

Resolução do Conselho de Ministros n.º 76/2002

A política de ordenamento do território e urbanismo prosseguida pelo Governo, bem como as políticas de desenvolvimento regional e de desenvolvimento rural e as diversas políticas sectoriais relevantes, tem vindo a contrariar as tendências, que ainda subsistem, para a concentração demográfica no litoral e nas áreas metropolitanas de Lisboa e do Porto, com a consequente expansão urbanística nessas zonas.

Estas tendências, como é sabido, são responsáveis não apenas por assimetrias perturbadoras da coesão territorial mas também por excessivas pressões urbanísticas sobre áreas ambientalmente sensíveis e pela ocupação de solos com vocação agrícola ou florestal, para além de propiciarem o crescimento das áreas suburbanas na periferia das grandes metrópoles, muitas vezes desqualificadas do ponto de vista urbanístico e insuficientemente servidas de espaços verdes, equipamentos, acessibilidades ou transportes públicos e, como tal, longe de favorecer a qualidade de vida das populações, com todas as consequências sociais daí decorrentes.

Segundo os dados do último Censo, as medidas adoptadas, sobretudo nos domínios do desenvolvimento regional e das acessibilidades, mas também em áreas como a educação, com a expansão por múltiplas cidades da rede de estabelecimentos do ensino superior, permitiram, em conjugação com o esforço das autarquias locais, reduzir substancialmente na década de 90 a tendência geral de perda de população nos concelhos do interior e, em muitos casos, travar o processo de despovoamento ou mesmo inverter o sentido negativo das tendências demográficas, como sucedeu com 33 concelhos do interior que viram crescer a sua população na última década. Este facto, sobretudo visível nos concelhos do interior com capitais de distrito, confirma assim a consolidação de uma rede de cidades médias capaz de contribuir para equilibrar a estruturação e o desenvolvimento do nosso sistema urbano.

Todavia, não parou de crescer ainda a densidade demográfica nas áreas metropolitanas e no litoral, exigindo a adopção de medidas adicionais para contrariar esses fenómenos.

Paralelamente, persiste a tendência para a expansão generalizada das áreas urbanizáveis e da construção dispersa, muitas vezes ao arrepio das tendências demográficas, com evidentes prejuízos para a paisagem e gerando assinaláveis encargos em matéria de construção e manutenção de infra-estruturas. Na década de 90, e ainda de acordo com os dados do último Censo, para um aumento de apenas 4,6% da população residente verificou-se um aumento de 20,1% dos alojamentos, que já tinham crescido 22% na década de 80.

A contenção da expansão urbanística constitui, por tudo isto, um objectivo fundamental da política de ordenamento do território do Governo, bem visível nos planos especiais de ordenamento do território, nomeadamente nos planos de ordenamento da orla costeira e, de forma particularmente vincada, nos planos regionais de ordenamento do território, designadamente nos recentes planos regionais para a área metropolitana de Lisboa e para a zona envolvente do Alqueva.

A orientação política no sentido da contenção da expansão urbanística materializa-se também no acompanhamento que a administração central faz da elaboração ou revisão dos planos municipais de ordenamento do território, sobretudo dos planos directores municipais, nesta fase decisiva em que se anuncia a segunda geração destes planos, cuja preparação adequada constitui um enorme desafio para as autarquias locais.

Ultrapassar a actual situação de desequilíbrio, considerando as oportunidades e os desafios do desenvolvimento sustentável e de uma maior coesão económica e social ao nível nacional, implica que se considere o território como um recurso que é

necessário gerir e valorizar globalmente com equidade, embora atendendo às especificidades das diferentes regiões, numa visão integrada, com o objectivo de garantir maior qualidade de vida e maiores oportunidades para as populações urbana e rural.

Por outro lado, a política de ordenamento do território deve ser o espaço de encontro e coordenação da expressão espacial das diferentes políticas sectoriais, numa perspectiva de definição estratégica da ocupação do território, à luz do modelo de desenvolvimento adoptado, da concepção do sistema urbano, da localização das principais infra-estruturas e da promoção das necessárias articulações entre as redes e equipamentos estruturantes da gestão territorial, salvaguardando os recursos e os valores naturais, bem como os sistemas indispensáveis à utilização sustentável do território.

Considerando que a política de ordenamento do território e do urbanismo, tal como expresso na lei de bases aprovada pela Assembleia da República (Lei n.º 48/98, de 11 de Agosto), define e integra as acções promovidas pela Administração Pública, visando assegurar uma adequada organização e utilização do território nacional, na perspectiva da sua valorização, designadamente no espaço europeu, tendo como finalidade o desenvolvimento económico, social e cultural integrado, harmonioso e sustentável do País, das regiões e dos aglomerados urbanos;

Considerando os grandes objectivos de desenvolvimento económico e social expressos no Plano Nacional de Desenvolvimento Económico e Social e no Plano de Desenvolvimento Regional 2000-2006;

Considerando os compromissos internacionais e comunitários que Portugal firmou, em especial o esquema de desenvolvimento do espaço comunitário aprovado em 1999;

Considerando ainda que o ordenamento do território nacional deve traduzir e apoiar as grandes opções estratégicas definidas para o País, numa óptica de construção de unidade na diversidade, visando:

- a) Garantir a existência de um quadro de referência global para as estratégias de desenvolvimento de médio e longo prazos por forma a conferir maior coerência à acção pública e permitir que a iniciativa privada integre objectivos de desenvolvimento regional;
- b) Assegurar uma adequada integração em espaços mais vastos, nomeadamente ibérico e da União Europeia;
- c) Reforçar a coesão nacional, através do combate às assimetrias regionais, da valorização dos recursos endógenos, em particular dos ambientais e culturais, da consolidação das vantagens competitivas de cada região e do fomento das relações de interacção e de solidariedade inter-regional;

Considerando, ainda, que a lei de bases da política de ordenamento do território e do urbanismo prevê a existência de um Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território (PNPOT) «cujas directrizes e orientações traduzem um modelo de organização espacial que terá em conta o sistema urbano, as redes, as infra-estruturas e os equipamentos de interesse nacional, bem como as áreas de interesse nacional em termos agrícolas, ambientais e patrimoniais» [artigo 9.º, n.º 1, alínea a), da Lei n.º 48/98, de 11 de Agosto];

Considerando que o Decreto-Lei n.º 380/99, de 22 de Setembro, regulamentou a figura do PNPOT, fixando a respectiva noção, objectivos, conteúdo e regime jurídico; Considerando que a divulgação e início do tratamento dos dados referentes ao Censo de 2001 fornecem agora os dados de base indispensáveis para impulsionar o processo de elaboração do PNPOT;

Considerando a necessidade de orientar os serviços no sentido do início imediato dos trabalhos técnicos de elaboração do PNPOT, por forma a não adiar a preparação de um documento estratégico que deverá servir de referência para a elaboração da segunda geração dos planos directores municipais, bem como para a elaboração ou revisão de diversos planos regionais de ordenamento do território;

Considerando a necessidade de, nos termos da lei, determinar formalmente a elaboração do PNPOT e de fixar desde já, sem prejuízo da sua eventual revisão futura, os respectivos princípios orientadores:

Assim:

Nos termos da alínea g) do artigo 199.º da Constituição, o Conselho de Ministros resolve:

1 - Determinar a elaboração do Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território (PNPOT).

2 - Incumbir a Direcção-Geral do Ordenamento do Território e Desenvolvimento Urbano de promover a elaboração do PNPOT, com o apoio de uma equipa de projecto a criar nos termos do artigo 23.º do Decreto-Lei n.º 120/2000, de 4 de Julho.

3 - A elaboração do PNPOT será acompanhada por um sistema de pontos focais que integra as diferentes direcções regionais de ambiente e ordenamento do território e comissões de coordenação regional, entidades das Regiões Autónomas, bem como entidades da Administração Pública com atribuições sectoriais relevantes nas áreas da indústria, energia, turismo, comércio, agricultura, desenvolvimento rural, florestas, pescas, administração portuária, transportes, comunicações, habitação, recursos geológicos, conservação da natureza, património arquitectónico e arqueológico, educação, saúde, desporto, segurança, protecção civil e defesa nacional.

4 - Os pontos focais referidos no número anterior serão designados junto da Direcção-Geral do Ordenamento do Território e Desenvolvimento Urbano (DGOTDU) por despacho dos ministros competentes em razão da matéria.

5 - A DGOTDU ou o coordenador da equipa de projecto a que se refere o n.º 2 da presente resolução promoverá a realização de reuniões com todas ou algumas das entidades integrantes do sistema de pontos focais, as quais deverão prestar toda a colaboração necessária ao bom desenvolvimento dos trabalhos de elaboração do PNPOT.

6 - A elaboração do PNPOT é acompanhada por uma comissão consultiva, composta por um representante das seguintes entidades:

- a) Associação Nacional dos Municípios Portugueses;
- b) Associação Nacional de Freguesias;
- c) Confederação da Indústria Portuguesa;
- d) Confederação do Comércio e Serviços de Portugal;
- e) Associação Empresarial de Portugal;
- f) Confederação dos Agricultores de Portugal;
- g) Confederação Nacional da Agricultura;
- h) Confederação do Turismo Português;
- i) Confederação Geral dos Trabalhadores Portugueses;
- j) União Geral de Trabalhadores;
- k) Federação Portuguesa da Indústria da Construção e Obras Públicas;
- l) Ordem dos Arquitectos;
- m) Ordem dos Engenheiros;
- n) Associação dos Urbanistas Portugueses;
- o) Associação Portuguesa de Arquitectos Paisagistas;
- p) Associação Portuguesa de Geógrafos;

q) Confederação Portuguesa das Associações de Defesa do Ambiente.

7 - Compete à DGOTDU ou, se tal incumbência lhe vier a ser atribuída, ao coordenador da equipa de projecto referida no n.º 2 da presente resolução, convocar e presidir às reuniões da comissão consultiva, bem como solicitar às entidades nela representadas a apresentação de propostas, sugestões ou recomendações.

8 - Os princípios orientadores para a elaboração do PNPOT baseiam-se nos objectivos e nas orientações estratégicas a seguir identificados, definidos no quadro dos objectivos gerais formulados no artigo 27.º do Decreto-Lei n.º 380/99, de 22 de Setembro.

9 - A elaboração do PNPOT deve visar a articulação dos seguintes objectivos estratégicos:

- a) Estruturar o território nacional de acordo com o modelo e a estratégia de desenvolvimento económico-social sustentável do País, promovendo uma maior coesão territorial e social, bem como a adequada integração em espaços mais vastos, considerando as questões fronteiriças, ibéricas, europeias e transatlânticas;
- b) Estimular o desenvolvimento local e regional, garantindo a equidade no acesso a infra-estruturas, equipamentos colectivos e serviços de interesse geral essenciais para a melhoria da qualidade de vida das populações e para a competitividade das empresas;
- c) Salvaguardar e valorizar os recursos naturais e promover a sua utilização sustentável, bem como garantir a protecção dos valores ambientais e do património natural, paisagístico e cultural;
- d) Definir princípios, orientações e critérios que promovam formas de ocupação e transformação do solo pelas actividades humanas compatíveis com os valores subjacentes aos objectivos referidos nas alíneas anteriores;
- e) Compatibilizar opções, políticas e instrumentos de gestão territorial, incluindo os de âmbito sectorial, promovendo a coerência vertical entre os níveis nacional, regional e local e a coerência horizontal entre sectores distintos com incidência espacial, bem como favorecer iniciativas e comportamentos dos particulares e dos agentes económicos convergentes com os objectivos definidos.

10 - A estruturação do território nacional na óptica da política de ordenamento do território pressupõe, nomeadamente, a adopção das seguintes orientações:

- a) Uma visão supranacional que respeite os princípios de desenvolvimento equilibrado e sustentável assumidos para o conjunto do espaço da União Europeia e que ambicione um posicionamento internacional mais competitivo do País e das suas regiões;
- b) Um modelo de crescimento policêntrico baseado numa estreita articulação entre sistema urbano, redes estruturantes de transportes, acessibilidades, energia, informação, comunicação e conhecimento, estrutura do povoamento, rede fundamental de conservação da natureza, em especial de áreas protegidas ou classificadas, mobilidade e fluxos de interdependência e de solidariedade inter-regional, implicando, designadamente:
 - b1) Uma política de cidades apoiada no reforço e qualificação de um sistema urbano que promova a qualidade de vida das populações, assegure a melhoria do ambiente urbano e integre a necessária estrutura ecológica, privilegiando, por um lado, a afirmação das áreas metropolitanas como pólos de recursos estratégicos de influência nacional e internacional e, por outro, a consolidação de subsistemas urbanos regionais como forma de promover a coesão social e territorial e estimular economias de escala, complementaridades funcionais e sinergias de proximidade;

- b2) Uma política para o mundo rural que concilie a protecção da natureza, a conservação da paisagem e o apoio à manutenção e diversificação de actividades económicas, baseadas na valorização de recursos endógenos e na melhoria das condições de vida e de atracção de pessoas, iniciativas e investimentos, ao serviço do desenvolvimento local sustentável;
- b3) Uma estratégia de relacionamento entre centros urbanos e áreas rurais que recuse a comparticipação estanque entre uns e outros e contribua para constituir os primeiros em núcleos de apoio activo às condições de desenvolvimento em meio rural;
- c) Medidas de discriminação positiva, no quadro das políticas de desenvolvimento regional e rural, a favor de áreas com menor potencial de desenvolvimento ou com graves problemas estruturais de reconversão económica;
- d) Definição racional e coerente da distribuição territorial das principais infra-estruturas e das redes estruturantes da organização das actividades económicas, nomeadamente em matéria de plataformas logísticas, em articulação com as grandes opções em matéria de localização estratégica dos investimentos.

11 - O apoio ao desenvolvimento local e regional na óptica da política de ordenamento do território deve traduzir-se numa maior equidade territorial e eficiência na utilização de recursos públicos, através da provisão qualificada e articulada de infra-estruturas básicas, equipamentos colectivos e serviços de interesse geral e da melhoria das condições de acesso por parte dos diferentes grupos sociais e dos distintos tipos de organizações, pressupondo, nomeadamente, a adopção das seguintes orientações:

- a) A definição de critérios territoriais básicos de localização de infra-estruturas, equipamentos e serviços;
- b) A elaboração, em conformidade com as políticas sectoriais, de programas directores de infra-estruturas, à escala municipal ou intermunicipal, em especial no que se refere às redes viária, de abastecimento de água, de saneamento, de águas pluviais e de resíduos;
- c) O planeamento concertado de redes de infra-estruturas e equipamentos;
- d) A valorização das operações multisectoriais integradas de base local.

12 - A adequada gestão dos recursos naturais, dos valores ambientais e do património natural, paisagístico e cultural deve reger-se, na óptica da política de ordenamento do território, por princípios que assegurem a conservação e salvaguarda dos valores a preservar e que promovam a utilização sustentável desse património, pressupondo, nomeadamente, a adopção das seguintes orientações:

- a) A identificação dos recursos e dos valores do património natural e cultural a proteger, bem como a definição de orientações e critérios para a sua conservação, uso e valorização no quadro dos instrumentos de gestão territorial e do desenvolvimento das políticas sectoriais;
- b) A promoção da utilização de recursos renováveis, de acordo com princípios de sustentabilidade;
- c) A definição de factores e situações de risco e o desenvolvimento de medidas preventivas em áreas particularmente sensíveis;
- d) A identificação dos valores da paisagem e a promoção da sua qualificação e gestão adequadas;
- e) O reconhecimento de uma rede coerente de áreas de protecção especial, quer ambientais quer culturais.

13 - A promoção de uma adequada ocupação e utilização do solo pelas actividades humanas, designadamente quanto à implantação de actividades económicas, à

estrutura do povoamento e à expansão urbana, implica, na óptica da política do ordenamento do território, a adopção das seguintes orientações:

- a) Adopção de um modelo de ocupação territorial orientado para a coesão social e territorial, estruturado em torno de um sistema urbano policêntrico, que contrarie as tendências para a urbanização contínua ao longo da faixa litoral, a concentração demográfica nas áreas metropolitanas e a desertificação do interior e do mundo rural;
- b) Contenção da expansão urbanística das áreas metropolitanas de Lisboa e do Porto;
- c) Programação da necessária expansão dos aglomerados urbanos e contenção dos fenómenos de construção dispersa e urbanização difusa;
- d) Regulamentação dos critérios de reclassificação do solo rural como solo urbano e exigência da respectiva fundamentação técnica, à luz dos valores em presença, das tendências positivas de evolução demográfica, das perspectivas de desenvolvimento económico e social e das redes de infra-estruturas e equipamentos colectivos;
- e) Associação da edificabilidade em espaço rural a critérios de sustentabilidade, dimensão e conexão com o desenvolvimento de explorações agrícolas, florestais ou afins;
- f) Incentivo à reconstrução e à reabilitação em detrimento da construção nova e à efectiva utilização habitacional dos centros urbanos e das zonas de urbanização programada, mobilizando medidas convergentes em matéria de arrendamento, crédito à habitação, taxas de urbanização, sistemas de incentivos, tributação do património e combate à especulação imobiliária e ao fenómeno dos fogos devolutos;
- g) Desenvolvimento de programas habitacionais orientados para áreas e necessidades específicas;
- h) Articulação da reforma do sistema fiscal e da revisão do sistema de financiamento das autarquias locais com a reforma do sistema financeiro e fiscal do urbanismo;
- i) Definição de critérios territoriais básicos de implantação e desenvolvimento dos vários tipos de actividades económicas, atendendo, em particular, à especificidade e sensibilidade ambiental e paisagística das áreas sobre as quais se fazem sentir impactes directos;
- j) Promoção da qualidade de vida das populações e melhoria do ambiente urbano, bem como da requalificação urbanística e patrimonial, nomeadamente nos centros históricos, nos centros urbanos e nas zonas suburbanas ou degradadas;
- k) Articulação das opções de gestão territorial com as políticas sectoriais em matéria de acessibilidades, transportes e comunicações, bem como de oferta de equipamentos e serviços públicos;
- l) Produção de formas integradoras de ocupação e transformação dos espaços construídos que favoreçam a salvaguarda da estrutura ecológica urbana, a renovação dos ecossistemas, a expansão dos espaços verdes e a mobilidade sustentável, combatam a excessiva especialização funcional, contrariem situações de segregação e exclusão e permitam a colmatação dos aglomerados urbanos existentes.

14 - A compatibilização de intervenções de natureza territorial e sectorial na óptica da política do ordenamento do território deve apoiar-se na concertação de base territorial de políticas, estratégias e instrumentos, respeitando os princípios da subsidiariedade e da reciprocidade, pressupondo nomeadamente a adopção das seguintes orientações:

- a) Aprofundamento da cooperação e articulação entre a política de ordenamento do território e as políticas sectoriais;
- b) Aperfeiçoamento da articulação entre os instrumentos de gestão territorial e de política de solos;
- c) Articulação das orientações estratégicas da política de ordenamento do território com as intervenções normativas e regulamentares;

- d) Definição de critérios territoriais básicos de delimitação e selecção de áreas de planeamento territorial e sectorial;
- e) Reforço da cooperação intermunicipal e inter-regional no planeamento e gestão de iniciativas e investimentos;
- f) Criação de estímulos à adopção de comportamentos positivos do ponto de vista do ordenamento do território por parte dos cidadãos e dos agentes económicos.

15 - A concretização dos princípios orientadores anteriormente identificados pressupõe:

- a) A crescente sensibilização, educação e mobilização dos cidadãos para uma cultura de ordenamento do território;
- b) Uma Administração Pública aberta e transparente quanto aos processos de decisão relativos ao ordenamento do território;
- c) Uma gestão descentralizada do território, mobilizadora dos agentes regionais e locais e respeitadora do princípio da subsidiariedade.

16 - Os objectivos e as orientações estratégicos enunciados nos n.os 6 a 11 devem ser desde já adoptados no acompanhamento da elaboração dos planos municipais de ordenamento do território previsto nos n.os 2 a 7 do artigo 75.º do Decreto-Lei n.º 380/99, de 22 de Setembro.

17 - A elaboração do PNPOT deve estar concluída no prazo máximo de um ano a contar da data de entrada em vigor da presente resolução.

Presidência do Conselho de Ministros, 7 de Fevereiro de 2002. - O Primeiro-Ministro, António Manuel de Oliveira Guterres.