

Relatório sobre o Estado do Ordenamento do Território de Lisboa e Vale do Tejo

Sumário Executivo

Dezembro 2017



REPÚBLICA
PORTUGUESA

PLANEAMENTO
E INFRAESTRUTURAS



Lisb@20²⁰

PORTUGAL
2020



UNIÃO EUROPEIA
Fundos Europeus
Estruturais e de
Investimento

SUMÁRIO EXECUTIVO

Introdução

O Relatório sobre o Estado do Ordenamento do Território (REOT) da Região de Lisboa e Vale do Tejo vem dar resposta ao previsto na Lei de Bases Gerais da Política Pública de Solos, de Ordenamento do Território e de Urbanismo e, concretamente, no artigo 189.º do Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial (RJIGT). A elaboração do REOT constitui uma competência da CCDR devendo o seu conteúdo traduzir “o balanço da execução dos programas e planos territoriais objeto de avaliação, bem como dos níveis de coordenação interna e externa obtidos, fundamentando uma eventual necessidade de revisão” (n.º 4, art.º. 189, do DL. N.º 80/2018, de 15 de maio – RJIGT).

Para a CCDR LVT o REOT constitui o suporte para uma reflexão alargada sobre a situação e as dinâmicas territoriais regionais e sobre a implementação e futura dinâmica dos planos regionais de ordenamento do território. O REOT LVT é o primeiro REOT regional a ser elaborado no quadro do novo RJIGT e pretende:

1. Congregar e atualizar os resultados dos cinco anos de monitorização do PROT OVT (do qual resultaram cinco relatórios disponíveis no sítio da CCDR LVT);
2. Alargar os trabalhos de monitorização sistemática ao território da AML, cujo último exercício de avaliação ocorreu em 2008 e 2009 no âmbito de um processo de alteração encetado e não concluído do PROT AML, em vigor desde 2002;
3. Conhecer as dinâmicas territoriais e de planeamento ocorridas desde a entrada em vigor dos PROT; e efetuar o balanço da implementação dos planos regionais que sirva de suporte à recondução destes planos a programas

O trabalho desenvolvido organizou-se em duas partes: a primeira dedicada à análise das dinâmicas territoriais e a segunda focada na execução dos PROT, nas dinâmicas de planeamento culminando com a identificação de problemáticas e desafios do ordenamento do território.

Dinâmicas Territoriais

Neste capítulo retrata-se a organização, tendências e desempenho do território da Região de Lisboa e Vale do Tejo (RLVT), procurando, simultaneamente, aferir níveis de convergência dos resultados obtidos com os objetivos estratégicos definidos nos Planos Regionais de Ordenamento do Território em vigor na Região – Área Metropolitana de Lisboa (PROT AML, 2002) e Oeste e Vale do Tejo (PROT OVT, 2009).

Para tal, identificou-se um conjunto de **Indicadores de perfil da Região** e apresenta-se uma análise das dinâmicas territoriais com recurso a **indicadores temáticos organizados em nove domínios** e respetivos subdomínios: Ocupação e Uso do Solo; População e Nível de Vida; Cidades e Sistema Urbano; Mobilidade e Transportes; Energia; Economia; Ambiente; Capital Natural; e Riscos e Proteção Civil.

A Região de Lisboa e Vale do Tejo, onde se cruzam os territórios mais dinâmicos de Portugal e espaços de características rurais, é também afetada pela tendência geral de regressão demográfica, mais sentida no Médio Tejo e na Lezíria do Tejo, mas também nas cidades do núcleo central da Área Metropolitana de Lisboa (AML), consequentemente, com um envelhecimento cada vez mais acentuado da população. Por outro lado, os concelhos da segunda coroa da AML (Mafra, Alcochete, Montijo, Cascais e Palmela) têm registado crescimentos populacionais expressivos, assim como alguns concelhos do Oeste e Vale do Tejo - OVT (Caldas da Rainha, Torres, Vedras, Entroncamento e Benavente), o que se traduz numa tendência global de crescimento na RLVT (5% entre 2001 e 2016).

O modelo de povoamento e de urbanização da Região é fortemente marcado pela formação, expansão e reorganização da Área Metropolitana de Lisboa, cujo papel estruturante extravasa os seus limites administrativos e se prolonga pelos espaços adjacentes do Oeste e Vale do Tejo, polarizando funcionalmente um vasto território que vai de Leiria a Évora e a Sines.

O território da AML encontra-se marcadamente ocupado por áreas edificadas, que representavam cerca de um terço do território, em 2007. As áreas agrícolas e florestais ocupavam 25% e 21% do território metropolitano, respetivamente. No OVT cerca de 80% do território era ocupado por áreas florestais e áreas agrícolas, sendo que as áreas edificadas ocupavam 10%.

Em termos de desempenho económico, a AML apresenta um PIB *per capita* superior ao valor nacional, por oposição ao OVT com valores abaixo da média. Todavia, importará destacar no OVT o peso do sector primário, bastante superior à média do país, responsável por cerca de 10% do VAB.

O Turismo, sector com uma forte dinâmica nos anos mais recentes e com um impacto positivo na criação de emprego e na reabilitação das áreas centrais de alguns núcleos populacionais, registou, entre 2009 e 2016, um importante aumento na oferta de camas turísticas na Região, destacando-se o acréscimo de cerca de 20.000 camas em estabelecimentos hoteleiros da AML, sendo também de notar a dinâmicas de oferta de camas nas tipologias de alojamento local. Em 2016, os estabelecimentos hoteleiros da AML registaram cerca de 15 milhões de dormidas.

A RLVT, e em particular a AML, gera uma parte significativa do tráfego internacional de passageiros e mercadorias do país, acolhendo no seu território o principal aeroporto nacional (General Humberto Delgado, em Lisboa, com 22 milhões de passageiros em 2016), dois dos cinco portos da rede nacional (Lisboa e Setúbal), bem como importantes infraestruturas rodó e ferroviárias de âmbito internacional e suprarregional.

A mobilidade continua a ser uma importante fragilidade da Região de Lisboa e Vale do Tejo, sendo de assinalar a persistente opção pelo transporte individual nas deslocações pendulares.

A Região apesar de marcada por áreas muito urbanizadas, particularmente no seu núcleo mais central, acolhe espaços de grande interesse e valia para a conservação da natureza e biodiversidade: tanto integradas em áreas classificadas, como em áreas da Rede Natura 2000 e outras com estatuto de proteção internacional.

Convergência das Dinâmicas Territoriais com as Opções Estratégicas dos PROT

Da análise à convergência destas dinâmicas com as estratégias definidas nos PROT conclui-se que, **no PROT OVT**, a **“aposta na inovação e internacionalização” (Eixo 1)** regista uma tendência positiva, sobretudo no setor da agricultura, da energia e do turismo, todavia importa ainda reforçar a aposta nos setores de alta e média/alta tecnologia.

Quanto à aposta nas **“vocações territoriais num quadro de sustentabilidade ambiental” (Eixo 2)**, destaca-se o desempenho positivo na produção de energia a partir de fontes renováveis, assim como o incremento registado no setor do turismo, sobretudo no Oeste e Médio Tejo. Os hotéis são a tipologia turística dominante, destacando-se também, no Oeste, o decréscimo nos apartamentos turísticos, neste caso, corresponde à inversão de uma tendência instalada aquando da elaboração da estratégia do PROT. A Estrutura Regional de Proteção e Valorização Ambiental constitui um dos pilares centrais da competitividade e sustentabilidade da região, todavia no OVT encontra-se transposta apenas para 2 PDM revistos.

Já no domínio da **“concretização da visão policêntrica e a valorização da qualidade de vida urbana” (Eixo 3)** destaca-se o reforço populacional nos aglomerados / centros de maior dimensão, contudo, em 2011 mais de metade da população do Oeste e Médio Tejo residia em lugares com menos de 2000 habitantes. A proporção de alojamentos vagos tem vindo a aumentar (15% em 2011), assim como a dinâmica de reabilitação urbana. Porém, os números de reabilitação do edificado são ainda pouco expressivos face à construção nova.

A **“descoberta das novas ruralidades”, preconizada no Eixo 4**, assenta na premissa de cruzar variáveis de competitividade com variáveis de multifuncionalidade. Os indicadores apurados revelam uma tendência positiva, contudo seria importante avaliar o acesso das populações rurais aos serviços e funções urbanas, o que se revela difícil numa escala de análise regional.

No que se refere à convergência com estratégias **do PROT AML** conclui-se que na ótica da **“sustentabilidade ambiental” (Prioridade 1)** o desempenho das variáveis analisadas é positivo, com a preservação e valorização de espaços de grande interesse e valia para a conservação da natureza e biodiversidade. Note-se que a Estrutura Metropolitana de Proteção e Valorização Ambiental encontra-se transposta em metade dos concelhos da AML. Considera-se que poderão ser reforçadas as medidas no sentido da gestão eficiente da água assim como de adaptação aos novos contextos climáticos (não previstos no PROT).

Do ponto de vista da **“qualificação metropolitana” (Prioridade 2)**, registaram-se desenvolvimentos, mas persistem debilidades no ordenamento da logística e na rede de transportes. A proteção dos recursos tem sido salvaguardada, mas apesar do princípio da contenção urbana estar presente nos processos de planeamento, os novos PDM revistos apresentam acréscimos de solo urbano.

Relativamente à **“coesão socio territorial” (Prioridade 3)**, em termos globais as condições socio urbanísticas da AML melhoraram, ainda que se reconheça que à escala regional, não sejam perceptíveis situações de exclusão sócio territorial em presença, registando-se uma preocupação especial com os níveis de desemprego jovem.

Quanto à **“organização do sistema de transportes” (Prioridade 4)** apesar das melhorias introduzidas, persistem fragilidades no funcionamento do sistema, sendo ainda expressiva a opção pelo transporte individual para percorrer as maiores distâncias das deslocações

pendulares, utilizado em 55% destas deslocações. Salientando-se o facto de, em 2011, pelo menos 40% da população residente nos concelhos da AML trabalhar ou estudar noutro município. Esperam-se melhorias no sistema, com o reforço de competências atribuído à Área Metropolitana de Lisboa no domínio do sistema de mobilidade, em termos de planeamento, organização, operação, atribuição, fiscalização, investimento, financiamento, divulgação e desenvolvimento do serviço público de transporte de passageiros.

Execução dos PROT

No contexto do novo RJIGT os PROT deverão ser reconduzidos a programa, destacando-se a necessidade de reforço da ligação dos programas regionais com os programas operacionais, assim como a relevância atribuída à monitorização e definição de indicadores de avaliação. No PROT OVT, estas preocupações foram prosseguidas e relatadas nos relatórios de monitorização e avaliação. Já o PROT AML encontra-se desatualizado, quer em termos de programação, quer de monitorização., tendo sido realizado um exercício de avaliação aquando da elaboração da proposta de alteração, em 2010.

Parte significativa dos referenciais estratégicos que estiveram na base da elaboração dos PROT, incluindo o PNPOT (2007) sofreram evoluções que devem ser tidas em conta, no possível, na implementação dos PROT e consideradas para a sua futura dinâmica no contexto do novo quadro legal.

Em paralelo com as alterações no quadro de referência legal e estratégico, a segunda década do século XXI é também marcada por profundas transformações sociais, económicas e tecnológicas que colocam novos desafios ao sistema de planeamento, em geral, e aos novos Programas Regionais, em particular. As práticas administrativas têm que encontrar um caminho evolutivo no sentido de uma maior flexibilidade na admissão de (novas) soluções para problemas que ainda não se colocam(ram), sem, no entanto, perder de vista o rigor nos princípios e nos pressupostos.

A dinâmica económica e urbanística tem colocado uma forte pressão sobre o consumo de recursos naturais e de solo, importando apostar numa maior circularidade de usos prolongando a vida útil de produtos, componentes e materiais. O conceito de circularidade da economia deve, também, ser aplicado de modo mais vincado ao ordenamento do território e ao urbanismo, reforçando os princípios de: nucleação da edificação; contenção/interdição da construção em solo rústico; redução da pendularização; reaproveitamento e refuncionalização de espaços abandonados, vagos ou livres em meio urbano.

Quanto aos níveis de **execução do PROT AML**, em vigor desde 2002, apesar do PROT não ter sido objeto de uma monitorização sistemática, a maturidade da sua implementação permite uma avaliação suportada no trabalho desenvolvido entre a CCDR LVT e as Câmaras Municipais, no âmbito do acompanhamento dos PMOT.

Desde logo, a aprovação do PROT AML constitui um aspeto positivo marcante, pois desde 2002 a CCDR LVT possui uma estratégia territorial para a AML, que enquadra a sua atuação em matéria de ordenamento do território.

Apesar da importância que resulta da aprovação do PROT AML, o documento apresenta alguns aspetos menos positivos e que da sua aplicação se assumem como pontos fracos: a) Grau demasiado subjetivo e generalista das normas, em particular as de ordenamento do território; b) Documento com alguma complexidade de leitura e interpretação, nomeadamente em termos dos normativos e na articulação com a estratégia definida para a AML.

A estes constrangimentos acresce o dinamismo urbanístico da AML, particularmente até ao final da primeira década do século XXI, que, em algumas dimensões, se poderá posicionar como ameaça à concretização da estratégia preconizada pelo PROT AML, fundamentalmente através da concretização de dinâmicas urbanísticas em formas de povoamento fragmentado e disperso, ou ainda pelos territórios abrangidos por áreas vitais não terem sido objeto de ações de planeamento integrado, tal como o PROT AML 2002 propunha. Estas são algumas das consequências da não adaptação dos PDM às orientações estratégicas do PROT (remetida para a fase de revisão dos mesmos), permanecendo em vigor PDM apoiados em modelos urbanos extensivos, em contracorrente com a contenção da expansão urbana defendida no PROT AML.

As dinâmicas territoriais registadas desde a publicação do PROT AML foram antecipadas por este Plano, sobretudo no que concerne à compactação de algumas áreas urbanas menos consolidadas e à afirmação de um conjunto de polos que robusteceram o potencial de policentrismo da Área Metropolitana de Lisboa.

Em contrapartida, não foi possível suster, em várias frentes, tanto na Península de Setúbal, como na Grande Lisboa, o processo de fragmentação e dispersão urbanas, não obstante algumas ações de sucesso por parte das autarquias municipais. O automóvel individual, em correlação com o expressivo crescimento das infraestruturas rodoviárias, foi o principal suporte deste dinamismo, a par do sobredimensionamento das áreas urbanizáveis e da ausência de programação.

Por outro lado, apesar dos esforços conjuntos do Estado e das Autarquias, ainda persistem importantes nucleações de habitats precários ou muito degradados, áreas de habitação social em processo de declínio e AUGI em processo de reconversão.

As áreas industriais desativadas têm uma forte representação na AML, com particular expressão na Península de Setúbal, de Almada a Alcochete e no concelho de Setúbal, bem como no eixo Sacavém – Vila Franca de Xira, no concelho da Amadora e em situações pontuais de outros concelhos da Grande Lisboa, casos de Oeiras, Odivelas, Loures e Lisboa. Entre 2002 e 2009 a situação da maior parte destes “pousios industriais” não se alterou significativamente.

No que respeita à Estrutura Regional de Proteção e Valorização Ambiental (ERPVA), o modelo de 2002 permanece válido, devendo esta constituir um objetivo maior do PROT AML. A ERPVA constituiu um conceito de referência na abordagem territorial dos diferentes IGT, ao longo do seu período de vigência, tendo suscitado alterações positivas nos métodos e decisões do planeamento concelhio ou local, em particular na definição da estrutura e conteúdos das Estruturas Ecológicas Municipais.

A expansão urbanística e a intrusão menos cuidada de infraestruturas, sobretudo as rodoviárias em áreas rurais, exerceram uma forte pressão no sector agrícola e florestal, para o qual se propunha como estratégico no PROT AML 2002 a sua estabilização.

De salientar, no entanto, que apesar do efeito se ter traduzido nalgum enfraquecimento do sector e desvalorização paisagística, verificou-se a consolidação de vastas áreas com elevada rendibilidade das atividades agrícolas e florestais que contribuíram para a salvaguarda da proteção e valorização ambiental da Região, nomeadamente na sustentabilidade do património e recursos naturais (paisagem, água, solo e biodiversidade). Daí a necessidade de intervenção em várias frentes, de modo a acautelar as várias dimensões (económica, social, cultural e ambiental) do ainda rico património de espaços agrícolas e florestais. A agricultura na AML não constitui apenas uma reserva estratégica para o seu abastecimento, mas dá também um importante contributo para a economia regional e nacional.

Deverá contudo ter-se presente que, desde o modelo de 2002, se assistiu a uma significativa alteração da realidade da gestão territorial da AML no que diz respeito à conservação da natureza e da biodiversidade, que se traduziu na aprovação de cinco Planos de Ordenamento de Áreas Protegidas (Parques Naturais de Sintra-Cascais e da Arrábida, Reservas Naturais do Estuário do Tejo e do Estuário do Sado e Paisagem Protegida da Arriba Fóssil da Costa de Caparica) e na aprovação do Plano Sectorial da Rede Natura 2000.

Foi no domínio dos Transportes e Logística que o PROT 2002 menos resistiu às transformações estruturais que entretanto se verificaram na AML. Por um lado, porque se geraram várias disfunções com a excessiva expansão do uso do transporte individual, induzidas pela convergência de diversos fatores - oferta de infraestruturas rodoviárias, modelo de ocupação e de urbanização, dispersão de atividades económicas, alterações nos valores sociais/culturais. Por outro lado, pela ausência de uma visão e de uma praxis no que concerne ao sistema de transportes na AML, quer para pessoas quer para mercadorias: a inexistência de uma entidade metropolitana de transportes e a incontrolada dispersão das atividades da logística por todo o território, são as duas principais dimensões do fracasso económico, urbanístico e ambiental.

Relativamente ao **processo de implementação do PROT OVT** as conclusões dos relatórios sublinham:

- A necessidade de assegurar o ajustamento do PROT ao novo regime legal do ordenamento do território (D.L. N.º 80/2015).
- A necessidade de incrementar a dinâmica do planeamento municipal, designadamente a revisão dos planos diretores municipais, na sua globalidade com mais de 10 anos de vigência, e de garantir, nessa sede, a tradução e adaptação das orientações do PROT OVT no âmbito local.
- A necessidade de garantir a atualidade do PROT OVT face às linhas orientadoras dos referenciais estratégicos de política nacional e setorial, entretanto revistos, e sobretudo face a indicadores e metas por estes adotados, no quadro do dever de coordenação interna e externa das intervenções e políticas em matéria territorial;
- A necessidade de dar continuidade ao trabalho de articulação e conciliação do programa de execução do PROT OVT com o quadro das prioridades de investimento e objetivos específicos dos programas operacionais 2014-2020, no sentido de definir medidas e ações no horizonte pós 2013, bem como a necessidade de garantir a devida articulação entre as opções estratégicas do PROT OVT e as opções das estratégias integradas de desenvolvimento territorial e de desenvolvimento local (EIDT e EDL) que concretizam a territorialização dos programas operacionais 2014-2020;

- O papel essencial do PROT OVT como referencial estratégico do ordenamento e desenvolvimento territorial no âmbito da definição e aplicação dos planos de ação regional e dos programas operacionais regionais, prosseguidas pelas CCDR Alentejo e Centro;
- A importância do PROT OVT como referencial estratégico e orientador da CCDR LVT no âmbito do acompanhamento dos processos de elaboração dos instrumentos de política setorial, bem como dos instrumentos de planeamento territorial;
- A relevância assumida pela estrutura de monitorização, avaliação e gestão (EMAG) no processo de implementação do PROT OVT, nomeadamente, ao nível da facilitação da interlocução das entidades, da produção e sistematização de informação, da partilha de leituras e interpretações e do diagnóstico de obstáculos e ineficiências que se colocam à execução das suas opções e orientações;
- A relevância do Órgão de Acompanhamento das Dinâmicas Regionais como estrutura que congrega objetivos de sistematização de informação para a monitorização e avaliação do PROT OVT a par do acompanhamento dos programas operacionais e das dinâmicas territoriais;
- A oportunidade de desenvolver um processo de aproximação entre a estrutura de monitorização e avaliação do PROT OVT e o conselho de coordenação intersectorial da CCDR LVT;

Quanto ao **desempenho do PROT OVT** os relatórios de monitorização e avaliação apresentam as metodologias de recolha e sistematização da informação e os resultados obtidos, destacando-se:

- O **sistema de indicadores**, constituído com base no desenvolvimento e reformulação das baterias de indicadores de monitorização identificadas no PROT OVT e na respetiva declaração ambiental. Este sistema integra indicadores de contexto e de resultado e produz informação que serve simultaneamente a avaliação do plano, a avaliação ambiental e a avaliação das dinâmicas regionais. Aquele conjunto de indicadores foi alargado por forma a permitir avaliar também as opções estratégicas / prioridades do PROT AML e as dinâmicas territoriais de toda a RLVT, cuja análise consta da Parte I do REOT LVT.
- O reporte anual da **execução física e financeira das medidas e ações do programa de execução**, tendo em conta as prioridades temporais estabelecidas no PROT OVT. Numa avaliação quantitativa, verificou-se que do total das ações previstas no Programa de Execução do PROT OVT para o período em análise, cerca de 59% estavam em execução ou já foram executadas. No acumulado das duas primeiras prioridades (2008 a 2013) estão executadas ou em execução 73 ações estruturantes do Programa com um montante associado de 711.230.926€. Para além do Sistema de Governação, focado na criação e funcionamento da EMAG e na constituição do Observatório Regional de Lisboa e Vale do Tejo (execução de 100%), o Sistema Urbano e Competitividade é o que apresenta maior grau de execução das ações previstas (70%), e o Sistema Ambiental o que regista a menor taxa (45.8%).
- A metodologia de **controlo e seguimento da declaração ambiental do PROT OVT** e o reporte anual dos resultados a remeter à Agência Portuguesa do Ambiente

No que se reporta à avaliação e controlo ambiental - dando cumprimento ao disposto no artigo 11.º do D.L. n.º 232/2007 de 15 de junho, na sua atual redação - pretendeu-se: i) monitorizar e pós-avaliar de forma documentada os efeitos do PROT no ambiente; ii) verificar se os efeitos produzidos pelo Plano são os que foram previstos pela AAE e; iii) criar condições para a eventual adoção de medidas de mitigação ou de correção, adicionais às que estão previstas na Declaração Ambiental. Em resultado deste exercício de avaliação destacam-se as principais conclusões:

- Da leitura dos indicadores constata-se a dinâmica favorável da reabilitação urbana face à construção nova, e da aposta em empreendimentos turísticos do tipo Turismo no Espaço Rural (TER), ou estabelecimentos hoteleiros em solo urbano em detrimento de empreendimentos turísticos do tipo Resort. Salientam-se também os baixos níveis de execução na área dos transportes e mobilidade e os resultados pouco favoráveis em indicadores de competitividade e de envelhecimento da população com níveis preocupantes no Médio Tejo. Por último, relevam-se os bons resultados na área das energias renováveis e na valorização de resíduos, contudo mantém-se níveis elevados de perdas reais de água sobretudo nos sistemas em baixa.
- Os riscos apontados pela AAE, designadamente o potencial aumento da dispersão do edificado, da artificialização do solo e do consumo de recursos em consequência da concretização das novas infraestruturas de internacionalização, deverão ser reequacionados, na medida em que aquelas infraestruturas não tiveram seguimento até à data.
- O mesmo sucede relativamente à dinâmica turística, verificada através da monitorização do limiar da capacidade de alojamento, que tem revelado maior dinâmica de investimento em empreendimentos de Turismo no Espaço Rural (casas de campo, hotéis rurais) e Estabelecimentos Hoteleiros em solo urbano, do que em empreendimentos do tipo resort, devendo, por isso, ser revistas as oportunidades e potenciais riscos elencados na AAE derivadas da aposta do PROT OVT nestas tipologias turísticas, em consonância com o Plano Estratégico Nacional para o Turismo.

No contexto da reflexão sobre os cinco anos de monitorização e **avaliação do PROT OVT**, a **CCDR LVT elaborou um questionário de auscultação das entidades e atores regionais**, aberto aos cidadãos em geral, com intuito de aferir a sua perceção sobre: i) o papel dos PROT no sistema de planeamento; ii) a avaliação dos conteúdos do PROT OVT e; iii) as principais problemáticas associadas ao PROT OVT e à sua implementação e desafios futuros. Os inquiridos consideram que o PROT OVT desempenha um papel relevante na revisão dos PDM e na construção das estratégias supramunicipais, mas pouco ou nada relevante na territorialização das políticas setoriais nacionais e na conceção e construção de operações a financiar no âmbito dos Fundos Estruturais e de Investimento Europeu.

Dinâmicas de Planeamento / Problemáticas e Desafios do Ordenamento do Território

A inexistência de uma política europeia para o ordenamento do território, a complexidade rigidez e opacidade legislativa, a ausência de uma cultura cívica valorizadora do território e o modelo de governança territorial são reconhecidos como alguns dos principais entraves a uma abordagem integrada e articulada ao território, assistindo-se a bloqueios, desde logo, na deficiência de articulação de políticas setoriais com impactes territoriais, o que conduz à dispersão de recursos e à ausência de respostas diferenciadoras e conexas de valorização dos territórios.

A Região de Lisboa e Vale do Tejo concentra em si o maior paradoxo da governança territorial, onde a concretização da estratégia regional global está dependente de instrumentos financeiros concebidos e geridos de fora, sendo ainda mais determinante o reforço de modelos de governação com foco no território.

Em termos de instrumentos de gestão territorial, o PROT OVT e PROT AML não têm conseguido afirmar-se como instrumentos de conciliação e conformação de políticas setoriais à estratégia regional de base territorial. Registaram-se dificuldades de implementação dos PROT, devido à morosidade da transposição das orientações para a escala regional, à desconsideração por parte das políticas setoriais e à dificuldade no alinhamento das medidas constantes no programa de execução do PROT com as prioridades de financiamento previstas nos Programas Operacionais Regionais (no OVT depende das estratégias definidas para a região Centro e Alentejo e na AML a desatualização do PROT coloca em causa o alinhamento estratégico / financeiro). O resumo da situação dos processos de revisão dos PDM na região permite concluir que, dos 52 concelhos apenas 12 têm o seu PDM revisto: Cascais, Constância, Mafra, Moita, Lisboa, Loures, Lourinhã, Oeiras, Odivelas, Torres Vedras e Vila Franca de Xira, e apenas estes têm menos de 10 anos de vigência, ou seja 77% dos PDM da região foram publicados há mais de 10 anos e 59% (31 PDM) têm mais de 20 anos de vigência.

A morosidade nos processos de elaboração dos planos, a durabilidade da sua vigência e a dificuldade que o sistema de planeamento evidencia em acompanhar a rápida transformação dos territórios, tem conduzido a um número significativo de alterações e suspensões aos PDM.

Para agilizar os processos de planeamento defende-se a produção de normativos e guias de apoio às camaras municipais e equipas, a par da capacitação dos técnicos da administração central e local, tendo as CCDR um papel fundamental de coordenação efetiva das entidades setoriais no processo de planeamento.

Os planos diretores municipais, enquanto figura de relevo no sistema de gestão territorial em vigor em todos os municípios, devem ser: i) estratégicos nas questões estruturantes, atribuindo maior visibilidade à estratégia municipal; ii) regulamentares nas matérias de risco de pessoas e bens e proteção de valores naturais e culturais; iii) flexíveis nas soluções urbanísticas a adotar, numa ótica de planeamento adaptativo e mais adequado às aceleradas mudanças da sociedade; iv) incentivadores ou prepositivos nas questões de regeneração e/ou requalificação ambiental e territorial, bem como nas preocupações que se colocam na atualidade ao nível das alterações climáticas, da energia, da economia, dos recursos e da demografia (utilizar mais regras do que valores quantitativos / introduzir regras potenciadoras e não apenas limitadoras) e v) programáticos nas questões de execução, considerando uma

correta programação económica e financeira das intervenções estruturantes e recorrendo aos instrumentos de execução dos planos previstos no RJIGT, tendo por base uma atitude proactiva dos municípios no processo de planeamento.

Tomando por referência o definido no RJIGT, até 2020 colocam-se grandes desafios à CCDR LVT, que no âmbito das suas competências terá a incumbência de: apoiar a recondução dos quinze planos especiais de ordenamento do território em vigor na RLVT à figura de programa especial; acompanhar os processos de revisão dos 40 PDM que ainda não concluíram os procedimentos; acompanhar a adaptação dos PDM em vigor aos critérios de classificação e qualificação do solo previstos no atual quadro legal; e proceder à recondução dos PROT a programas regionais.

No contexto das mudanças e dos desafios que se colocam ao desenvolvimento é fundamental promover o alinhamento entre os instrumentos de gestão territorial e os vários, planos, programas e estratégias, recentes e em curso, que estabelecem compromissos nacionais. Assim, o sistema de gestão territorial deverá procurar retomar a prospetiva e a gestão estratégica, associando planeamento e programação tendo por base novos modelos governação do território transeitoriais e multinível. Os instrumentos de gestão territorial deverão: i) preparar o território, os serviços e as atividades para uma população mais envelhecida; ii) mobilizar as (vastas) áreas rurais e urbanas sem uso ou com usos obsoletos para as cadeias de valor económico e social; iii) promover melhores práticas de resiliência e soluções sustentáveis de base natural, (espécies e culturas, proteção do solo, infraestruturas verdes, desenho do espaço público, climatização natural); iv) estimar (territorialmente) o valor dos serviços dos ecossistemas e repercuti-lo nas políticas orçamental e fiscal; v) prospetivar e explorar efeitos do desenvolvimento tecnológico na organização e apropriação dos recursos territoriais; vi) facilitar e potenciar a transição energética associada a novas formas de mobilidade, conforto habitacional e bem-estar.

Na elaboração do REOT salientam-se os obstáculos que se levantam em termos estatísticos adveniente do facto da organização administrativa territorial da RLVT integrar, atualmente, uma NUTS II completa, coincidente, em designação e área, com a NUTS III Área Metropolitana de Lisboa e integrar, também, três NUTS III pertencentes a outras NUTS II, respetivamente, a NUTS III Lezíria do Tejo que está integrada na NUTS II Alentejo e as NUTS III Médio Tejo (exceto dois concelhos) e Oeste que estão integradas na NUTS II Centro.

Esta configuração incomum e as alterações que as séries estatísticas têm vindo a sofrer ao longo dos anos, associadas à redefinição das NUTS II e III dentro do território da RLVT, tornam a recolha de informação e a produção de indicadores particularmente difíceis e impossibilitam a análise de algumas dinâmicas territoriais relevantes. Ciente da importância da monitorização dos planos e das dificuldades na elaboração de REOT, a CCDR partilha, um documento que pretende apoiar os municípios nesse exercício de avaliação, identificando os principais problemas para o ordenamento do território, os objetivos a alcançar, a contribuição do PDM para a sua resolução e uma proposta de indicadores.