimento territorial nacional com objectivos muito concretos e relevantes, com base nas potencialidades, fragilidades e dinâmicas do território português. É neste contexto que propomos como desígnios concretos para o PNPOT, a definição de territórios para uma exploração mais efectiva e eficiente do potencial energético, hídrico e de produção alimentar do país, em que o mar seja parte integrante dessa estratégia. Ao mesmo tempo, propomos que se definam arcos urbanos localizados no interior do país, que sejam favorecidos no apoio às actividades económicas e no reforço das acessibilidades, e nomeadamente através modernização e extensão da rede ferroviária. Para além disso, propomos que o PNPOT identifique centros urbanos regionais âncora que deverão funcionar como contrapesos das duas áreas metropolitanas, de modo a efectivar o objectivo de um sistema urbano mais policêntrico.

Temos plena consciência que a identificação de áreas concretas para a implementação de políticas entra em confronto com poderes locais e regionais instalados, dado que isso implica o favorecimento de algumas áreas, em detrimento de outras. Mas ‘pensar território’ é isso mesmo. Os suecos, por exemplo, já o fazem há várias décadas, quando nos anos de 1960 começaram a fomentar processos de eficiência territorial, ao concentrar os serviços públicos essenciais nas cidades médias, o que levou ao abandono generalizado de vastas povoações rurais com pequenos contingentes populacionais. Em Portugal, este tipo de decisões faz ainda mais sentido, tendo em conta a capacidade de criação de riqueza actual do país. É neste contexto, que o PNPOT não deverá apenas ser mais um documento de análise territorial com objectivos genéricos, sustentados largamente em orientações EUpeizadas, mas sim um documento de ruptura, em que se apresentem visões estratégicas concretas de desenvolvimento territorial que concretizem processos de Coesão Territorial, de modo a inverter tendências crescentes de Exclusão Territorial.

Referências:

Bradley, J. & Zaucha, J. (2017) *Territorial Cohesion: A missing link between economic growth and welfare Lessons from the Baltic Tiger*, Uniwersytet Gdański Katedra Makroekonomii, Gdansk.

DGT (2014) *Avaliação do Programa de Ação 2007-2013*. Relatório, Direcção Geral do Território, Lisboa.

DGT (2018a) *PNPOT Alteração, Diagnóstico*. Versão para Discussão Pública, 30 de Abril, DG Território, Lisboa.

- DGT (2018b) *PNPOT Alteração, Estratégia e Modelo Territorial*. Versão para Discussão Pública, 30 de Abril, DG Território, Lisboa.
- DGT (2018c) *PNPOT Alteração, Agenda para o Território*. Versão para Discussão Pública, 30 de Abril, DG Território, Lisboa.
- DR (2016) *Diário da República, 1.ª série — N.º 161 — 23 de agosto de 2016*, Governo de Portugal, Lisboa.
- Ferrão, J. (2010a) *Ordenamento do território: 25 anos de aprendizagem?* in *Europa Novas Fronteiras, Portugal – 25 anos de Integração Europeia*, Princípiã, 26/27: 77-84.
- Ferrão, J. (2010b) *Governança e ordenamento do território*, *Prospectiva e Planeamento*, 17 (2010): 129-139.
- Ferrão, J. (2011) *O Ordenamento do Território como Política Pública*, Fundação Calouste Gulbenkian, Serviço de Educação de Bolsas, Lisboa.
- Ferrão, J.; Mourato, J. (2011) *Evaluation and Spatial Planning in Portugal: From legal requirement to source of policy-learning and institutional innovation*. In Ed. Farinas Dasi, J. (Eds) *From Strategic Environmental Assessment to Territorial Impact Assessment: Reflections about evaluation practice*, (pp. 141-166). Publicacions de la Universitat de Valencia, Valencia.
- Ferrão, J. Campos, V. (Ed.) (2015) *O Ordenamento em Portugal. Uma perspectiva genealógica*, ICS working papers, Lisboa.
- Gaspar, J. (1995) *O novo ordenamento do território - Geografia e valores*. Acedido em 01-08-2018: "http://www.ci.esapl.pt/off/maiores23anos2011/ordenamento_territ.pdf"
- Gaspar, J.; Simões, J. M. (2005) *Ordenamento à escala nacional*. In *Medeiros C. A. (Eds) Geografia de Portugal*, vol. 4, *Planeamento e Ordenamento do Território*, (pp. 268-278). Circulo de leitores, Lisboa.
- GP (2014) *Estratégia Nacional para o Mar - 2013-2010*. Governo de Portugal, Lisboa
- Medeiros E (2005) *A coesão territorial nas NUTS III de fronteira de Portugal Continental – A iniciativa INTERREG-A e o desenvolvimento regional. O caso da NUT III do Alentejo Central*, Tese de Mestrado, L Universidade de Lisboa, Lisboa.
- Medeiros, E. (2012) *A Coesão Territorial: O conceito e o seu significado na política de coesão da UE*, (ed.) Centro de Estudos Geográficos, NEST, Lisboa, 224p.
- Medeiros, E. (2013a) *A Política de Coesão de UE em Portugal. Contributos para o Desenvolvimento Regional (1989-2013)*, (ed.) Centro de Estudos Geográficos, NEST, Lisboa, 200p.
- Medeiros, E. (2013b) *Assessing territorial impacts of the EU Cohesion Policy: the Portuguese case*, *European Planning Studies*, 22 (9), 1960-1988,
- Medeiros, E. (ed.) (2014) *Territorial Impact Assessment (TIA). The process, Methods and Techniques*. Centro de Estudos Geográficos, ZOE, Lisbon University, 126p.
- Medeiros, E. (2016a) *Is there a rise of the territorial dimension in EU Cohesion policy?*, *Finisterra*, 103, 89-113.

- Medeiros, E. (2016b) Territorial Cohesion: An EU Concept, *European Journal of Spatial Development*, 60. Available from: <http://www.nordregio.org/publications/territorial-cohesion-an-eu-concept/>
- Medeiros, E. (2017) *The Territorial Dimension of European Policies: a conceptual approach*, in Medeiros, E. (ed.) *Uncovering the Territorial Dimension of European Union Cohesion Policy*. (pp. 9-22). Routledge, London.
- Medeiros, E.; Rauhut, D. (2018) Territorial Cohesion Cities: a policy recipe for achieving Territorial Cohesion? *Regional Studies* - <https://doi.org/10.1080/00343404.2018.1548764>
- Medeiros, E. (2019) Spatial Planning, Territorial Development and Territorial Impact Assessment. *Journal of Planning Literature*, <https://doi.org/10.1177/0885412219831375>
- Neto, H. (2011) *Uma estratégia para Portugal*, Lua de Papel, Alfragide.
- OECD (2008) *Territorial Reviews - Portugal*, Organisation for Economic Co-operation and Development, Paris.
- Oliveira, F. P. (2017) *Os princípios da nova lei do ordenamento do território: da hierarquia à coordenação*, CEDOIA, 1 (2000): 21-36. Acedido em 9-02-2017 - <http://hdl.handle.net/10316.2/5716>
- Papudo, R.M. (2007) *Indicadores de ordenamento do território: uma proposta metodológica*, Tese de Doutoramento, Universidade de Lisboa.