



Márcio Davide Fonseca Carvalho

# GESTÃO TERRITORIAL: USO, OCUPAÇÃO E TRANSFORMAÇÃO DO SOLO — ÁREAS REN E RAN NA REGIÃO CENTRO 2016

Relatório final de estágio para obtenção do grau de Mestre em Geografia Humana, Planeamento e Territórios Saudáveis, orientado pelo Professor Doutor João Luís Jesus Fernandes e coorientado pela Engenheira Maria de Lurdes Marques Carvalho Abrunhosa, apresentado ao Departamento de Geografia e Turismo, da Faculdade de Letras da Universidade de Coimbra.

2017



UNIVERSIDADE DE COIMBRA

**Gestão Territorial: Uso, Ocupação e Transformação do Solo – Áreas  
REN e RAN na Região Centro 2016**

**Ficha Técnica:**

<b>Tipo de trabalho</b>	<b>Relatório de estágio</b>
<b>Título</b>	<b>Gestão Territorial: Uso, Ocupação e Transformação do Solo – Áreas REN e RAN na Região Centro 2016</b>
<b>Autor/a</b>	<b>Márcio Davide Fonseca Carvalho</b>
<b>Orientador/a</b>	<b>Doutor João Luís Jesus Fernandes</b>
<b>Coorientador/a</b>	<b>Engenheira Maria de Lurdes Marques Carvalho Abrunhosa</b>
<b>Júri</b>	<b>Presidente: Doutor Rui Jorge Gama Fernandes</b> <b>Vogais:</b> <b>1. Doutor Paulo Manuel de Carvalho Tomás</b> <b>2. Doutor João Luís Jesus Fernandes</b>
<b>Identificação do Curso</b>	<b>2º Ciclo em Geografia Humana, Planeamento e Territórios Saudáveis</b>
<b>Área científica</b>	<b>Geografia</b>
<b>Especialidade/Ramo</b>	<b>Geografia Humana, Planeamento e Territórios Saudáveis</b>
<b>Data da defesa</b>	<b>27 de outubro de 2017</b>
<b>Classificação</b>	<b>16 Valores</b>



### **Agradecimentos:**

Em primeiro lugar agradecer ao Doutor João Luís Fernandes por ter aceitado ser o meu orientador.

Em segundo lugar agradecer a todos os elementos que compõem a DSOT dentro da CCDRC, em especial aos que constituem a DGT, divisão em qual estagiei. Destacando aqui a minha coorientadora de estágio e chefe de divisão Engenheira Lurdes Abrunhosa que sempre se demonstrou disponível e ajudou-me em tudo o que precisei, assim como agradecer à restante equipa de técnicos, ao Engenheiro José António, ao Engenheiro Carvalho Cardoso, ao Engenheiro Luís Monteiro, à Engenheira Eugénia Matias e ao Doutor Vitor Duarte. Também um obrigado à Geógrafa Dulce Sardinha e à estagiária Geóloga Joana Campos que me prestaram sempre apoio nas tarefas a desempenhar.

Por fim agradeço a todos os meus amigos e família.

Um muito obrigado a todos os que de maneira direta ou indireta me ajudaram para elaboração deste relatório de estágio.

## Resumo

Na atualidade, é fulcral existir uma harmonia para a coexistência entre o Homem e o espaço geográfico, que é conseguida aplicando-se um desenvolvimento sustentável no território, para que estes dois elementos não se sobreponham um ao outro, e que as necessidades do primeiro não impliquem a degradação do segundo. Há que saber utilizar, ocupar e transformar o território de modo que os objetivos, a partir de aplicações práticas do presente, não comprometam as necessidades das gerações futuras.

Neste sentido, a Gestão do Território torna-se essencial, praticando-se um ordenamento territorial em várias escalas (nacional, regional e municipal), de modo a assegurar a gestão organizada, coerente, sustentável, e acima de tudo responsável, do espaço geográfico. Para a ajuda deste processo, a gestão do território conta com o apoio do que chamamos IGT (Instrumentos de Gestão Territorial), que se caracterizam por planos, regulamentos e programas que detêm em si as normas e leis base para o uso, ocupação e transformação do território.

O presente relatório aborda toda a temática da gestão territorial, as servidões administrativas e restrições de utilidade pública (RAN e REN), assim como o importante papel que as Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional (CCDR) têm, ao ser a entidade supervisora máxima do ordenamento territorial, neste caso em particular na Região Centro.

**Palavras-chave** – Gestão Territorial; Ordenamento do Território, Planeamento; Reserva Agrícola Nacional (RAN); Reserva Ecológica Nacional (REN); Uso do Solo.

## **Abstract**

In our days it is crucial to harmonize the coexistence between man and geographical space, which is achieved by applying sustainable development in the territory, so that these two elements do not overlap each other and that the needs of the former do not imply the degradation of the second. We must know how to use, occupy and transform the territory so that the objectives, from practical applications of the present do not jeopardize the needs of future generations.

In this sense Territory Management becomes essential, practicing territorial planning at various scales (national, regional and municipal), in order to ensure the organized, coherent, sustainable, and above all responsible management of the geographical space. In order to help with this process, territorial management relies on the support of what we call IGT (Territorial Management Instruments), which are characterized as plans, regulations and programs that have in themselves the basic rules and laws for the use, occupation and transformation of the territory.

This report addresses the whole issue of territorial management, administrative easements and public utility restrictions (RAN and REN), as well as the important role that the Regional Coordination and Development Commissions (CCDR) have, in this particular case in the Central Region.

**Keywords** – Territorial Management; Territory Planning; Planning; National Agricultural Reserve (RAN); National Ecological Reserve (REN); Use of the Soil.

## **Acrónimos**

- APA** – Agência Portuguesa do Ambiente
- CCDR** – Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional
- CCDRC** – Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Centro
- CNREN** – Comissão Nacional da REN
- CNT** – Comissão Nacional do Território
- DGEG** – Direção-Geral de Energia e Geologia
- DGPC** – Direção-Geral do Património Cultural
- DGRDN** – Direção-Geral de Recursos da Defesa Nacional
- DGT** – Divisão de Gestão Territorial
- DGTerritório** – Direção Geral do Território
- DRCC** – Direção Regional Cultural do Centro
- DSOT** – Direção de Serviços de Ordenamento do Território
- EDP** – Energias de Portugal
- EC** – Entidade Coordenadora
- ERRAN-C** – Entidade Regional de Reserva Agrícola Nacional do Centro
- ICNF** – Instituto de Conservação da Natureza e Florestas
- IGT** – Instrumentos de gestão territorial
- INAC** – Instituto Nacional de Aviação Civil (Hoje: ANAC - Autoridade Nacional da Aviação Civil)
- IP** – Infraestruturas de Portugal
- NUT** – Nomenclaturas das Unidades Territoriais para Fins Estatísticos
- OBS ASTR UC** – Observatório Geofísico e Astronómico da Universidade de Coimbra
- PEOT** – Planos Especiais de Ordenamento do Território
- PDM** – Plano Diretor Municipal
- PIMOT** – Planos Intermunicipais de Ordenamento do Território
- PMOT** – Planos Municipais de Ordenamento do Território
- PNPOT** – Plano Nacional da Política de Ordenamento do Território

**POAP** – Plano de Ordenamento de Áreas Protegidas  
**POAAP**- Plano de Ordenamento de Albufeiras de Águas Públicas  
**POE** – Plano de Ordenamento de Estuários  
**POOC** – Plano de Ordenamento da Orla Costeira  
**PP** – Plano de Pormenor  
**PROT** – Planos Regionais de Ordenamento do Território  
**PS** – Planos Sectoriais  
**PU** – Plano de Urbanização  
**QREN** – Quadro de Referência Estratégico Nacional  
**QUAR** – Quadro de Avaliação e Responsabilização  
**RAN** – Reserva Agrícola Nacional  
**REN** – Reserva Ecológica Nacional  
**RFL** – Reflorestação  
**RJAAR** – Ações de arborização e rearborização  
**RJIGT** – Regime Jurídico de Instrumentos de Gestão Territorial  
**RJLAN** – Regime jurídico da Reserva Ecológica Agrícola  
**RJREN** – Regime Jurídico da Reserva Ecológica Nacional  
**RJUE** – Regime Jurídico de Urbanização e Edificação  
**SIRJUE** – Sistema Informático do Regime Jurídico de Urbanização e Edificação  
**SRUP** – Servidões e Restrições de Utilidade Pública  
**TIC** – Tecnologias de Informação e Comunicação

# Introdução

O presente relatório foi realizado no âmbito do último ano de Mestrado em Geografia Humana, Planeamento e Territórios Saudáveis da Faculdade de Letras, da Universidade de Coimbra, sendo fruto de um estágio curricular desenvolvido na Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Centro.

O tema deste relatório dá pelo título “Gestão Territorial: Uso, Ocupação e Transformação do Solo – Áreas REN e RAN na Região Centro 2016”. Nele encontram-se alguns dos temas que foram abordados durante o estágio (Gestão Territorial, Ordenamento do Território, Planeamento Territorial, RJUE, RAN, REN, entre outros).

Desde logo pelo título, verifica-se que a abordagem principal do relatório é a gestão territorial, e as práticas de uso, ocupação e transformação do solo.

A gestão do território tem vindo a ser cada vez mais valorizada por parte do Estado, das administrações centrais e locais. Como principal objetivo entende, o ordenamento organizado, responsável e sustentável do território. Para a obtenção deste, aplica-se a prática de planeamentos territoriais como instrumentos sobre o uso, ocupação e transformação do solo, de forma a criarem condições favoráveis à realização do desenvolvimento social e económico, assim como à melhoria da qualidade de vida das populações, quer nos espaços urbanos como em espaços rurais, salvaguardado o aproveitamento dos solos, estes baseados em leis base, normas e regulamentos, devidamente decretados pelo estado.

O relatório está estruturado por quatro capítulos:

- O primeiro aborda a caracterização da entidade de acolhimento, a sua área de atuação, a estrutura organizacional, destacando a DSOT/DGT.
- O segundo capítulo aborda a gestão territorial e a sua ligação com o ordenamento e o planeamento. Aqui são definidos os conceitos, os objetivos, os meios para os atingir, e os problemas que afetam o ordenamento do território.
- O terceiro capítulo aborda a caracterização teórica da gestão do Uso do Solo, assim como o regulamento deste, as operações urbanísticas, as



servidões e restrições, Reserva Agrícola Nacional (RAN) a Reserva Ecológica Nacional (REN).

- O quarto e último capítulo aborda a CCDRC como entidade participante no controlo da gestão territorial, o seu papel no SIRJUE como entidade coordenadora, as entidades externas e a apresentação do levantamento e sistematização de dados realizados durante o estágio.

Quanto à metodologia, numa primeira fase, procedeu-se à leitura e seleção de bibliografia (desde dissertações, relatórios de estágios, artigos científicos, publicações online, legislações), relacionada com as temáticas presentes no relatório. Seguiu-se a recolha de informação para a criação de base de dados para depois serem analisadas, a partir do sistema informático da CCDRC onde estão todos os processos inseridos, assim como a partir do SIRJUE, de onde se retiram valores relativamente às operações urbanísticas, às utilização das áreas REN e RAN, dados referentes aos processos por município, e as posições tomadas nesses processos, tanto pareceres como decisões globais.

As tarefas desenvolvidas no estágio foram variadas, começando pela monitorização do QUAR mensalmente a partir da introdução dos dados retirados do SIRJUE, referentes aos requerimentos aí tramitados, registo dos processos do SIRJUE no sistema informático da CCDRC, inserção dos processos relativos apenas a usos e ações em REN no mesmo sistema informático na área “Usos e Ações em áreas de REN” (UUAR versão 2.0), e por fim a ajuda na construção dos PowerPoint para as ações de sensibilização feitas pela DGT nos vários municípios da Região Centro, assim como o meu deslocamento para essas ações.

# **Capítulo I: Caracterização da Comissão de Coordenação e Desenvolvimento da Região Centro**

## **1.1 – Comissão de Coordenação e Desenvolvimento da Região Centro**

A CCDRC encontra-se legalmente enquadrada pelo Decreto-Lei n.º 228/2012, de 25 de outubro, onde está definida a sua Lei Orgânica.

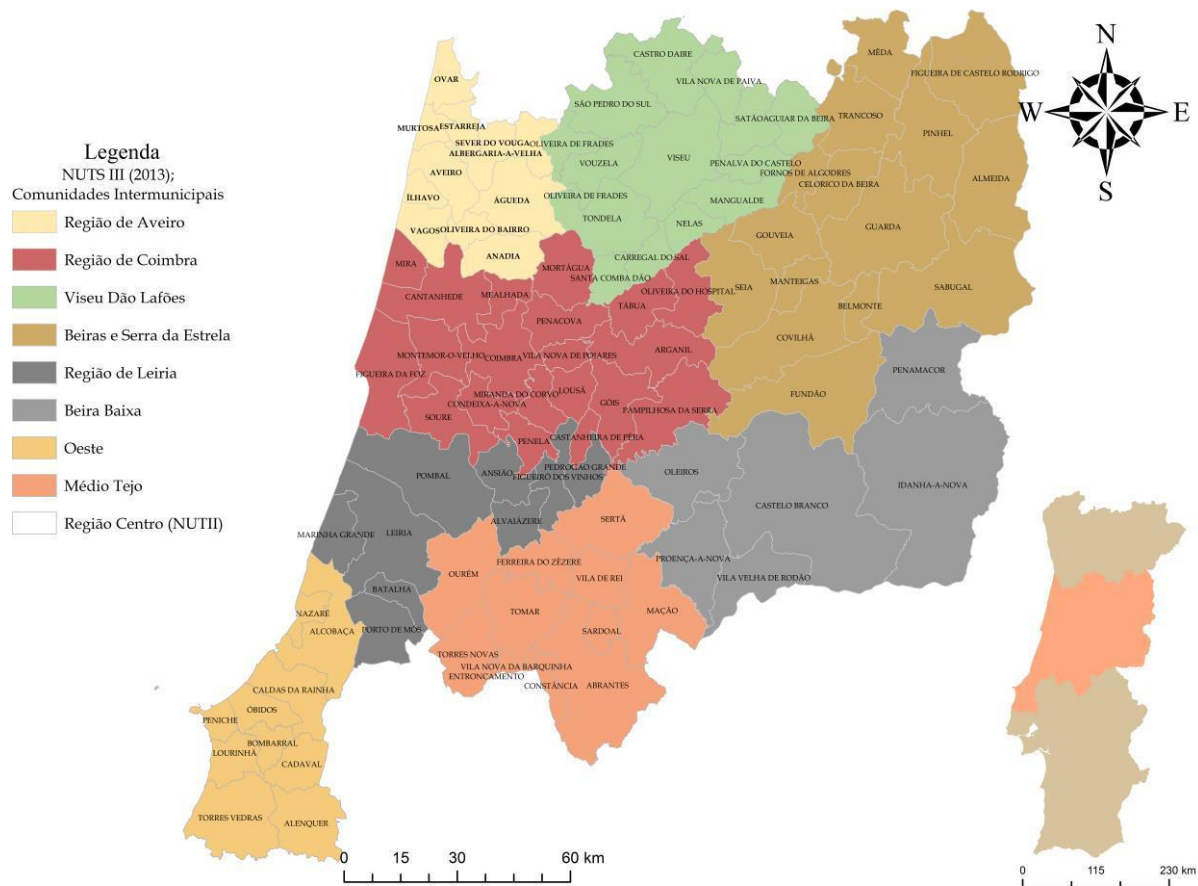
Entidade com a finalidade de desempenhar serviços da administração direta do estado, tendo autonomia administrativa e financeira, caracteriza-se como sendo um organismo descentrado da Presidência do Conselho de Ministros, assim sendo advém do Ministério do Planeamento e das Infraestruturas, com tutela conjunta com o Ministério do Ambiente.

Os objetivos desta mesma entidade baseiam-se em executar e fiscalizar as políticas ambientais, do ordenamento do território, no desenvolvimento das cidades e também no desenvolvimento regional (NUTS II Centro); avaliar os instrumentos de gestão territorial; garantir uma ação coordenada dos serviços descentrados a nível regional e apoiar tecnicamente as autarquias locais e as suas associações; estimular e promover os agentes e atividades regionais; contribuir para a coesão regional e nacional; reforçar a competitividade, a inovação e a valorização dos recursos naturais e humanos de cada região; aplicar uma gestão, no sentido da política de coesão da União Europeia; dinamizar a cooperação inter-regional e transfronteiriça. Ainda assegurar a gestão do Programa Operacional Regional no âmbito do Quadro de Referência Estratégico Nacional.

A meta da CCDRC é garantir a prestação de serviços que estão a seu encargo, de modo eficiente e sustentável, a fim de ser um instrumento eficaz de ação governativa. Dispõe de cinco serviços sub-regionais desconcentrados nos seguintes distritos, Aveiro, Castelo Branco, Guarda, Leiria e Viseu, sendo que em Coimbra é onde se situa a sede da entidade da região centro.

## 1.2 – Contextualização Territorial

A sua área de intervenção para fins de vários domínios, como para as matérias ambientais, de ordenamento do território e cidades e de desenvolvimento regional, e no apoio técnico às autarquias locais e as suas associações (com exceção do QREN) abrange 77 municípios, localizados desde as proximidades do Douro e do Vouga nos limites a Norte, até ao vale do Tejo e serras de Aire e Candeeiros nos limites a sul, a Este possui limites fronteiriços com as regiões espanholas de Castela e Leão e Estremadura, ainda a oeste limita-se pelo mar, apresentando uma importante costa marítima.



Fonte: CCDR-Centro

**Figura 1: NUTS III 2013 / Comunidades Intermunicipais da Região Centro (100 municípios)**

Contudo se abranger a aplicação das competências do âmbito do QREN, na operacionalização dos fundos estruturais e para fins estatísticos na região Centro a área de atuação abrange municípios da região Oeste e Médio Tejo passando a região a contar com um total de 100 municípios (Figura 1).

Na figura 1 está representada a Região Centro definida pela Nomenclatura de Unidades Territoriais (NUT) para fins estatísticos, de nível II, uma das 7 unidades territoriais (incluindo a regiões autónomas dos Açores e da Madeira), pelas quais Portugal é constituído.

Segundo as NUT de nível III encontramos Entidades Intermunicipais, as quais se designam: Beira Baixa; Beiras e Serra da Estrela; Médio Tejo; Oeste; Região de Aveiro; Região de Coimbra, Região de Leiria e Viseu Dão-Lafões.

### **1.3 – Estrutura Organizacional**

A instituição é constituída por um presidente e um vice-presidente, a estrutura orgânica da CCDRC é composta por uma estrutura nuclear, prevista na Portaria n.º 528/2007 de 30 de Abril, e outra flexível, definida no Despacho n.º 16 709/2007.

O 1º da Portaria n.º 528/2007, de 30 de Abril, a estrutura nuclear das CCDRC é constituída pelas seguintes Direções e Divisões:

- **Direção de Serviços de Desenvolvimento Regional:** Divisão de Planeamento e Avaliação / Divisão de Cooperação e Promoção;
- **Direção de Serviços de Ordenamento do Território:** Divisão de Ordenamento do Território e Conservação da Natureza / Divisão de Gestão Territorial;
- **Direção de Serviços de Ambiente:** Divisão de Avaliação Ambiental / Divisão de Licenciamento e Promoção Ambiental;

- **Direção de Serviços de Apoio Jurídico e à Administração Local:** Divisão de Apoio Jurídico / Divisão de Cooperação Técnica e Financeira;
- **Direção de Serviços de Comunicação e Gestão Administrativa e Financeira:** Divisão de Tecnologias, Comunicação e Imagem / Divisão de Organização e Recursos Humanos / Divisão de Gestão Financeira e Patrimonial;
- **Direção de Serviços de Fiscalização.**

Ainda se podem referir as restantes divisões Sub-Regionais a que se divide a CCDRC: Divisão Sub-Regional de Aveiro / Divisão Sub-Regional de Castelo Branco / Divisão Sub-Regional da Guarda / Divisão Sub-Regional de Leiria / Divisão Sub-Regional de Viseu.

#### **1.4 – Direção de Serviços de Ordenamento do Território (DSOT)**

A DSOT tem como principal papel, dentro da instituição, emitir pareceres de acordo com a lei no que respeita ao uso, ocupação e transformação do território; formular e conduzir as bases técnicas a nível regional, tanto da Política de Ordenamento do Território como da Política de Cidades e Conservação da Natureza; realizar a revisão e alteração do Plano Regional de Ordenamento do Território, promover todas as ações até à sua implementação, manutenção e avaliação, assim como a sua interligação com o Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território; acompanhar a execução, alteração e revisão dos planos sectoriais a nível territorial, bem como dos planos especiais, intermunicipais e municipais de ordenamento do território, sem descurar a sua avaliação ambiental; promover e colaborar na realização de estudos acerca de programas de qualificação das cidades, principalmente na sua reabilitação e reconversão de áreas degradadas, nomeadamente na conservação da natureza e da biodiversidade; fomentar parcerias de políticas sectoriais e regionais com os vários instrumentos de gestão do território; por fim desenvolver ações com vista à qualificação do território

afim de uma boa sustentabilidade e coesão, principalmente às formas de ocupar o solo, proteger e valorizar os recursos naturais, infraestruturas e serviços coletivos, assim como sistemas de mobilidade, comunicação e formação, circulação e acessibilidade.

## **1.5 – Divisão de Gestão Territorial (DGT)**

A Direção de Serviços de Ordenamento do Território é uma área de trabalho da CCDRC e esta subdivide-se em duas componentes, no Ordenamento do Território e Conservação da Natureza e na Divisão de Gestão Territorial.

Dentro da DGT, elaboram-se competências como, a intervenção nos procedimentos de gestão territorial relativo à tomada de medidas de carácter político em relação ao solo e que para isso precisem de aprovação da legislação visada pelo Governo ou de servidões administrativas; a missão de pareceres, baseados na lei relativamente ao uso, ocupação e transformação do solo; a responsabilização para com a entidade relativamente às suas competências a nível da gestão e fiscalização que abordem às áreas da Reserva Ecológica Nacional (REN) e da Reserva Agrícola Nacional (RAN); o desenvolvimento de estudos e programas de qualificação das cidades, em particular em matéria de reabilitação urbana e de reconversão de áreas urbanas degradadas; a gestão da zona costeira; a dinamização, acompanhamento, orientação e apoio técnico na prática da gestão territorial tanto a nível regional como local; a promoção, divulgação de todos os procedimentos para a divulgação de boas práticas e de todas as conformidades perante a legislação relativamente ao uso, ocupação e transformação do solo; representações na ERRAN-Centro; a regularização de atividades económicas em estabelecimentos industriais, operações de resíduos, explorações pecuárias; o atendimento e esclarecimento ao público; e a elaboração de ações de sensibilização destinado a técnicos e interessados, realizadas tanto na sede da CCDRC como nos municípios com os quais a entidade trabalha.

## **Capítulo II: Gestão Territorial, do Planeamento ao Ordenamento**

### **2.1 – Ordenamento do Território:**

Ordenamento do território é fundamental dentro da evolução e do desenvolvimento equilibrado e sustentável das sociedades. Como tal, é imprescindível haver hoje, por parte do governo e das autarquias, um interesse e obrigação de regularização do que se tem e do que se pretende fazer no território, havendo assim uma fomentação no ordenamento da sociedade.

O ordenamento não se faz por inércia, neste sentido está ligado estrategicamente a outros conceitos relacionados com o território, planeamento e desenvolvimento. Apostando nesta trilogia consegue-se abordar a gestão do território que posteriormente poderá ser operado a várias escalas, tendo em conta que a atribuição pública de ordenamento e planeamento compete somente ao Estado que detém técnicos especializados para o fazer.

Neste contexto é importante estabelecer um planeamento físico (orientações normativas para a utilização do território), uma dimensão estratégica, e ações de promoção do desenvolvimento (económica, social, territorial), assim como configurar instrumentos de desenvolvimento e também aplicar políticas setoriais.

#### **2.1.1 – Noção do Conceito**

O Ordenamento, segundo o dicionário de língua portuguesa, é um “ato ou efeito de ordenar ou pôr em ordem, ordenação”. Tendo agora em atenção o ordenamento do território a definição que lhe é dada, é um “processo integrado de organização do espaço biofísico, tendo como objetivo o uso e a transformação do território, de acordo com as suas capacidades e vocações e a permanência dos valores de equilíbrio biológico e de

estabilidade geológica, numa perspectiva de aumento da sua capacidade de vida” (Infopédia – Dicionários Porto Editora 2017).

“Corresponde, na maior parte dos casos à vontade de corrigir os desequilíbrios de um espaço nacional ou regional e constitui um dos principais campos de intervenção da Geografia aplicada. Pressupõe por um lado, uma perceção e uma conceção de conjunto de um território e, por outro lado, uma análise prospetiva.” (Baud, Bourgeat e Bras, 1999)

O Geógrafo Jorge Gaspar (1995) refere “O ordenamento do território é a arte de adequar as gentes e a produção de riqueza ao território numa perspectiva de desenvolvimento.”

Define-se ainda como sendo o aplicar e traduzir no solo “todas as políticas públicas, designadamente económico-sociais, urbanísticas e ambientais, visando a localização, organização e gestão correta das atividades humanas”. (Fernanda Oliveira, 2002)

A Carta Europeia do Ordenamento do Território (1983), que se caracteriza como sendo o primeiro documento que refere o ordenamento como uma tarefa pertencente também a identidades supranacionais, como no caso o conselho europeu, define-o como sendo “a tradução espacial das políticas, económica, social, cultural e ecológica da sociedade”, afirmando ainda que ordenamento do território é “simultaneamente uma disciplina científica, uma técnica administrativa e uma política que se desenvolve numa perspectiva interdisciplinar e integrada tendente ao desenvolvimento equilibrado das regiões e à organização física do espaço segundo uma estratégia de conjunto”. No entanto este documento é vinculativo e não obriga o estado a cumprir.

“O ordenamento do território não começou por ser uma ação planeada, mas foi surgindo como resultado das necessidades das populações e dos territórios. Assim, o ordenamento do território nasceu de uma dinâmica não planeada e é o resultado da atuação de vários fatores externos influentes neste processo. O ordenamento do território consiste portanto numa “forma voluntária de valorizar um espaço, tendo em consideração as relações internas e externas que ele mantém”, constituindo uma resposta específica “a motivações diversas” (Cidália Gonçalves citando Baud, Bourgeat e Bras; 1999).



Pode-se entender que o ordenamento é a aplicação no espaço de políticas setoriais, abrangendo a económica, a social ou a ecológica, tendo em vista o desenvolvimento sustentável e equilibrado das regiões sem comprometer as necessidades futuras, uma política ordenada e regularizada tendo como fim a melhoria da qualidade de vida, praticando uma gestão do território responsável dos recursos naturais e humanos e da proteção ambiental.

## **2.1.2 – Características Fundamentais e Objetivos do Ordenamento Territorial**

Baseado na Carta Europeia do Ordenamento do Território (20 de maio de 1983), o ordenamento do território “deve ter em consideração a existência de múltiplos poderes de decisão, individuais e institucionais que influenciam a organização do espaço, o carácter aleatório de todo o estudo prospetivo, os constrangimentos do mercado, as particularidades dos sistemas administrativos, a diversidade das condições socioeconómicas e ambientais. Deve, no entanto, procurar conciliar estes fatores da forma mais harmoniosa possível”.

Neste contexto retira-se o facto de o ordenamento não depender somente de uma individualidade, mas sim vários agentes que se encontram aí inseridos para que em comunhão sejam feitas as prevenções e as aplicações cuidadas do território sem comprometer o que já ai se encontra, tendo em vista sempre a melhoria do espaço, resolvendo problemas que possam existir, apostando na valorização seja a nível ecológico ou a nível humano como construções urbanísticas, infraestruturas, entre outras.

“O ordenamento pressupõe uma vontade comum de todos os seus intervenientes. Mas divergências de interesses levam frequentemente a análises e a propostas diferentes” (Baud, Bourgeat e Bras, 1999).

Segundo Fernanda Oliveira (2009) o ordenamento do território surge como uma política pública que visa a resolução global de problemas que as implantações territoriais e as atividades humanas colocam nos vários setores, que incidem no território e que têm de ser devidamente coordenados.

O ordenamento do território visa uma gestão responsável dos recursos naturais, a proteção ambiental, a utilização racional do território, a melhoria da qualidade de vida, o desenvolvimento socioeconómico, a promoção dos equilíbrios entre as regiões diminuindo as disparidades e também a distribuição racional em termos geográficos das atividades económicas.

Abordando novamente a Carta Europeia do Ordenamento do Território (20 de maio de 1983) ela também apresenta as características fundamentais do ordenamento do território regendo por quatro princípios:

- **“Democrático:** deve ser conduzido de modo a assegurar a participação das populações interessadas e dos seus representantes políticos;
- **Integrado:** deve assegurar a coordenação das diferentes políticas sectoriais e a sua integração numa abordagem global;
- **Funcional:** deve ter em conta a existência de especificidades regionais, fundamentadas em valores, cultura e interesses comuns que, por vezes, ultrapassam fronteiras administrativas e territoriais, assim como a organização administrativa dos diferentes países.
- **Prospetivo:** deve analisar e tomar em consideração as tendências e o desenvolvimento a longo prazo dos fenómenos e intervenções económicas, ecológicas, sociais, culturais e ambientais.”

Segundo autores como Merlin e Choay (2000), os objetivos passam também pelo desenvolvimento e implementação das atividades (económicas abrangendo assim os sectores: primário (agrícola), secundário (indústria), terciário (serviços); uma definição, evolução da armadura urbana e também o reforço, se assim for necessário, da rede urbana; o ordenamento, desenvolvimento e proteção das zonas rurais; implementação de vários equipamentos, infraestruturas que tenham posteriormente um importante impacto e um entretenimento económico positivo no território; planificação e

desenvolvimento das redes de infraestruturas (autoestradas, caminhos de ferro, portos, meios aéreos) assim como das infraestruturas imateriais (telecomunicações, informática); e o ordenamento das regiões turísticas, tendo especial atenção as áreas mais frágeis e mais procuradas dentro destas, como é o caso dos espaços de montanha e de litoral; a proteção dos solos; a exploração dos recursos turísticos; a aplicação de uma política de desenvolvimento económico local.

Para o ordenamento do território encontram-se os mais variados objetivos, sendo que alguns de autor para autor diversificam. Contudo muitos assentam nos mesmos, assim a Carta Europeia também publicou e definiu alguns dos objetivos gerais entre eles encontram-se:

- “Desenvolvimento socioeconómico equilibrado das regiões: (...) o ordenamento do território deve procurar conter o crescimento das regiões superpovoadas ou sujeitas a um desenvolvimento demasiado rápido, encorajar o desenvolvimento das regiões atrasadas e manter ou adaptar as infraestruturas indispensáveis à recuperação económica das regiões em declínio ou ameaçadas por graves problemas de emprego (...);
- Melhoria da qualidade de vida: pela escolha da localização que permita uma utilização ótima do espaço favorece-se a melhoria da qualidade de vida quotidiana, quer se trate de habitação, trabalho, cultura, recreio ou, ainda, das relações no seio das comunidades humanas, nomeadamente a melhoria do bem-estar individual traduzido na criação de empregos e na instalação de equipamentos de natureza económica, social e cultural, correspondendo às aspirações das diferentes camadas da população;
- Gestão responsável dos recursos naturais e a proteção do ambiente: promovendo estratégias que minimizam os conflitos entre a procura crescente de recursos naturais e a necessidade da sua conservação, o ordenamento do território procura assegurar uma gestão responsável do ambiente, dos recursos do solo e do subsolo, do ar e das águas, dos recursos energéticos, da fauna e da flora, prestando atenção particular à paisagem e ao património cultural e arquitetónico;

- Utilização racional do território: (...) da localização, organização e desenvolvimento dos grandes complexos urbanos e industriais, das infraestruturas fundamentais e da proteção dos solos agrícolas e florestais. Este ordenamento, de natureza física, deve necessariamente ser acompanhado de uma política fundiária, a fim de ser possível alcançar objetivos que são de interesse coletivo;
- Implementação dos objetivos do ordenamento do território: (...) numerosos organismos privados e públicos contribuem, pelas suas ações, para desenvolver ou alterar a organização do espaço. O ordenamento do território traduz uma vontade de integração e coordenação interdisciplinar e de cooperação entre as autoridades envolvidas;
- Coordenação entre os diferentes sectores: este esforço de coordenação respeita essencialmente à distribuição da população, das atividades económicas, do habitat, dos equipamentos coletivos e ao fornecimento de energia, aos transportes e ao saneamento básico; à luta do ambiente e do património natural, histórico e cultural;
- Coordenação e cooperação entre os diversos níveis de decisão e obtenção de recursos financeiros: as várias autoridades envolvidas na política de ordenamento do território necessitam que lhes seja dada competência para decidir, bem como os meios financeiros adequados. (...) Aquelas autoridades devem ter em atenção as medidas tomadas ou previstas a nível inferior ou superior e, conseqüentemente manterem-se informadas reciprocamente e de maneira regular;
- Participação das populações: toda a política de ordenamento do território, qualquer que seja o seu nível, deve ser baseada na participação ativa dos cidadãos. É, assim, indispensável que eles sejam informados, de forma clara e de maneira compreensível, em todas as fases do processo de planeamento e no enquadramento das estruturas e procedimentos institucionais.”

Os vários objetivos também irão depender do território e da escala de implementação, seja a nível nacional, regional ou local. Na Carta Europeia ainda se define objetivos específicos dependendo das regiões rurais, regiões urbanas, regiões fronteiriças, regiões de montanha, regiões com fragilidades estruturais, regiões deprimidas e regiões costeiras e ilhas. Para cada território haverá sempre uma necessidade de ordenamento diferente, tendo em atenção as especificações e características de cada um, variando assim os objetivos, assim como variam consoante as prioridades e as necessidades do Estado e das Autarquias Locais.

“A realização destes objetivos é essencialmente uma questão política, que deve passar pela integração e coordenação entre as autoridades públicas envolvidas, e ainda com os numerosos organismos privados que contribuem, pelas suas ações, para (re)desenhar a ocupação e a organização do espaço” (Carvalho, 2012)

Torna-se ainda relevante referir que apesar do ordenamento ser aplicado de forma contínua ao longo do tempo, é importante ter em atenção que o seu ou os seus efeitos só irão certamente ser sentidos a longo prazo.

## **2.2 – O Planeamento como Instrumento do Ordenamento do Território**

Não se pode falar de ordenamento sem se discutir obviamente de planeamento, estes que são dois conceitos que se complementam, contruindo-se assim a gestão do território.

Segundo o dicionário de língua portuguesa o planeamento define-se como “ato ou efeito de planear; determinação dos objetivos e dos meios para os atingir; preparação de decisões para alcançar objetivos específicos tendo como finalidade melhorar o uso e gestão dos recursos bem como a qualidade dos ambientes naturais e sociais; função ou serviço de preparação do trabalho (Infopédia – Dicionários Porto Editora 2017).

O autor Alves (2001) entende o planeamento territorial como uma “via para alcançar os objetivos do ordenamento do território e do desenvolvimento sustentável, mediante um conjunto de atividades que detalham aqueles objetivos no espaço e no

tempo, geram, avaliam, e selecionam as diferentes alternativas possíveis para os alcançar, definem os meios necessários e a programação da sua utilização e exercem o controlo e a gestão da execução das ações definidas”.

Sendo o planeamento operativo, praticável, o instrumento utilizado é o plano, que concretiza num dado momento, todas as opções e compromissos sobre o que se pretende para uma determinada área. No plano, elaboram-se quadros estratégicos e de diálogo, definidos pelos objetivos do ordenamento do território, para o lançamento de projetos e condicionamento dos seus programas. Nesta perspetiva, o conceito de planeamento, consiste na definição de uma estratégia de intervenção com vista a alcançarem-se objetivos de ordenamento, concretizáveis através de projetos e ações (Pardal e Costa Lobo, 2000).

O planeamento torna-se assim o principal instrumento do ordenamento, primeiro planear para conseqüente ordenar o território, para chegar a este processo que é planear, é necessário a recolha de informação sobre o sistema territorial, o recorrer a diversas áreas específicas do conhecimento e realizar uma leitura de síntese para compreender o território e a sua funcionalidade e caracterização de modo a trabalhá-lo, assim podem-se definir seis processos que constituem a elaboração do planeamento:

1. Formulação dos objetivos que levam à sua elaboração;
2. Elaboração de um inventário onde se registre qual a situação atual do território;
3. Concretização de uma análise e diagnóstico do espaço;
4. Tomada de decisão;
5. Monitorização;
6. Revisão.

Pardal e Costa Lobo (2000) debatem ainda a relação entre estes dois conceitos (ordenamento/planeamento) referindo que, não havendo uma relação sequencial entre eles no que se refere à metodologia, o ordenamento dispõe-se a montante, fazendo este o reconhecimento do real, enquanto o planeamento intervém nessa mesma realidade, tendo assim um carácter mais operativo.

O planeamento territorial depende de várias variantes, assim o poder de decisão cabe a várias entidades que estejam ligadas a um contexto tanto interno como externo ao processo de ordenamento do território, estes terão de encontrar um consenso, pois poderão por em causa todo este mesmo processo. O planeamento poderá também ser um processo contínuo e sistemático que tende como fim a produção de compensações às alterações efetuadas no território.

Tanto o Planeamento como o Ordenamento acabam por estabelecer uma estreita relação entre eles, representam assim o equilíbrio na tradução espacial dos mais variados domínios dos quais é composta a sociedade.

O ordenamento acaba por ser a gestão da interação entre a sociedade e o território, consistindo assim no planeamento das ocupações no espaço, no planeamento do potencial aproveitamento de infraestruturas existentes, assim como no planeamento da preservação dos recursos naturais e humanos existentes. Enquanto o planeamento tem como objetivo o ordenamento territorial, base da gestão territorial, que faz análises e prática da distribuição de locais destinados a habitação, a locais para vários tipos de plantação e atividades produtivas, entre outros, num determinado território, assim como a sua forma de utilização pelos agentes envolvidos.

### **2.3 – Planeamento Estratégico para o Desenvolvimento Sustentável do Território**

A sustentabilidade é um termo base no que se refere ao ordenamento e ao planeamento territorial. É crucial no século em que vivemos ordenar e planejar de forma sustentável a fim de garantir a resolução dos desafios do presente sem comprometer as gerações futuras, tanto a nível socioeconómico como ecológico. Surge assim um modo de planeamento estratégico para uma elaboração de um ordenamento racional e sustentável.

Segundo Simplício (2000), o planeamento estratégico é hoje consensual, o seu reconhecimento e importância aplicada na realidade urbana e na valorização estruturantes das cidades médias na rede urbana.

Foi na década de 90 do século XX que em Portugal desenvolveu-se planeamentos estratégicos ligados ao desenvolvimento urbano, tendo sido o primeiro o Planeamento Estratégico de Lisboa.

Hoje mais que nunca é preciso planejar estrategicamente os territórios, os lugares. E o que se entende por planeamento estratégico? Simplício define-o como sendo um conceito que implica ter noção de permanente avaliação das mudanças para que, em cada momento, sejam elaboradas as melhores estratégias de intervenção no território em causa. Existe neste contexto a ideia de inovação, elaboração de políticas e soluções inovadoras para valorizar o território e as cidades, facto este essencial e predominante nos processos bem conseguidos de desenvolvimento.

Implica a noção de permanente avaliação das mudanças para que, em cada momento, sejam formuladas as melhores estratégias de intervenção. Tem várias áreas de intervenção, seja económica, cultural, social, política e ecológica. Tem como finalidade a realização dos objetivos a que se propõem os agentes e forças dinâmicas, assegurar o desenvolvimento socioeconómico das populações.

Mais que um plano estratégico, este tem de ser um plano sustentável, onde o desenvolvimento territorial exige, atualmente, uma resposta mais eficaz sob risco de não estar assegurado um desenvolvimento económico, social e ecológico sustentado.

O planeamento estratégico, com a finalidade de desenvolvimento local ou regional, assenta cada vez mais em políticas atuais na valorização dos recursos territoriais e no fomento e apoio dos sistemas territoriais de produção, e promover o desenvolvimento a partir de fatores endógenos. Assim, um determinado território pode-se tornar atrativo para futuros investimentos de capital e fixação de população. Torna-se o planeamento estratégico como um instrumento das cidades e das regiões, ultrapassando um planeamento mais tradicional, um instrumento de resposta à rápida evolução num contexto de mudanças e incertezas, onde se devem destacar as potencialidades e as vocações das cidades e dos territórios.

A aplicação do planeamento estratégico corresponde, assim, ao reconhecimento de que é preferível identificar e atacar as condições e fatores suscetíveis de constituírem problemas e estrangulamentos ao desenvolvimento urbano a ter que adotar soluções de defesa contra as suas consequências (Simplício M., 2000).

Para a elaboração destes planos eles devem ser flexíveis e adaptáveis nas suas propostas, focarem as propostas e estratégias de intervenção nas questões estruturantes e



de fundo, valorizar as potencialidades e vocações locais, planejar tendo em atenção o contexto de incerteza, envolver e trazer a participar as estruturas e agentes locais, aplicação do planeamento mais como estímulo e orientação do que como regulamentação, promover o desenvolvimento socioeconómico, tornar o território competitivo.

As prioridades estratégicas do desenvolvimento do território europeu são:

- **Crescimento Inteligente:** melhorar a qualidade da educação, fortalecer o desempenho da investigação, promoção da inovação, promoção da transferência do conhecimento a partir do TIC, através das potencialidades da região assim como dos agentes aí presentes.
- **Crescimento Sustentável:** desenvolvimento capaz de responder às necessidades do presente sem comprometer a capacidade de crescimento das gerações futuras. Visa melhorar as condições de vida dos indivíduos, preservando simultaneamente o meio envolvente a curto, médio e, sobretudo, longo prazo. O desenvolvimento sustentável comporta um triplo objetivo: um desenvolvimento economicamente eficaz, socialmente equitativo e ecologicamente sustentável.
- **Crescimento Inclusivo:** desenvolver uma economia de empregabilidade elevada marcada pela coesão territorial e social.

## 2.4 – Instrumentos de Gestão Territorial em Portugal

O autor Paulo Carvalho (2012) refere que os alicerces da política de ordenamento do território e de urbanismo “assentam no sistema de gestão territorial, organizado num quadro de interação que envolve os âmbitos nacional, regional e municipal, e a sua concretização envolve instrumentos de gestão territorial de natureza diversa, de acordo com as funções diferenciadas que desempenham: estratégica, programação ou concretização, das diversas políticas, e regulamentar”.

Os planos elaborados no contexto na gestão territorial são os chamados Instrumentos de Gestão Territorial, aprovados pelo Decreto-Lei n.º 380/99 de 22 de setembro, caracterizam-se como um conjunto de documentos que têm como objetivo a elaboração do Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial (RJIGT).

São nestes mesmos documentos, onde se encontram todas as normas das quais devem seguir o ordenamento e o planeamento territorial. Contudo os instrumentos de gestão territorial nem sempre estão preparados para enfrentar novos desafios, assim sendo podem sofrer alterações ao longo dos anos para que possam responder a certas necessidades às quais outrora não respondia, já tendo sido alterado por duas vezes através do Decreto-Lei n.º 310/2003 de 10 de dezembro e posteriormente através do Decreto-Lei n.º 316/2007 de 19 de setembro.

São vários os Instrumentos de Gestão Territorial que o nosso país utiliza, contudo a sua atuação varia conforme a escala da sua implementação, assim como de locais específicos que precisem de um planeamento mais cuidado e atento (planos especiais). Estes instrumentos formam um sistema de gestão territorial (sistema de ordenamento do território e de urbanismo).

Os instrumentos de planeamento estão estruturados em três níveis distintos: nacional, regional e municipal.

Os instrumentos a nível nacional acomodam instrumentos de gestão do território que definem o quadro estratégico para o ordenamento do território nacional, contendo todas as diretrizes a considerar no ordenamento regional e municipal e a compatibilização entre os diversos instrumentos como os de natureza especial, os de política sectorial. Aqui integram-se os PNPOT, os PS, e ainda os PEOT.

Os de nível regional definem o quadro estratégico para o ordenamento do território regional que estabelece ligação com as políticas nacionais de desenvolvimento económico e social, estabelecendo assim as diretrizes orientadoras do ordenamento municipal. Neste contexto encontramos o PROT como instrumento de gestão territorial.

A nível municipal, definem-se as diretrizes de acordo com os planos dos restantes níveis (nacional e regional), tendo-os em atenção mas diferenciando-se pela possibilidade de conter ações próprias de desenvolvimento estratégico, como no que respeita ao regime do uso e transformação do solo. Integram-se aqui os PMOT (sendo que dentro deste existem ainda os PDM, os PP e os PU), e os PIMOT.

No espaço nacional ainda são elaborados planos para o âmbito mais local (PP), e ainda a formulação de planos de âmbito especial (POOC, POAP, POE e POAAP).

Assim, encontramos em território nacional, os seguintes instrumentos, segundo o nível de atuação e uma breve síntese de cada funcionalidade:

### **Nacional:**

- Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território (PNPOT) – Aqui estão centradas as decisões e as normas principais e mais importantes no que diz respeito à gestão do ordenamento territorial de Portugal, é o principal instrumento de gestão territorial estando acima de os restantes complementando-os. Ainda estabelece relação de cooperação com outros planos idênticos presentes na União Europeia.
- Planos Especiais de Ordenamento do Território (PEOT) – Defendem a salvaguarda dos recursos naturais assim como a sua valorização compatibilizando com a sua utilização, aplicando uma gestão sustentável no território. São planos que se centram na gestão territorial de áreas protegidas, de áreas de albufeiras de águas públicas, áreas de orla costeira e também de áreas de estuários.
- Planos Sectoriais (PS) – Abrangem diversas áreas da administração central, como o próprio nome indica, aplica-se a vários sectores da sociedade, como a nível do ambiente, na saúde, na cultura, nos transportes, etc.

### **Regional:**

- Planos Regionais de Ordenamento do Território (PROT) – Planos de ordenamento que atingem as NUTS II, a sua aplicação é feita por região, é assim um modelo de organização do território regional. Aparecem da fragmentação do PNPOT e do PS e ainda fazem de quadro de referências dos PIMOT e do PMOT.

### **Municipal:**

- Planos Municipais de Ordenamento do Território (PMOT) – Esclarecem os objetivos do município, definem a utilização do solo no município, de modo que seja compatível e sustentável com a organização de redes dos sistemas urbanos.
- Plano Diretor Municipal (PDM) – Define as atividades e o uso do solo do município, para isso estabelecendo classes e categorias para os variados tipos de edificações, que vão desde edifícios residências até a estações de recolha e tratamento de resíduos.
- Plano de Urbanização (PU) – Estabelece um quadro de referência para a aplicação de políticas urbanas no município, esclarecendo o uso e a transformação do solo que podem ou não ser efetuados.
- Planos Intermunicipais de Ordenamento do Território (PIMOT) – Plano que estabelece relação entre o PMOT do município com os adjacentes, onde visam uma articulação socioeconómica entre os demais que se encontram envolvidos no plano. A sua elaboração parte das câmaras municipais envolvidas, sendo que a sua prática requer aprovação das Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional (CCDRC).

### **Local:**

- Plano de Pormenor (PP) – Define mais detalhadamente a ocupação de uma área específica do território municipal.

### **Especial:**

- Plano de Ordenamento da Orla Costeira (POOC) – Define as restrições relativamente à costa com o objetivo de preservar as características do

litoral, abrange áreas de águas marítimas costeiras e interiores, respetivos leitos e margens e faixas de proteção.

- Plano de Ordenamento de Áreas Protegidas (POAP) – O principal objetivo é definição de planos que garantem e assegurem a proteção e preservação de áreas de valor de património natural, como é exemplo os Parques Naturais, Parques Nacionais, Paisagem Protegidas e Reservas Naturais.
- Plano de Ordenamento dos Estuários (POE) – Defende a proteção das águas, leitos e margens dos ecossistemas que nelas se encontram, valorização ambiental, económicas e social que se encontra na orla terrestre envolvente.
- Plano de Ordenamento de Albufeiras de Águas Públicas (POAAP) – Define o uso das águas públicas e também da ocupação das zonas de proteção que estão associadas às albufeiras.

As atribuições deste sistema s nível nacional é responsável do Estado, a de nível regional é responsável pelas regiões administrativas, e por fim a nível municipal é logicamente responsável pelos municípios.

Citando Fernanda Oliveira (2009), “Cada um dos referidos instrumentos de gestão territorial desempenha, nos termos da Lei de Bases, uma função própria, que se diferencia daquela que é praticada pelos restantes. Assim, enquanto uns se apresentam como instrumentos de desenvolvimento territorial definidores de uma estratégia e de grandes orientações e diretrizes sobre a forma de ocupação do território (PNPOT, PROT e PIMOT), outros definem as regras concretas para aquela ocupação, através das tarefas básicas de classificação e qualificação dos solos. Precisamente por isso, os primeiros não integram normas diretamente vinculativas dos particulares, enquanto que os últimos detêm este tipo de eficácia, característica que partilham com os planos especiais de ordenamento do território. Apesar de os planos municipais e os planos especiais serem,

ambos, dotados de eficácia plurissubjectiva, são os planos municipais de ordenamento do território que apresentam maior relevo no sistema de gestão territorial criado pela Lei de Bases dado tratar-se, ao contrário dos planos especiais, que têm carácter subsidiário, supletivo e sectorial, de instrumentos de tratamento tendencialmente global e integrado da área territorial da respetiva intervenção. Efetivamente, as previsões dos planos municipais de ordenamento do território têm carácter global, uma vez que tomam em consideração todos os interesses que confluem na sua área de incidência e estabelecem métodos de conflito real ou potencial”

Para que a implementação destes instrumentos seja eficiente, o sistema de ordenamento do território terá de ter uma atuação coordenada e concertada entre os demais níveis de administração do território na elaboração dos planos. Planos devem ser elaborados de forma programada e organizada pelos meios de políticas do solo assim como dos instrumentos contratuais.

Para o culminar de uma gestão territorial responsável há que pela Leis de Base a necessidade de desenvolvimento dos mecanismos de avaliação da política de ordenamento do território, como é o caso da elaboração dos Relatórios de Estado do Ordenamento do Território, apresentando os três níveis de atuação (nacional, regional e municipal).

## **2.5 – Portugal – Problemas Relativamente ao Ordenamento Territorial**

Nos nossos dias os territórios são caracterizados por contantes dinâmicas e transformações espaciais o que faz com que surgem problemas para o ordenamento territorial, visto que este terá de acompanhar e adaptar-se à evolução do e dinâmicas territoriais que se caracterizam como sendo constantes.

Para combater esses mesmos problemas é preciso primeiro identificá-los. Alguns problemas gerais como a insuficiente salvaguarda e valorização dos recursos naturais e ineficiente gestão de riscos; a expansão urbana desordenada e correspondentes efeitos na fragmentação e desqualificação do tecido urbano e dos espaços envolventes; ineficiência e insustentabilidade ambiental e económica nos domínios dos transportes e da energia; insuficiência das infraestruturas e sistemas de apoio à competitividade, conectividade e projeção internacional da economia do país; inadequação da

distribuição territorial de infraestruturas e de equipamentos coletivos face às dinâmicas de alteração do povoamento e das necessidades sociais; ausência de uma cultura cívica de ordenamento do território e ineficiência dos sistemas de informação, planeamento e gestão territorial.

A seguir encontram-se os 24 problemas para o Ordenamento do Território em Portugal, segundo o PNPOT:

- **“a) Recursos naturais e gestão de riscos**

1. Degradação do solo e riscos de desertificação, agravados por fenómenos climáticos (seca e chuvas torrenciais) e pela dimensão dos incêndios florestais.

2. Degradação da qualidade da água e deficiente gestão dos recursos hídricos.

3. Insuficiente desenvolvimento dos instrumentos de ordenamento e de gestão das áreas classificadas integradas na Rede Fundamental de Conservação da Natureza.

4. Insuficiente consideração dos riscos nas ações de ocupação e transformação do território, com particular ênfase para os sismos, os incêndios florestais, as cheias e inundações e a erosão das zonas costeiras.

- **b) Desenvolvimento urbano e rural**

5. Expansão desordenada das áreas metropolitanas e de outras áreas urbanas, invadindo e fragmentando os espaços abertos, afetando a sua qualidade e potencial ecológico, paisagístico e produtivo, e dificultando e encarecendo o desenvolvimento das infraestruturas e a prestação dos serviços coletivos.

6. Despovoamento e fragilização demográfica e socioeconómica de vastas áreas e insuficiente desenvolvimento dos sistemas urbanos não metropolitanos e da sua articulação com os espaços rurais envolventes, enfraquecendo a competitividade e a coesão territorial do país.

7. Degradação da qualidade de muitas áreas residenciais, sobretudo nas periferias e nos centros históricos das cidades, e persistência de importantes segmentos de população sem acesso condigno à habitação, agravando as disparidades sociais intraurbanas.

8. Insuficiência das políticas públicas e da cultura cívica no acolhimento e integração dos imigrantes, acentuando a segregação espacial e a exclusão social nas áreas urbanas.

- **c) Transportes, energia e alterações climáticas**

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

10. Deficiente intermodalidade dos transportes, com excessiva dependência da rodovia e do uso dos veículos automóveis privados e insuficiente desenvolvimento de outros modos de transporte, nomeadamente do ferroviário.

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

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

- **c) Competitividade dos territórios**



13. Forte dispersão geográfica das infraestruturas económicas e dos equipamentos terciários mais qualificantes, com perdas de escala e atrofia das relações de especialização e complementaridade geradoras de maior rendibilidade social e económica.

14. Ausência de um sistema logístico global, que tenha em conta os requisitos dos diferentes sectores de atividade e a inserção dos territórios nos mercados globais.

15. Insuficiente projeção externa das funções económicas das principais aglomerações urbanas, dificultando a participação de Portugal nos fluxos de investimento internacional.

16. Reduzida extensão das cadeias de valor e insuficiente exploração das condições e dos recursos mais diferenciadores dos territórios, e correspondente debilidade das relações económicas interinstitucionais e inter-regionais no espaço económico nacional.

- **d) Infraestruturas e serviços coletivos**

17. Expansão e intensa alteração da estrutura da procura social de serviços coletivos e de interesse geral, pelo efeito conjugado de mudanças demográficas (envelhecimento, imigração e migrações internas), económicas e culturais.

18. Desajustamento da distribuição territorial e da qualidade da oferta de infraestruturas coletivas e dos serviços de interesse geral face a essa expansão e alteração estrutural das procuras sociais.

19. Deficiente programação do investimento público em infraestruturas e equipamentos coletivos, com insuficiente consideração dos impactes territoriais e dos custos de funcionamento e manutenção.

20. Incipiente desenvolvimento da cooperação territorial de âmbito supramunicipal na programação e gestão de infraestruturas e equipamentos coletivos, prejudicando a obtenção de economias de escala e os ganhos de eficiência baseados em relações de associação e complementaridade.

- **e) Cultura cívica, planeamento e gestão territorial**

21. Ausência de uma cultura cívica valorizadora do ordenamento do território e baseada no conhecimento rigoroso dos problemas, na participação dos cidadãos e na capacitação técnica das instituições e dos agentes mais diretamente envolvidos.

22. Insuficiência das bases técnicas essenciais para o ordenamento do território, designadamente nos domínios da informação georreferenciada sobre os recursos territoriais, da cartografia certificada, da informação cadastral e do acesso em linha ao conteúdo dos planos em vigor.

23. Dificuldade de coordenação entre os principais atores institucionais, públicos e privados, responsáveis por políticas e intervenções com impacte territorial.

24. Complexidade, rigidez, centralismo e opacidade da legislação e dos procedimentos de planeamento e gestão territorial, afetando a sua eficiência e aceitação social.”

É fulcral esclarecer e analisar, todo o conjunto destes problemas, para assim se definirem as políticas de desenvolvimento territorial, para a prática organizada, responsável e sustentável da gestão territorial.

Para conseguir o culminar destes problemas que se caracterizam pela sua transversalidade no território, há que apelar à política e à cidadania. Para os enfrentar não basta somente os IGT mas também é imprescindível o desenvolver de outras políticas e instrumentos assim como a participação ativa dos cidadãos, sendo extremamente necessário o desenvolver da cidadania em conformidade com a gestão territorial.

## **Capítulo III: Uso/Ocupação/Transformação do Solo**

### **3.1 – Relação destes Conceitos com o Território**

O uso, ocupação e transformação do solo é definido pela forma do Ser Humano de como utiliza e exerce as suas atividades no território. Contudo a utilização indevida do mesmo pode trazer para o espaço geográfico grandes impactos negativos, seja nos ecossistemas, nos recursos naturais, ou no solo e na água que aí se encontram.

Segundo a Lei n.º 11/87, de 7 de abril, o solo é um componente ambiental natural, que merece ser protegido e salvaguardado, e como recurso natural, é necessária a adoção de medidas para a sua racional utilização, de modo a evitar a sua degradação e também para promover a melhoria da sua fertilidade e regeneração, incluindo o estabelecimento de uma política de gestão de recursos naturais que salvaguarde a estabilidade ecológica e os ecossistemas de produção, proteção ou de uso múltiplo e regule o ciclo da água.

Neste sentido o solo tem nele estabelecido leis base para a seu uso, no entanto se houver um uso indevido destas mesmas legislações, assim como dos planeamentos do uso do solo, verificar-se-á que este incumprimento coloca em causa o próprio solo, acelerando a sua degradação, prejudicando o ambiente ecológico que aí se encontra (ecossistemas, recursos naturais). Hoje em território nacional ainda encontramos construções clandestinas que certamente prejudicaram e ainda prejudicam o meio ambiente nos espaços geográficos onde se encontram.

Todas as práticas que remetem ao solo são legisladas, por esta mesma razão não se pode utilizar, ocupar sem regras, existem regulamentos que têm de ser cumpridos. O território tem de ter um planeamento coerente, coeso, responsável, sustentável e flexível para que possa responder aos problemas atuais e futuros, com o objetivo de melhorar a qualidade de vida da sociedade. Assim se faz a gestão devida do território, seguindo um conjunto de ideias, ações e estratégias que se encontram nos IGT (abordados no capítulos anterior).

## 3.2 – Regulamento do Uso do Solo

A regulação do uso e transformação do solo é gerida pelo Regulamento do Uso do Solo, onde detém um conjunto de regras para este mesmo feito em determinado território, tendo por base o Decreto Regulamentar n.º 15/2015, de 19 de agosto.

O regime do uso do solo é organizado nos planos territoriais, tanto de nível intermunicipal como municipal, onde se encontram estabelecidos a classificação e qualificação do solo, tendo em atenção a estratégia de desenvolvimento local, o quadro estratégico regional e as leis estabelecidas do ordenamento do território e ao urbanismo.

Nos planos municipais de ordenamento do território ainda se encontram definidas as classes e categorias do uso do solo através da qualificação do solo. Esta que determina o destino dos terrenos, distinguindo ao mesmo tempo o solo urbano do rural.

No entanto as áreas que sejam abrangidas por servidões e restrições de utilidade pública, os regimes dessas é que prevalecem e não as ordenações do regime do solo.

A classificação do solo divide-se em duas classes, solo rústico e solo urbano. Esta classificação e reclassificação é apresentada nos planos municipais ou intermunicipais, regulamentado segundo o decreto em vigor o Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial.

Distinções do planeamento territorial do solo rústico e do solo urbano:

- **Solo Rústico** – Proteção do solo como recurso natural escasso e não renovável; salvaguardar as áreas com reconhecida aptidão para usos agrícolas, pecuários e florestais, afetas à exploração de recursos geológicos e energéticos ou à conservação da natureza e da biodiversidade; enquadrar adequadamente outras ocupações e usos incompatíveis com a integração em espaço urbano ou que não confirmam o estatuto de solo urbano.

- **Solo Urbano** – Área de urbanização e edificação urbana. Visa a sustentabilidade e a valorização das áreas urbanas, no respeito pelos imperativos de economia do solo e dos demais recursos territoriais. Este tipo de solo é constituído pelo solo total ou parcialmente urbanizado ou edificado e, como tal, afeto em plano intermunicipal ou municipal à urbanização e à edificação; tal como pelos solos urbanos afetos à estrutura ecológica necessários ao equilíbrio do sistema urbano.

Quanto à qualificação do solo o regime do solo estabelece para esta várias categorias subcategorias, tanto para o solo rústico como para o urbano. São assim definidas para o aproveitamento em função da utilização dominante.

A qualificação do solo rege por vários princípios, o princípio da compatibilidade dos solos; o princípio da graduação; o princípio da preferência de usos; o princípio da estabilidade, isto de modo à gestão do solos ser sustentável.

As categorias apresentadas pelo regime do solo são as seguintes:

#### **Solo Rústico:**

- Espaços agrícolas;
- Espaços florestais;
- Espaços afetos à exploração de recursos energéticos e geológicos;
- Espaços de atividades industriais diretamente ligadas às utilizações referidas nas alíneas anteriores;
- Espaços naturais e paisagísticos;
- Espaços culturais;
- Espaço de ocupação turística;
- Espaço destinado a equipamentos, infraestruturas e outras estruturas e ocupações;
- Aglomerados rurais;
- Áreas de edificação dispersa.

### **Solo Urbano:**

- Espaços centrais;
- Espaços habitacionais;
- Espaços de atividades económicas;
- Espaços verdes;
- Espaços urbanos de baixa densidade;
- Espaços de uso de especial:
- Espaços de equipamentos;
- Espaços de infraestruturas estruturantes;
- Espaços turísticos.

### **3.3 – Operações Urbanísticas**

As operações urbanísticas podem ser entendidas como uma atuação com o fim de uma reconfiguração de um determinado local do espaço urbano.

Segundo Regime Jurídico da Urbanização e da Edificação (RJUE) define como sendo todas as operações de edificação, utilização de edifícios, urbanização e utilização dos solos não tendo como fins unicamente agrícolas, florestais, pecuários, mineiros ou de abastecimento público de água.

Ainda pode-se incluir operações como, obras de construção de novas edificações; obras de reconstrução; obras de alteração; obras de conservação; obras de demolição; obras de ampliação; obras de urbanização, operações de loteamento, trabalhos de remodelação de terrenos; obras de escassa relevância urbanística e utilização de edifícios.

A maioria das operações urbanísticas necessitam licenciamento, autorização ou comunicação prévia. No entanto, é relevante explicar que neste contexto obras de pequena relevância como alterações de interiores ou obras de conservação estão isentas destes, apesar de continuarem a ter de seguir as normas legais definidas nos Planos Municipais do Ordenamento do Território, nas Servidões e Restrições de Utilidade Pública, entre outras.

### **3.4 – Servidões Administrativas e Restrições de Utilidade Pública**

Em território nacional existem servidões e restrições que devem ser legalmente respeitadas e cumpridas pelos cidadãos, estas estão devidamente explicadas na DG Território - Servidões e Restrições de Utilidade Pública (SRUP).

A servidão administrativa é um encargo imposto por lei sobre certo prédio em proveito da utilidade pública, isto é, um encargo sobre um imóvel beneficiando uma coisa devido à utilidade pública da mesma. As servidões podem incidir bens do mesmo dono, ainda poderão ser positivas, o que leva obrigatoriamente à prática de determinado ato, ou negativas que leva à proibição ou ao limitar de determinado ato. Aplicam-se sobre bem imóveis, limitam o direito de propriedade e outros direitos reais, por lei, ato administrativo ou contrato, e prevalecem sobre as demais restrições do uso do solo.

A finalidade será sempre a utilidade pública, as servidões formam-se de uma imposição legal ou de um ato administrativo exercido por uma entidade com competências para tal. Pode definir obrigações de não adotar condutas que prejudiquem as finalidades de interesse público.

Caso estas sejam permanentes e que possam no território impedir ou condicionar a utilização do solo, poderão neste caso ser feitos pedidos de alteração e revisão durante o procedimento da elaboração processual.

No que se refere à restrição de utilidade pública, define-se como toda e qualquer limitação sobre o uso, ocupação e transformação do solo que impede o proprietário de beneficiar do seu direito de propriedade em pleno, nem tudo poderá ser feito naquela área, tem de reger pelas leis implementadas que regulam o uso do solo, onde se defendem a proteção de interesses coletivos.

As restrições limitam o uso do solo por parte do proprietário, justificando-se por ser pelos interesses da salvaguarda da sociedade, dos recursos naturais, dos solos agrícolas, do ambiente, do património cultural, etc. Nestas áreas podem ocorrer alterações dos condicionamentos do aproveitamento do solo, com a devida avaliação e ponderação, nos termos da lei.

### **3.4.1 – Reserva Agrícola Nacional (RAN) e a Reserva Ecológica Nacional (REN)**

Como exemplos de restrições de utilidade pública temos, a Reserva Ecológica Nacional (REN) e a Reserva Agrícola Nacional (RAN).

A RAN foi aprovada pelo Decreto-Lei n.º 196/89, de 14 de junho e alterado pelo Decreto-Lei n.º 274/92, de 12 de dezembro. As áreas caracteriza-se por em termos agroclimáticos e pedológicos, apresentarem uma maior aptidão para áreas de atividade agrícola. A sua coordenação é feita pelas Entidades Regionais da Reserva Agrícola Nacional (ER-RAN), dependendo da área onde se localiza, no caso da região centro é a ERRANCentro.

A REN foi aprovada no D.L. n.º 321/83, de 5 de julho (tendo tido várias alterações). O objetivo desta restrição é assegurar um desenvolvimento ecológico e sustentável do território, proteção dos recursos naturais, proteção do solo e da água, garantir os processos indispensáveis a uma boa gestão do território, conservação da natureza e da biodiversidade, proteção do suporte biofísico de Portugal.

Tendo como base o D.L. n.º 80/2015, de 14 de maio, a REN é caracterizada como “uma estrutura biofísica que integra o conjunto das áreas que, pelo valor e sensibilidade ecológicos ou pela exposição e suscetibilidade perante riscos naturais, são objeto de proteção especial. Sendo uma restrição de utilidade pública, tal como a RAN, é regulamentada por um regime territorial especial que define um conjunto de condicionamentos à ocupação, uso e transformação do solo, identificando os usos e as ações compatíveis com os objetivos desse regime nas várias tipologias de área”.

Apresenta-se com a preocupação de salvaguardar as áreas de forma em que a exploração de recursos e a utilização do próprio território não seja feita de forma descontrolada, de modo a que não coloquem em causa a estabilidade, o valor económico, cultural, social, ambiental e o desenvolvimento sustentável das regiões. Para este feito é uma restrição que determina um conjunto de condicionamentos para a ocupação, uso e transformação do solo.



Os principais objetivos da REN centram-se na proteção do solo, da água e dos recursos naturais; assegurar bens e serviços ambientais que são importantes ao desenvolvimento das atividades humanas; salvaguarda dos ecossistemas associados ao litoral assim como ao ciclo hidrológico terrestre; contribuição para a adaptação aos efeitos das alterações climáticas, prevenir a sustentabilidade do ambiente assim como a segurança da população e bens, prevenção dos efeitos da degradação da recarga de aquíferos, prevenção dos riscos de inundação marítima, de cheias, de erosão hídrica do solo e também do movimento de massa de vertentes e ainda contribuição para a coerência ecológica e para a conectividade entre as áreas nucleares da Rede Fundamental de Conservação da Natureza.

A REN ainda integra as áreas prevenção riscos naturais, áreas de proteção do litoral e áreas de sustentabilidade do ciclo da água, integradas na REN com as seguintes tipologias:

#### **Áreas de prevenção de riscos naturais**

- Zonas ameaçadas pelas cheias e pelo mar;
- Áreas de elevado risco de erosão hídrica do solo;
- Zonas adjacentes;
- Áreas de instabilidade de vertentes.

#### **Áreas de proteção do litoral:**

- Praias;
- Barreiras dendríticas;
- Faixa marítima de proteção costeira;
- Sapais;
- Áreas de transição e leitos, margens e faixas de proteção;
- Dunas Costeiras e dunas fósseis;
- Arribas e faixas de proteção;
- Faixa terrestre de proteção costeira;

### **Áreas de sustentabilidade do ciclo da água:**

- Leitos e margens dos cursos de água;
- Lagos e lagoas (leito / faixa de proteção (margem / contíguo à margem));
- Albufeiras (leito / faixa de proteção (margem / contíguo à margem));
- Áreas estratégicas de proteção e recarga de aquíferos.

A REN quanto à sua delimitação compreende dois níveis: o nível estratégico e operativo. A nível estratégico é realizado por orientações estratégicas de âmbito nacional e regional, executadas pela Comissão Nacional do Território (CNT) sucedendo à anterior Comissão Nacional da REN (CNREN) e pelas Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional (CCDR). O nível operativo é executado pela delimitação das áreas integradas na REN que estão em carta de âmbito municipal, baseia-se em orientações estratégicas mais amplas de âmbito regional e nacional.

A delimitação da REN nos Municípios é obrigatória, sendo que as cartas são apresentadas numa escala de 1:25 000, as áreas devem ser contidas sempre nas plantas de condicionantes dos planos especiais e municipais de ordenamento do território (PMOT).

As entidades que fazem a gestão destas mesmas áreas e que “falam” em nome desta restrição pública são as Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional (CCDR).

Tanto a RAN como a REN, integram áreas importantes para a defesa ecológica do território nacional, ambos apresentam papéis fulcrais para a gestão e sustentabilidade territorial, promovendo a proteção dos recursos naturais e potencializando um equilíbrio entre o espaço biofísico e o humanizado.

### **3.5 – Propriedade – Privada ou Não?**

A propriedade privada será algo assim tão claro? Podemos ter plenos poderes de uso quando o solo é da nossa propriedade? É difícil responder a estas perguntas muito mais explicar a um simples cidadão comum, no entanto, o solo, mesmo pertencendo

legalmente a um proprietário, este não pode utilizá-lo da maneira que bem entender. Há uma separação clara entre a propriedade e o direito total e incondicional de uso, existem regras, regulamentos que têm de ser respeitados e cumpridos.

A todos é garantido o direito à propriedade privada e à sua transmissão em vida ou por morte, nos termos da Constituição Portuguesa (Lei n.º 1/2005, de 12 de agosto), contudo, em termos de uso, a propriedade privada poderá sofrer restrições legais, nos termos permitidos pela Constituição. Assim o direito de propriedade do solo pode sempre estar sujeito a restrições, limitações, como determinantes urbanísticas, cabendo ao Estado e às autarquias locais a definição de normas de ocupação, uso e transformação do solo.

Entende-se por tudo isto que a propriedade privada não se torna um direito absoluto, poderá ser limitada devido a condicionamentos ambientais ou do ordenamento territorial, que é o que acontece com as restrições de entidade pública, ou com o planeamento urbano.

Torna-se então difícil para o cidadão entender muitas vezes esta perspetiva, suscitando a quem se sente lesado, no caso de se ver impedido a utilizar seu terreno para algum fim, reações negativas, levando estas limitações como uma afronta e uma violação da propriedade que é sua por direito.

É portanto necessária uma preparação e um desenvolvimento cada vez maior de uma importante, educação, cidadania para o ordenamento territorial, de maneira a que a população possa entender e perceber o quão é importante a gestão territorial, e a aplicação das limitações na utilização, ocupação e transformação no espaço geográfico, realçando que estas serão em prol da racionalização do território e da preservação dos recursos naturais, entre outros fatores.

# **Capítulo IV: CCDRC como Entidade Supervisora Máxima da Gestão do Território da Região Centro de Portugal**

## **4.1 – Trabalho Desempenhado na CCDRC no Âmbito da Gestão Territorial**

A DGT que é parte integrante da divisão da DSOT, tem responsabilidades em variadas áreas temáticas do ordenamento do território e da gestão territorial. Destacam-se assim os trabalhos que esta subdivisão tem de efetuar:

- Pareceres prévios de localização sobre a pesquisa/exploração de massas minerais – pedreiras;
- Ações em áreas integradas na REN;
- Escolha de terrenos para ampliação de cemitérios;
- Apreciação de assuntos relacionados com operações urbanísticas, no âmbito de medidas preventivas;
- Apreciação prévia de obras relativas a edificações que se localizem em Zonas de Proteção de Edifício Público;
- Apreciação de pedidos de desafetação de áreas submetidas ao regime florestal;
- Apoio técnico a autarquias;
- Pareceres e decisões sobre operações urbanísticas, em razão da localização – SIRJUE;
- Pareceres de localização sobre operações de deposição de resíduos em aterro;
- Pedidos de viabilidade de localização de unidades de gestão de resíduos;
- Pareceres sobre Planos de Gestão Florestal;
- Representação da CCDR na ERRAN Centro;
- Pedidos de regularização de explorações de massas minerais (pedreiras) não tituladas por licença;

- Pedidos de regularização de estabelecimentos industriais;
- Pedidos de regularização de explorações pecuárias;
- Pedidos de regularização de operações de resíduos;
- Pedidos de autorização de instalação de estabelecimentos e conjuntos comerciais.

## **4.2 – Sistema Informático do Regime Jurídico da Urbanização e Edificação (SIRJUE)**

O SIRJUE surge como necessidade de modernização administrativa pública que serve para simplificar todos os procedimentos processuais, tornando-os mais rápidos e eficazes.

O Decreto-Lei nº 136/2014 que estabelece o Regime Jurídico da Urbanização e Edificação (RJUE) é a republicação do Decreto-Lei nº 555/99. Este tem uma utilização muito importante no que se refere aos cidadãos, aos próprios municípios e as entidades externas, de modo a facilitar o relacionamento processual entre estes com a administração central e local. O processamento das consultas agora promovidas pelos Municípios passa ser feito utilizando o recurso informático SIRJUE.

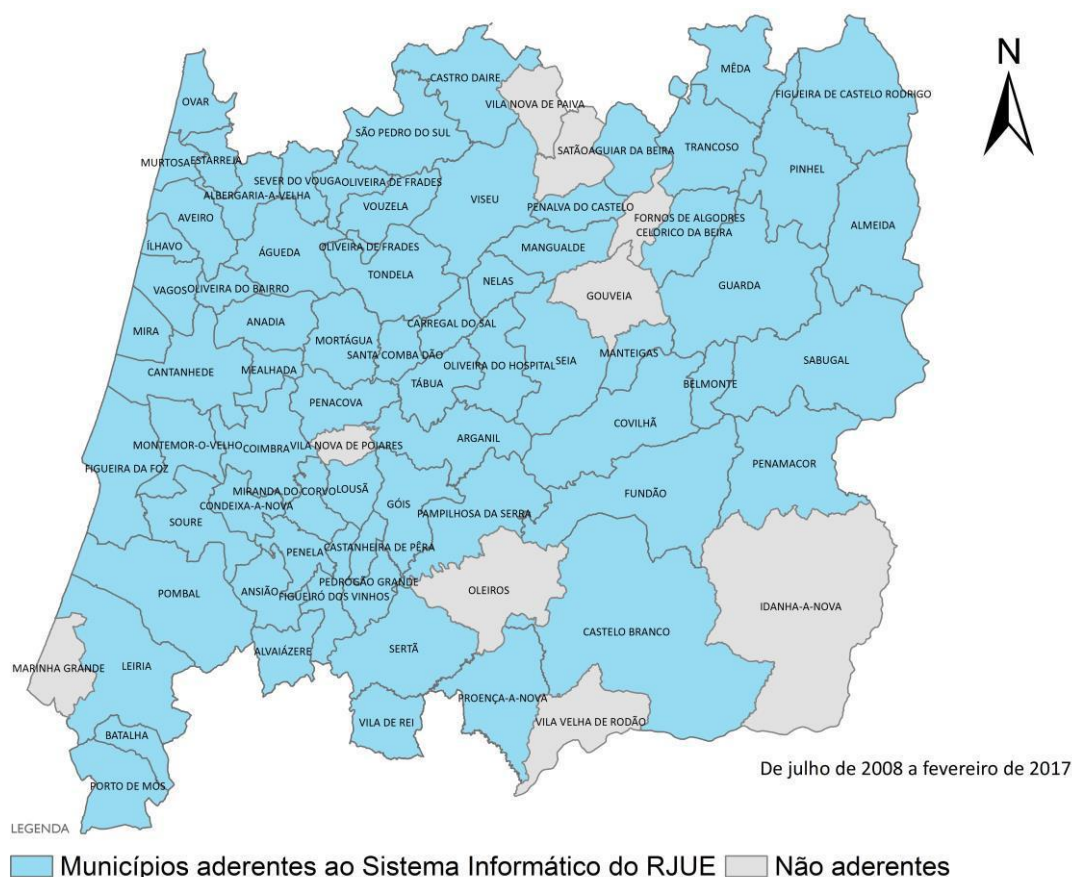
Assim segundo o artigo 13ºA do presente Decreto-Lei, a câmara promove as consultas sobre as operações urbanísticas em razão da localização através da entidade coordenadora, a CCDR, a qual emite uma decisão global e vinculativa. Segundo o artigo 8ºA, a tramitação dos procedimentos previstos no presente diploma é realizada informaticamente através de plataforma eletrónica designada por SIRJUE, que é regulamentada pela Portaria nº 216-A/2008.

O sistema entrou em vigor a 10 de julho de 2008, tendo a sua utilização por parte dos municípios, entidades externas e administração central, ser muito importante para a facilidade de resposta dos processos, reduzindo todos os processos e encargos demorosos, tornando tudo muito mais simples e claro para todos os intervenientes, o que veio contribuir para a redução da circulação volumosa de processos.

Agora os Municípios relacionam-se somente com uma entidade que é a CCDR, que tem como papel de Entidade Coordenadora (EC), isto acontece tanto quando uma operação urbanística está condicionada tanto um uma restrição de utilidade pública (RAN e REN), ou quando se encontra condicionada por uma ou mais servidões administrativas. Neste contexto a CCDR tem o dever e a obrigação, enquanto EC, de tomar uma decisão global, tendo em conta todos os pareceres das restantes entidades que possam estar envolvidas no processo, procurando o consenso entre estas.

Os Municípios devem disponibilizar este sistema informático que faculte a tramitação desmaterializada dos procedimentos, nomeadamente sem formato de papel. Apesar de nem todos os municípios da Região Centro utilizarem o SIRJUE, a verdade é que todos os anos o número de utilizadores aumenta.

Na figura 2 verificamos que dos 77 municípios que fazem parte da CCDRC, somente 9 é que ainda não aderiram ao sistema informático.



Fonte: CCDR-Centro, 2017

**Figura 2: Localização dos municípios aderentes ao SIRJUE (2017)**

A CCDR, segundo o RJUE, é uma EC cuja função é encaminhar as consultas para as restantes Entidades Externas com a finalidade de posteriormente emitir a decisão global e vinculativa de toda a administração central. A decisão global só poderá ser tomada após acabarem os prazos de emissão de pareceres das Entidades Externas, ou após a Conferencia Decisória caso as entidades não estejam de acordo a decisão a tomar.

É de destacar que a CCDR somente emite pareceres, mesmo como Entidade Externa, quando a operação é feita em âmbito da REN ou em âmbito de medidas preventivas.

Segundo a CCDRC relativamente às consultas de Entidades Externas compete-lhe:

- Verificar as entidades que necessitam de se pronunciar;
- Identificar e adicionar entidades que não foram indicadas;
- Disponibilização de documentos no âmbito da consulta (legislação específica que determina emissão de parecer e a razão da consulta);
- Excluir entidades que se encontram indevidamente indicadas;
- Aferir o prazo legal para as entidades se pronunciarem;
- Promover e realizar Conferências Decisórias com as Entidades Externas consultadas (caso seja necessário).

### **4.3 – Entidades Externas Que Regulam o Solo**

As entidades externas que regulam o solo, só se devem pronunciar aos municípios, por força de localização no âmbito das operações urbanísticas.

Quando o processo é localizado em área que esteja condicionada e limitada por uma ou mais servidões, terá de se pedir autorização às entidades externas que aí se encontram.

As servidões são partes importantes no que implica no uso e ocupação do solo, tendo o requerente consultar quem as gere, de maneira a obter o parecer, para ter a autorização ou aprovação por parte destas que possa fazer o uso, ocupação e transformação da área em questão.

Exemplo de algumas servidões administrativas em Portugal e as Entidades Externas que as gerem:

- Estradas nacionais (IP, IC), ferrovias – **Infraestruturas de Portugal (IP)**;
- Gasodutos Nacionais – **REN – Gasodutos de Portugal**;
- Linhas elétricas de alta e média tensão – **EDP**;
- Linhas elétricas de alta tensão superior – **REN – Rede Elétrica Nacional**;
- Gasodutos Regionais – **Lusitaniagás**;
- Áreas protegidas, Rede Natura 2000 e ZPE – **ICNF – Instituto da Conservação da Natureza e das Florestas**;
- Marcos Geodésicos – **Instituto Geográfico Português**;
- Aeronáuticas, radioelétricas e exploração aeroportuária – **ANA Aeroportos de Portugal**;
- Oleodutos e recursos geológicos - **DGEG – Direção Geral de Energia e Geologia**;
- Zonas de proteção de imóveis classificados ou em vias de classificação – **DRCC, DGPC (ex:IGESPAR)**.



#### **4.4 – Quadro de Avaliação e Responsabilização (QUAR)**

A DGT opera segundo o Subsistema de Avaliação do Desempenho de Serviços de Administração Pública (SIADAP), fazendo uma avaliação de cada serviço que na divisão é feito.

A avaliação assenta na divulgação dos serviços prestados, nos objetivos estratégicos definidos superiormente, nos objetivos anuais afixados, nos indicadores de desempenho e nas fontes de base de elaboração e verificação, nos meios disponíveis, no grau de realização dos resultados conseguidos nos vários processos, identificação de supostos problemas ou desvios assim como as causa e a avaliação global e final de todo o desempenho do trabalho elaborado.

Segundo a CCDRC a avaliação é baseada em três parâmetros: objetivos de eficácia, com a verificação de que os serviços alcançam os objetivos esperados, e ainda se alcança ou ultrapassa os resultados já esperados; objetivos de eficiência que é a verificação de que os resultados são eficientes; e objetivos de qualidade que demonstram a satisfação por parte dos utilizadores, respondendo corretamente às suas necessidades.

Os resultados obtidos para cada objetivo poderão ser avaliados segundo graus como a “superou o objetivo”; “atingiu o objetivo”; ou “não atingiu o objetivo”. Ainda para cada serviço são definidos indicadores de desempenho para cada objetivo, assim como as fontes de verificação e os mecanismos de operacionalização.

Depois da elaboração do QUAR ele é disponibilizado na página eletrónica do serviço, neste momento é necessária a utilização de metodologias e instrumentos de avaliação previamente definidos para se proceder ao funcionamento do mesmo. Deve apresentar características como facilidade de recolha, tem de ser claro, credível e comparável.

Segundo a CCDRC, o QUAR pretende como missão o desenvolver e o coordenar o centro de Portugal, e os objetivos definidos assentão:

1- “Promoção da competitividade das empresas e das instituições da Região bem como do correspondente investimento;

2- Dinamização do desenvolvimento sustentado, estruturado, ordenado e equilibrado do território e da qualidade de vida das suas populações;

3- Promoção da coesão territorial;

4- Promoção da coesão social;

5- Promoção e divulgação da Região Centro, a nível nacional e internacional;

6- Apoio, através de serviços de qualidade e de uma postura de excelência, aos agentes locais, sub-regionais, regionais, assim como aos cidadãos, reforçando a respetiva capacitação;

7- Reforço da motivação, envolvimento e satisfação dos colaboradores”

#### 4.4.1- Monitorização do QUAR – RJUE Resultados 2016

Na DGT, durante o estágio tive fazer a monitorização do QUAR, onde estão apresentados todos os resultados dos serviços da subdivisão. É neste onde se faz a monitorização de todos os processos de cada município que dão entrada através do SIRJUE, as entidades consultadas, os pareceres emitidos pelas entidades e as decisões emitidas pela entidade coordenadora (CCDR).

A monitorização mensal do QUAR tem por objetivo a apresentação de indicadores estatísticos de caracterização da Região Centro, apresentado a quantificação das consultas em razão da localização sobre operações urbanísticas.

Os dados obtidos são retirados dos SIRJUE (Sistema Informático do Regime Jurídico da Urbanização e Edificação) para a construção do QUAR.

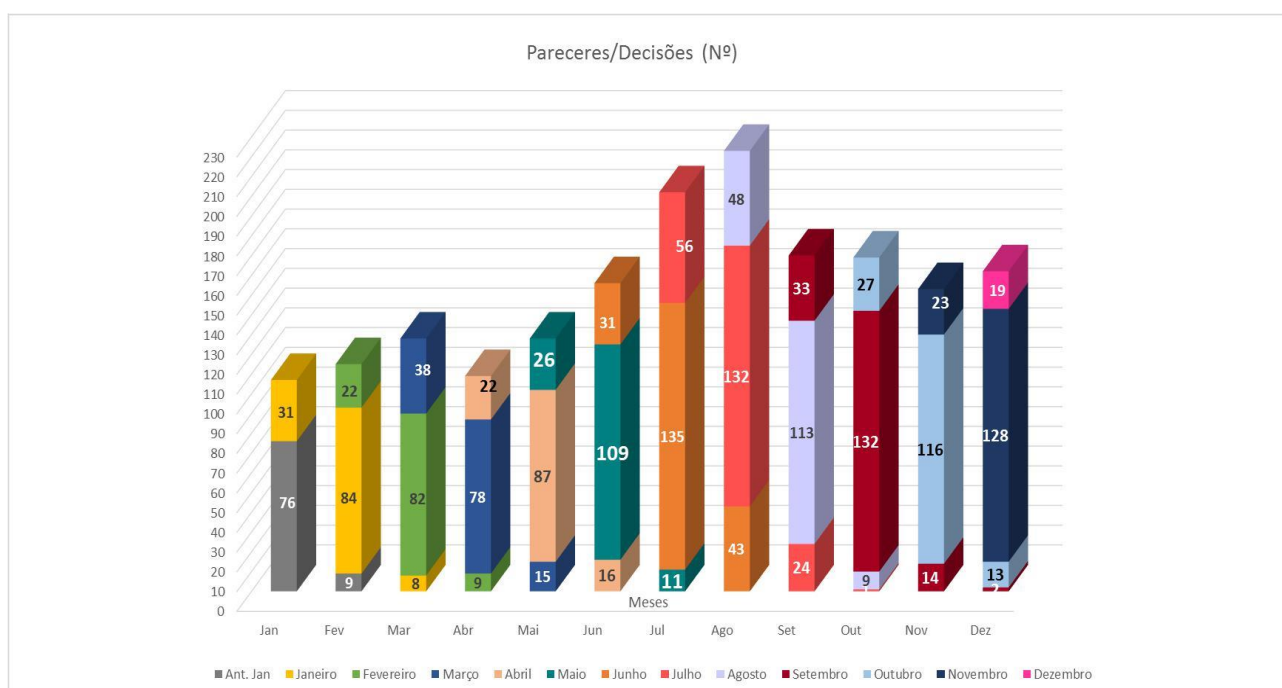
Na figura 3 encontra-se um extrato da monitorização feita anual para o QUAR, tendo como base a utilização dos valores retirados do SIRJUE.

Unidades Territoriais	Janeiro			Fevereiro			Março			Abril			Maio			Junho			Julho		
	Entradas	Saídas	S vs. E	Entradas	Saídas	S vs. E	Entradas	Saídas	S vs. E	Entradas	Saídas	S vs. E	Entradas	Saídas	S vs. E	Entradas	Saídas	S vs. E	Entradas	Saídas	S
<b>Centro (77)</b>	<b>125</b>	<b>107</b>	<b>-18</b>	<b>116</b>	<b>115</b>	<b>-1</b>	<b>131</b>	<b>128</b>	<b>-3</b>	<b>126</b>	<b>109</b>	<b>-17</b>	<b>143</b>	<b>128</b>	<b>-15</b>	<b>210</b>	<b>156</b>	<b>-54</b>	<b>212</b>	<b>202</b>	
<b>Região de Aveiro</b>	<b>33</b>	<b>23</b>	<b>-10</b>	<b>19</b>	<b>31</b>	<b>12</b>	<b>28</b>	<b>24</b>	<b>-4</b>	<b>25</b>	<b>24</b>	<b>-1</b>	<b>30</b>	<b>28</b>	<b>-2</b>	<b>34</b>	<b>32</b>	<b>-2</b>	<b>41</b>	<b>29</b>	
Águeda	5	1	-4	2	7	5	5	3	-2	2	4	2	2	2	0	7	3	-4	6	3	
Albergaria-a-Velha	1			1	1			1								1	3	-2	4	1	
Anadia												0		0		1		-1	1	1	
Aveiro	3	12	3	4	5	1	3	4	1	3	3	0	7	4	-3	6	8	2	5	4	
Estarreja	2	1		2	1	-1	1	2	1	1	1	0		1	1	3		-3	4	4	
Ílhavo				1					0					0				0	1		
Mutosa	2	2	0	1	1	0	1	2	1	1	1	0		1	1			0	1		
Oliveira do Bairro				1	1	-1	1	2	-1	1	2	1	2	1	-1	4	3	-1		3	
Ovar	7	5	-2	6	6	2	14	9	-5	10	10	0	14	13	-1	11	13	2	16	11	
Sever do Vouga		2	2			0	1			3	2	-1	1	2	1	1	1	1	2	1	
Vagos	7		-7	2	7		2	3		4	1	-3	4	4	0	1	4	3	1	1	
<b>Região de Coimbra</b>	<b>21</b>	<b>28</b>	<b>7</b>	<b>17</b>	<b>12</b>	<b>-5</b>	<b>26</b>	<b>21</b>	<b>-5</b>	<b>38</b>	<b>27</b>	<b>-11</b>	<b>32</b>	<b>31</b>	<b>-1</b>	<b>59</b>	<b>38</b>	<b>-21</b>	<b>46</b>	<b>59</b>	
Arganil	1																	0	2		
Cantanhede		3		2	1	-1	1	1	0		1	1	3		-3		1	1	1	3	
Coimbra	3	11	2	8	6	-2	15	11	-4	24	15	-9	14	18	4	27	24	-3	12	26	
Condeixa-a-Nova	2	4	2			0	1		-1			0	5	2	-3	13	5	-8	3	3	
Figueira da Foz	1	1		1				1		1	1										
Góis						0			0	1		-1	2	2					2	1	
Lousã	1	1	0			0			0				1	1	0		1	1	0		
Mealhada	3	2	-1	1	1		6	2	-4	6	4	-2	3	5	2	6	5	-1	9	7	
Mira	2	3	1	3			1	2		2	4								1	1	
Montemor-o-Velho			0			0	1			1	2		1	1		11		-11	6	12	
Mortágua			0									0						0			
Oliveira do Hospital										1			1	1				1	1	1	
Pampilhosa da Serra																					
Penacova	2	2	0	1	2	1	1	3		1		-1	1	1		1	1	0	4	1	
Penela			0			0			0						0			0	1		
Soure	2	1	-1	1	2	1		1	1	1			1	1	0				6	5	
Tábua			0							1		-1		1	1	2	1	-1	4	3	
Vila Nova de Poiares																					
<b>Região de Leiria</b>	<b>41</b>	<b>32</b>	<b>-9</b>	<b>50</b>	<b>37</b>	<b>-13</b>	<b>46</b>	<b>57</b>	<b>11</b>	<b>24</b>	<b>32</b>	<b>8</b>	<b>38</b>	<b>26</b>	<b>-12</b>	<b>46</b>	<b>40</b>	<b>-6</b>	<b>66</b>	<b>56</b>	
Alvaiázere	2	2		2		-2	1	1		2	1	-1	1		-1	3	3	0	4	2	
Ansão			0													3	1	-2	4	2	
Batalha	10	3	-7	6	10	4	7	4	-3	2	8	6	5	2	-3	4	5	1		3	
Castanheira de Pêra																					
Figueiró dos Vinhos																					
Leiria	25	22	-3	32	22	-10	30	37	7	16	16	0	29	20	-9	36	32	-4	44	38	
Marinha Grande																					
Pedrogão Grande	1		-1		1	1			0							1		-1	3	3	
Pombal	1	2	1	5	2		9	8		3	7		2	1		4	1	-3	14	9	
Porto de Mós	4	5	1	7	2	-5	8	8		3	1	-2	2	3	1	1	2	1	5	3	
Viseu Dão-Lafões	10	12	2	10	12	2	14	9	-5	14	9	-5	15	14	-1	24	9	-15	12	19	

Fonte: Elaboração Própria com base em CCDR-Centro, 2017

Figura 3: Extrato da monitorização do SIRJUE

Verifica-se na figura 4 também informação acerca dos meses nos quais entraram mais processos no SIRJUE em 2016 e em que foram emitidos mais pareceres. Cada barra representa um mês do ano, sendo que dentro desta se encontram referenciados quantos processos foram emitidos conforme o mês em que os pedidos deram entrada no sistema. No observar da figura 4, pode-se contatar que os meses com maior número de decisões e pareceres emitidos foram julho (202) e agosto (223), sendo que o que apresentou menor número foi o mês de abril (109).

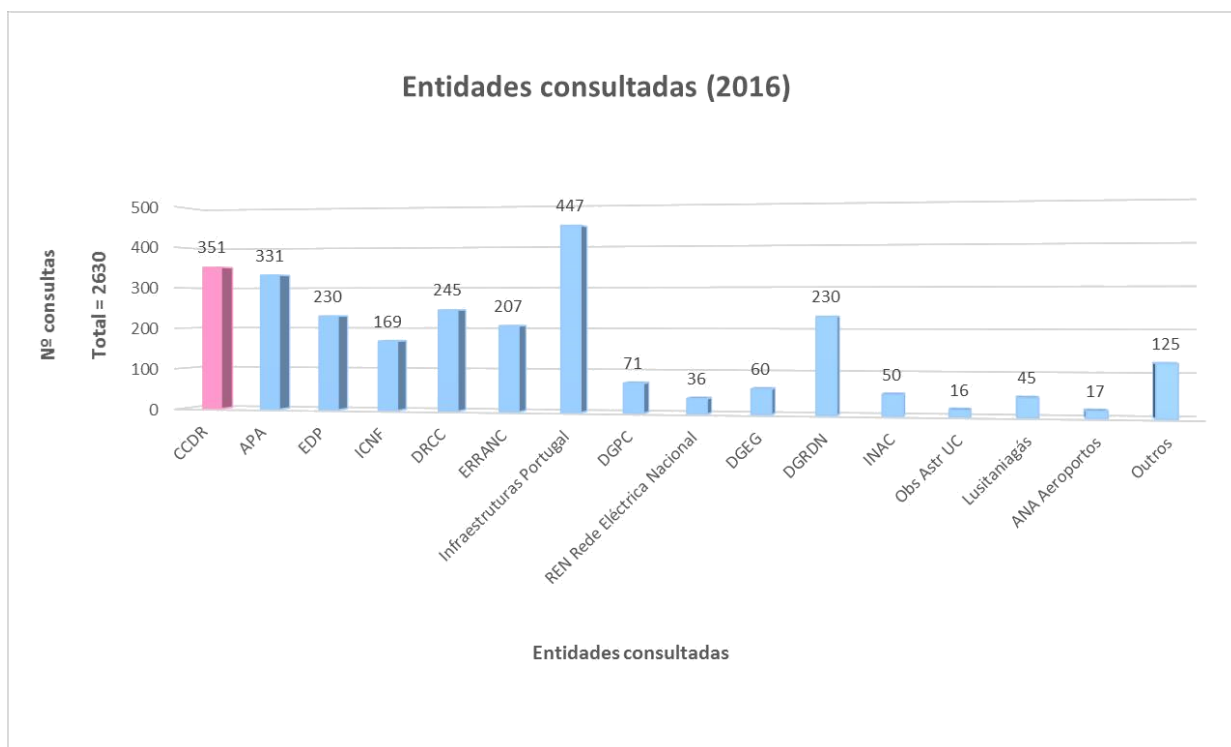


Fonte: Elaboração Própria com base em CCDR-Centro, 2017

**Figura 4: Número de pareceres nos meses de 2016**

De seguida, são apresentados um conjunto de gráficos de dados referentes às entidades consultadas, o tipo de pareceres emitidos pelas entidades, o tipo de decisões emitidas pela entidade coordenadora (CCDR) e a quantidade de pareceres emitidos por município.

Na figura 5 estão representadas a quantidade de consultas às entidades durante o ano de 2016, verificando-se que as entidades com mais consultadas foram, as Infraestruturas de Portugal (447) a APA (331) e a CCDRC (351).

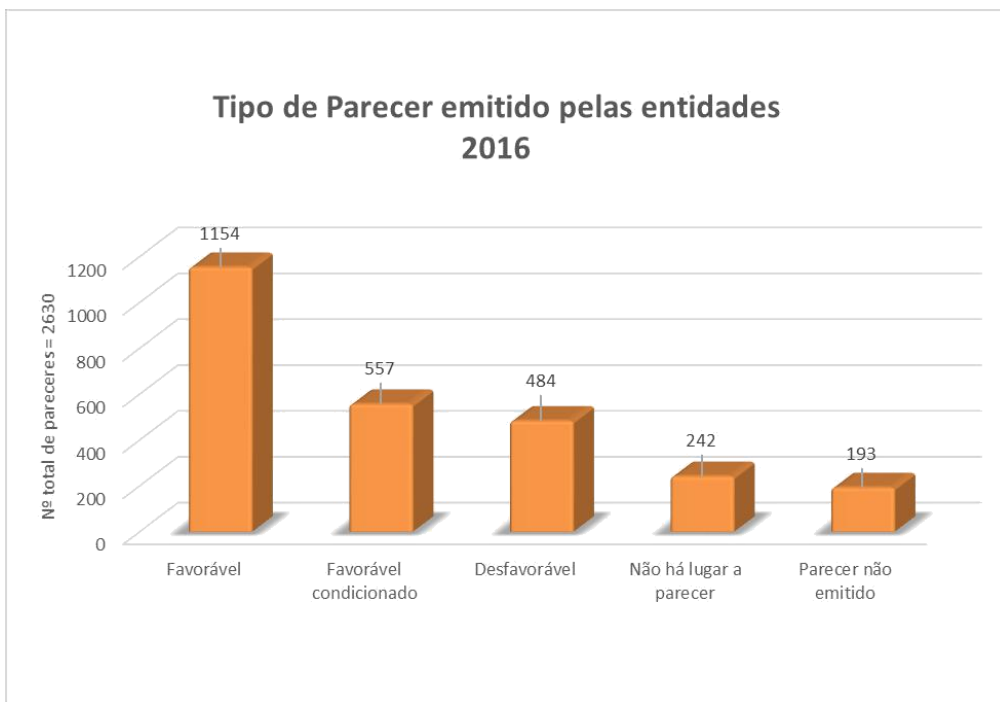


Fonte: Elaboração Própria com base em CCDR-Centro, 2017

**Figura 5: Entidades consultadas no ano de 2016**

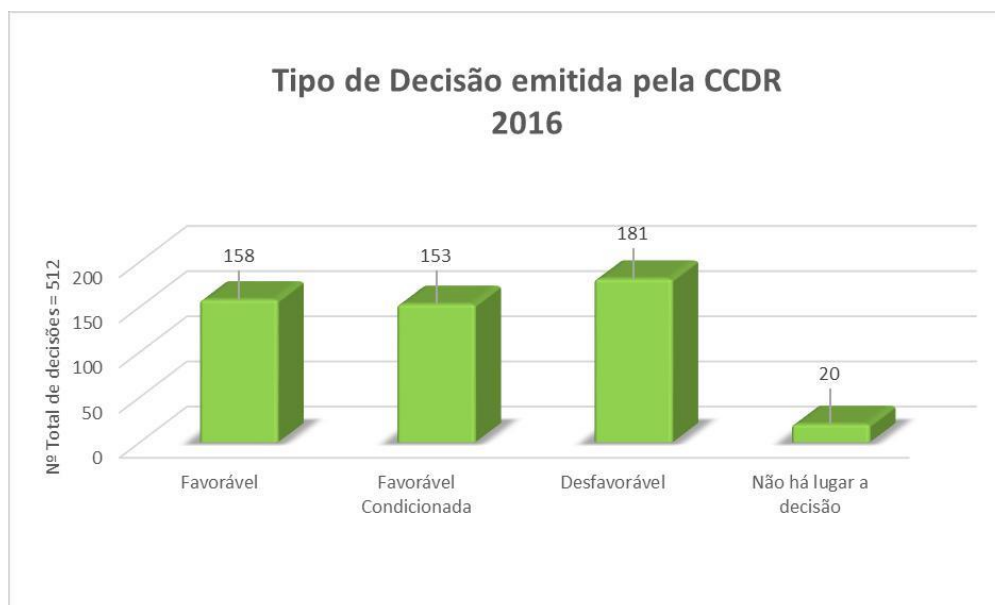
Nas figuras 6 e 7 estão representados os tipos de pareceres (favorável, favorável condicionado, desfavorável, não há lugar a parecer e parecer não emitido) emitidos pelas entidades consultadas e o tipo de decisões (favorável, favorável condicionado, desfavorável e não decisão) emitidas pela CCDR, respetivamente. Para a estatística foram contabilizados os processos cujo parecer ou decisão foi emitido até 31 de Dezembro de 2016.

No que se nota ao tipo de parecer emitido pelas várias entidades constatamos que maior parte foram consideradas favoráveis (1154), no que se consta ao tipo de decisão emitido pela CCDRC a maior parte foi dado como decisão desfavorável (181).



Fonte: Elaboração Própria com base em CCDR-Centro, 2017

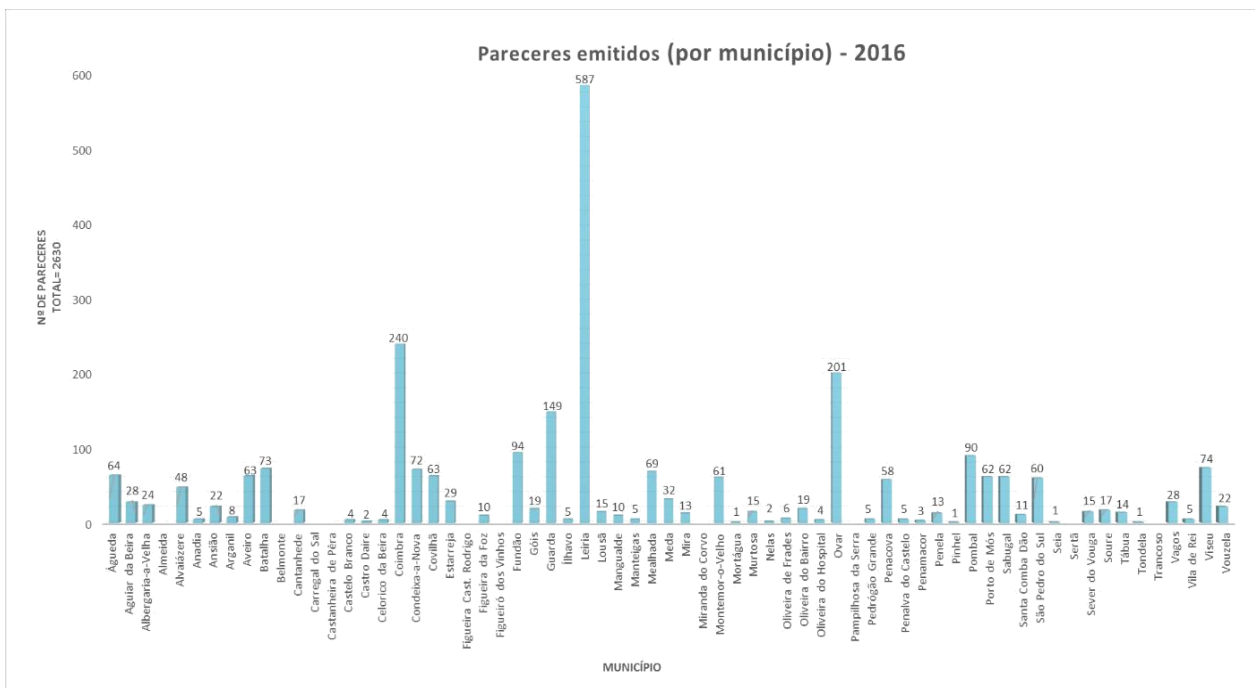
**Figura 6: Tipo de parecer emitido pelas entidades no ano de 2016**



Fonte: Elaboração Própria com base em CCDR-Centro, 2017

**Figura 7: Tipo de decisão emitida pela CCDR no ano de 2016**

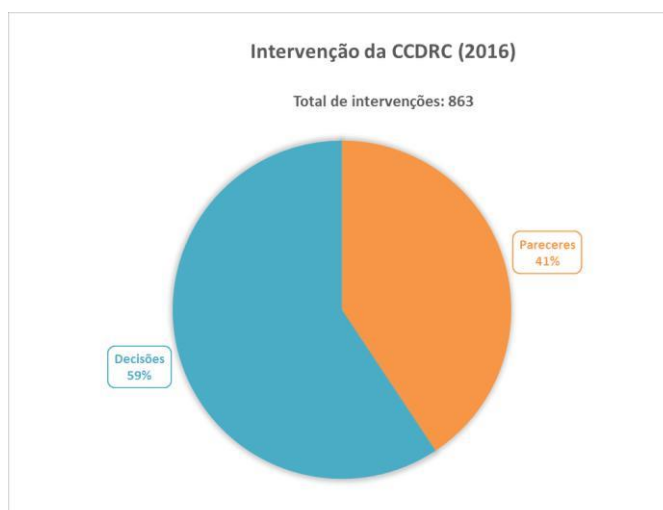
Na figura 8 estão representados a quantidade de pareceres emitidos no ano de 2016 por município (2630 no total), onde se pode verificar que os municípios com mais pareceres emitidos foram Leiria (587), Coimbra (240) e Ovar (201).



Fonte: Elaboração Própria com base em CCDR-Centro, 2017

**Figura 8: Número de pareceres emitidos por município no ano de 2016**

Na figura 9 apresenta a intervenção da CCDR durante o ano de 2016, num total de 351 pareceres emitidos e 512 decisões emitidas.



Fonte: Elaboração Própria com base em CCDR-Centro, 2017

**Figura 9: Intervenção da CCDR durante ano de 2016**

#### **4.4 – Áreas de REN - RJREN**

O Decreto-Lei nº 239/2012, de 2 de Novembro que estabelece o Regime Jurídico da Reserva Ecológica Nacional (RJREN) e vem substituir o Decreto-Lei nº 166/2008, de 22 de Agosto refere que a REN é “uma estrutura biofísica que integra o conjunto das áreas que, pelo valor e sensibilidade ecológicos ou pela exposição e suscetibilidade perante riscos naturais, são objeto de proteção especial”.

A REN é uma restrição de utilidade pública, à qual se aplica um regime territorial especial que estabelece um conjunto de condicionamentos à ocupação, uso e transformação do solo, identificando os usos e as ações compatíveis com os objetivos desse regime nos vários tipos de áreas.

Como já abordado distinguem-se no âmbito da REN, três tipologias de áreas: as áreas de proteção do litoral, as áreas relevantes para a sustentabilidade do ciclo hidrológico e as áreas de prevenção de riscos naturais.

Nas áreas incluídas na REN são interditos os usos e as ações que se traduzam em: operações de loteamento; obras de urbanização, construção e ampliação; vias de comunicação; escavações e aterros e destruição do revestimento vegetal (não incluindo as ações necessárias ao normal e regular desenvolvimento das operações culturais de aproveitamento agrícola do solo e das operações correntes de condução e exploração dos espaços florestais).

Consideram-se compatíveis com os objetivos mencionados anteriormente os usos e ações que não coloquem em causa as funções das respetivas áreas, nos termos do Anexo I do presente Decreto-Lei e constem do anexo II do presente Decreto-Lei (isentos de qualquer tipo de procedimento ou sujeitos à realização de comunicação prévia).

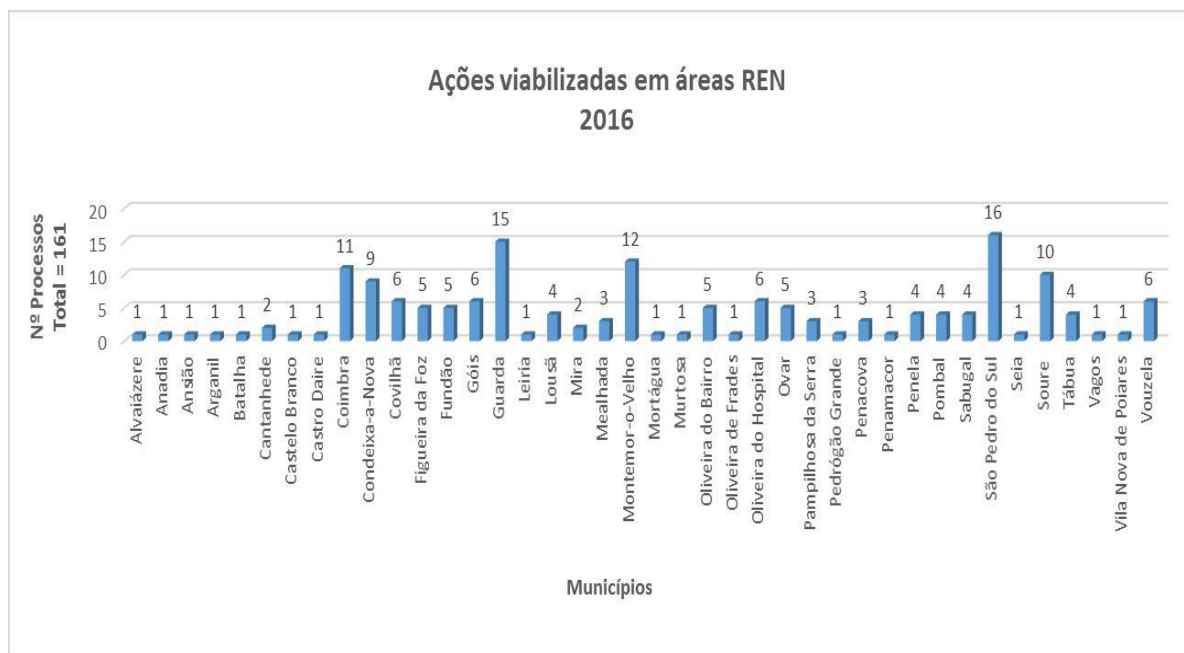
A comunicação prévia é realizada por escrito e dirigida à CCDR, contendo os elementos estabelecidos pela Portaria 419/2012, de 20 de Dezembro, e pode ser apresentada pelo interessado ou pela entidade administrativa competente para aprovar ou autorizar a ação em causa.

Durante o ano de 2016, houve 161 processos na área de intervenção desta CCDR, relacionados com ações em áreas REN cuja área pôde ser viabilizada. Desses processos, 116 eram RJE (Portal RJUE – REN), 16 CNE (construções não especificadas como muros, arrumos, estufas, etc), 14 EQU (equipamento desportivo,



recreativo, lazer e outros), 4 DIV (Diversos), 3 CAP (Construção de armazém, pecuárias e outras), 3 VIA (Arruamentos), 3 VPO (Pontes, pontões e aquedutos) e 2 CHA (construção essencialmente habitacional).

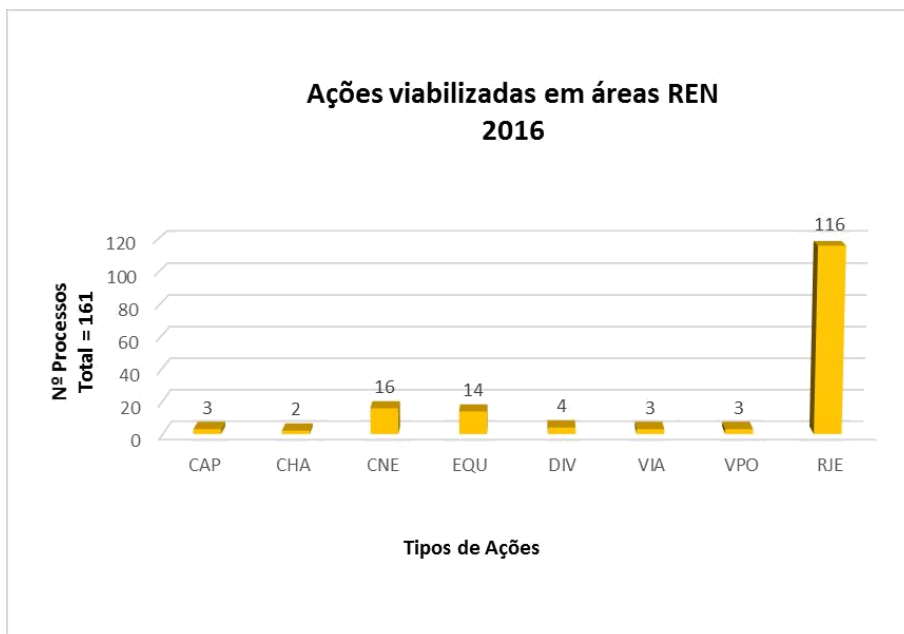
Na figura 10 encontra-se representado o número de processos relacionados com ações viabilizadas em áreas REN por município.



Fonte: Elaboração Própria com base em CCDR-Centro, 2017

**Figura 10: Número de processos de ações viabilizadas em áreas REN por município no ano de 2016**

Nas figuras 11 e 12 podemos observar o tipo de ações tiveram autorização para serem viabilizadas durante o ano de 2016 e a área REN que será ocupada.



Fonte: Elaboração Própria com base em CCDR-Centro, 2017

**Figura 11: Tipo de ações viabilizadas em áreas REN no ano de 2016**

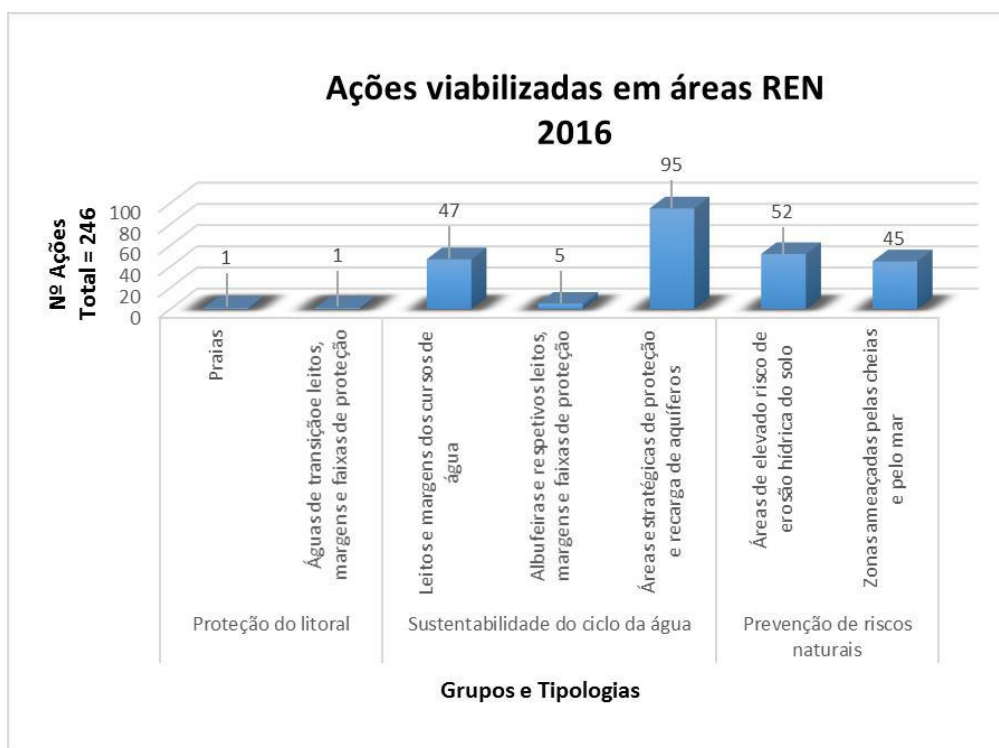


Fonte: Elaboração Própria com base em CCDR-Centro, 2017

**Figura 12: Área REN com autorização de viabilização no ano de 2016**

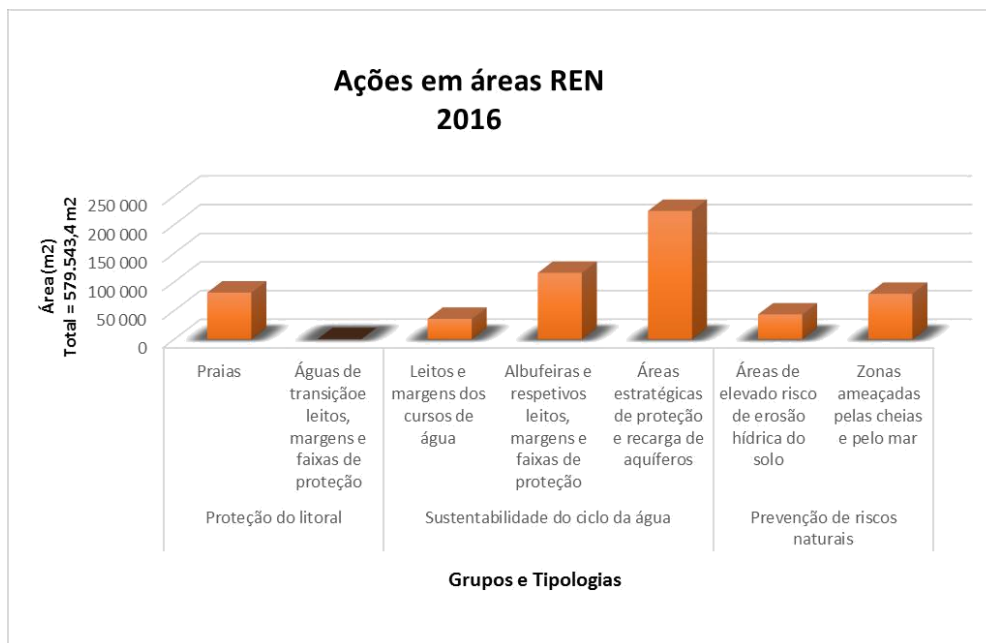
Da observação das figuras anteriores podemos verificar que os processos com mais pedido de uso são os do tipo RJE (16), sendo por isso, os de maior área para ocupar, com cerca de 30 hectares.

Nas figuras 13 e 14 podemos observar a quantidade de ações viabilizadas nas variadas tipologias da REN e a quantidade de área REN que virá a ser ocupada em cada uma das tipologias. De notar que a quantidade de processos é 161, mas cada processo pode ter mais que uma ação, e cada ação pode ter mais que uma tipologia.



Fonte: Elaboração Própria com base em CCDR-Centro, 2017

**Figura 13: Número de ações viabilizadas nas tipologias da REN no ano de 2016**



Fonte: Elaboração Própria com base em CCDD-Centro, 2017

**Figura 14: Área a ser ocupada nas tipologias da REN**

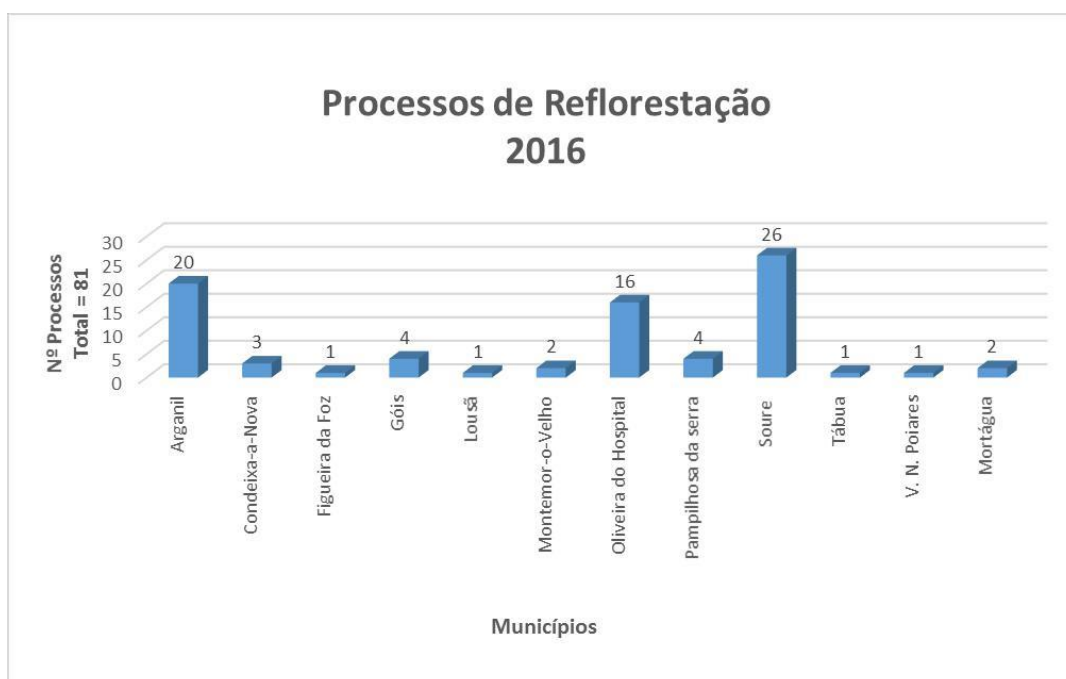
Da observação das figuras anteriores podemos verificar que as tipologias com mais pedido de uso são as “áreas estratégicas de proteção e recarga de aquíferos”, e as “áreas de elevado risco de erosão hídrica do solo”, pese embora as tipologias com pedido de maior área para ocupar sejam as “áreas estratégicas de proteção e recarga de aquíferos” com cerca de 22,4 hectares e as “albufeiras e respetivos leitos, margens e faixas de proteção” com cerca de 11,6 hectares.

#### **4.4.1 Reflorestações e Infraestruturas de apoio florestal**

Dada a sua especificidade, decidi fazer uma abordagem mais específica relativamente aos dados relacionados com as reflorestações (Item III do Anexo II do RJREN) e as infraestruturas de apoio às florestações/reflorestações (Item II do Anexo II RJREN). Foram apenas contabilizados os processos viabilizados. Do item III temos como exemplos as alíneas d) (Plantação de olivais, vinhas, pomares e instalação de prados, sem alteração da topografia do solo), e) (abertura de caminhos de apoio ao sector agrícola e florestal), f) (operações de florestação e reflorestação), g) (ações de defesa da floresta contra incêndios, desde que devidamente aprovadas pelas comissões

municipais de defesa contra incêndios) e h) (ações de controlo e combate a agentes bióticos) e do item II as alíneas n) (pequenas beneficiações de vias e de caminhos municipais, sem novas impermeabilizações) e r) (desassoreamento, estabilização de taludes e de áreas com risco de erosão, nomeadamente muros de suporte e obras de correção torrencial).

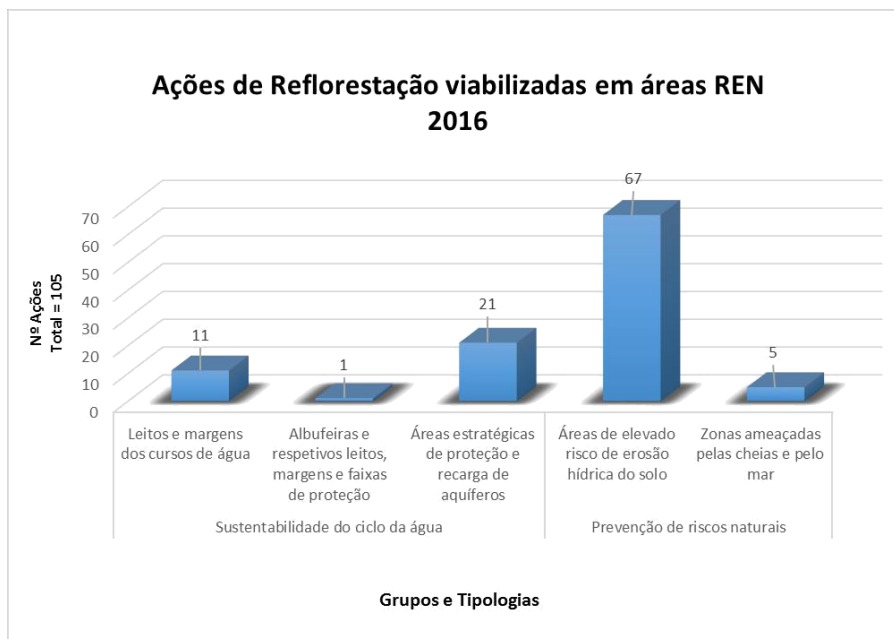
Durante o ano de 2016 a CCDR viabilizou 81 processos de reflorestação (RFL) em áreas de REN (Figura 15). Desses, a maioria provinham do município de Soure (32%), Arganil (25%) e Oliveira do Hospital (20%).



Fonte: Elaboração Própria com base em CCDR-Centro, 2017

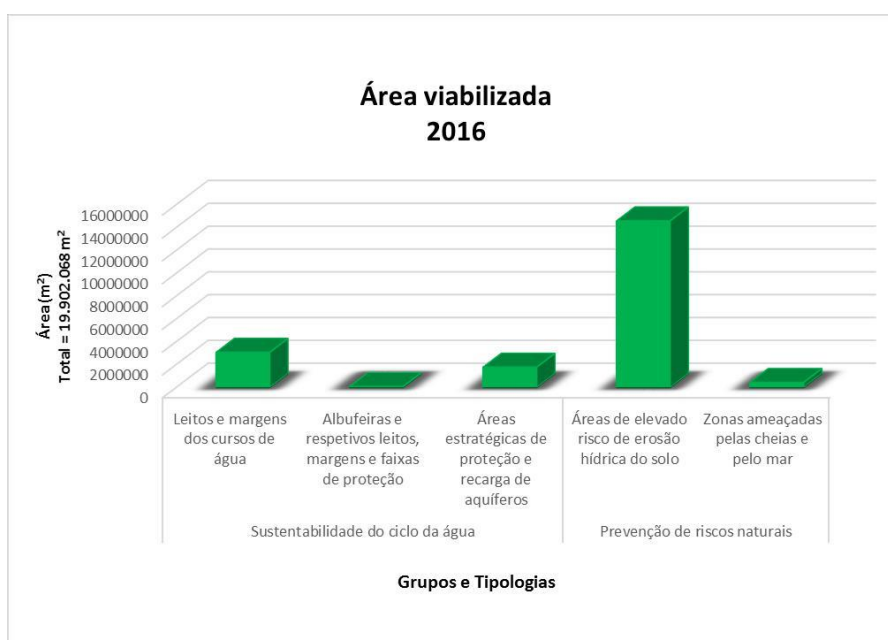
**Figura 15: Número de processos de reflorestação viabilizados em áreas de REN pela CCDR no ano de 2016**

Nas figuras 16 e 17 podemos verificar a quantidade de ações de reflorestação nas variadas tipologias da REN foram viabilizadas pela CCDR e a quantidade de área de REN que virá a ser ocupada em cada uma das tipologias.



Fonte: Elaboração Própria com base em CCDD-Centro, 2017

**Figura 16: Número de ações reflorestação viabilizadas e suas tipologias**



Fonte: Elaboração Própria com base em CCDD-Centro, 2017

**Figura 17: Área a ser ocupada nas tipologias da REN**

Da observação das figuras anteriores podemos verificar que as tipologias com mais pedido de uso são as “áreas de elevado risco de erosão hídrica do solo” (67) e as “áreas estratégicas de proteção e recarga de aquíferos” (21), e a tipologia com pedido de

maior área para ocupar são as “áreas de elevado risco de erosão hídrica do solo” com cerca de 1458 hectares.

#### **4.4.2 Regime Jurídico das Ações de Arborização e Rearborização (RJAAR)**

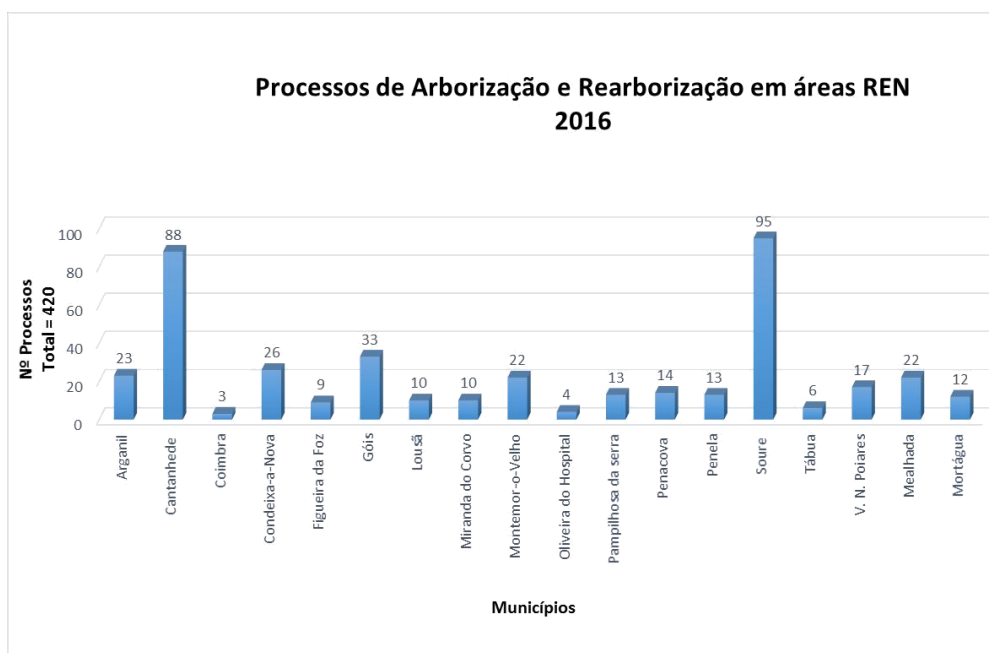
O Decreto-Lei nº 96/2013, de 19 de Julho estabelece o regime jurídico aplicável às ações de arborização e rearborização, com recurso a espécies florestais, no território continental. Procede à segunda alteração ao Decreto-Lei nº 166/2008, de 22 de Agosto, alterado pelo Decreto-Lei nº 239/2012, de 2 de Novembro.

Aplica-se às ações de arborização e rearborização, independentemente da área intervencionada, das espécies envolvidas ou da qualidade e natureza do interessado na intervenção.

Excetuam-se as ações de arborização e rearborização para fins exclusivamente agrícolas, enquadradas em operações urbanísticas sujeitas a controlo prévio e em infraestruturas rodoviárias, que por si só ou por contínuo com as plantações já existentes, não configurem povoamento florestal. Estão sujeitas a autorização prévia do ICNF, I.P., todas as ações de arborização e de rearborização com recurso a qualquer espécie florestal.

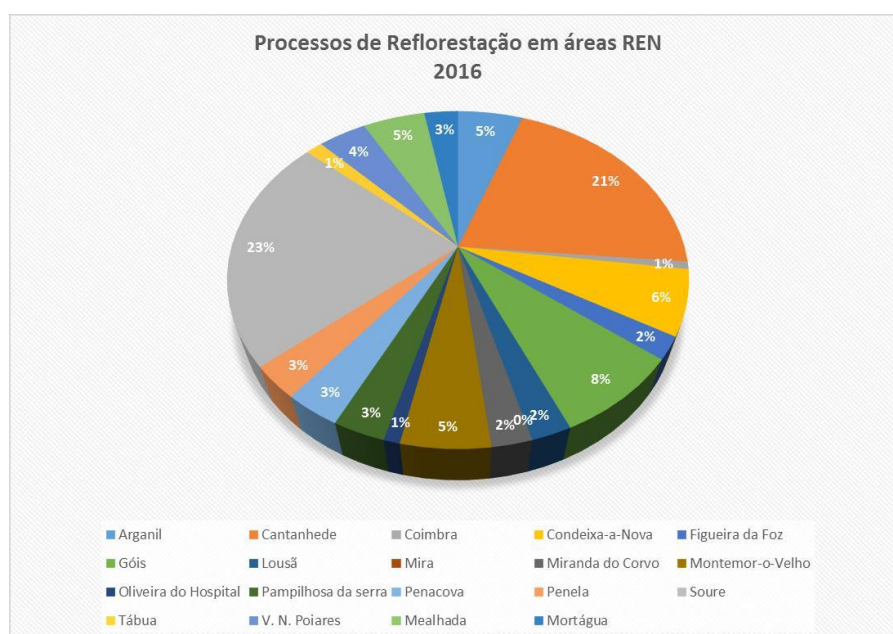
O pedido de autorização prévia está sujeito a consulta prévia obrigatória das CCDR em áreas incluídas na Reserva Ecológica Nacional. Estão sujeitas a comunicação prévia as ações de arborização e rearborização com recurso a espécies florestais quando se verifique: a) a área de intervenção ser inferior a 2 hectares, b) não se inserirem, total ou parcialmente, no Sistema Nacional de Áreas Classificadas, c) não se realizarem em terrenos percorridos por incêndios nos 10 anos anteriores, d) tratando-se de rearborizações, não alterarem a espécie ou espécies dominantes anteriormente instaladas.

Durante o ano de 2016 a CCDR deu resposta a 420 processos de ações de arborização e rearborização em áreas de REN (Figura 18) no distrito de Coimbra (incluindo os municípios da Mealhada e Mortágua). Desses, a maioria provinham do município de Soure (23%), Cantanhede (21%) e Góis (8%) (Figura 19).



Fonte: Elaboração Própria com base em CCDR-Centro, 2017

**Figura 18: Número de processos de arborização e rearborização em áreas de REN que a CCDR deu resposta no ano de 2016**



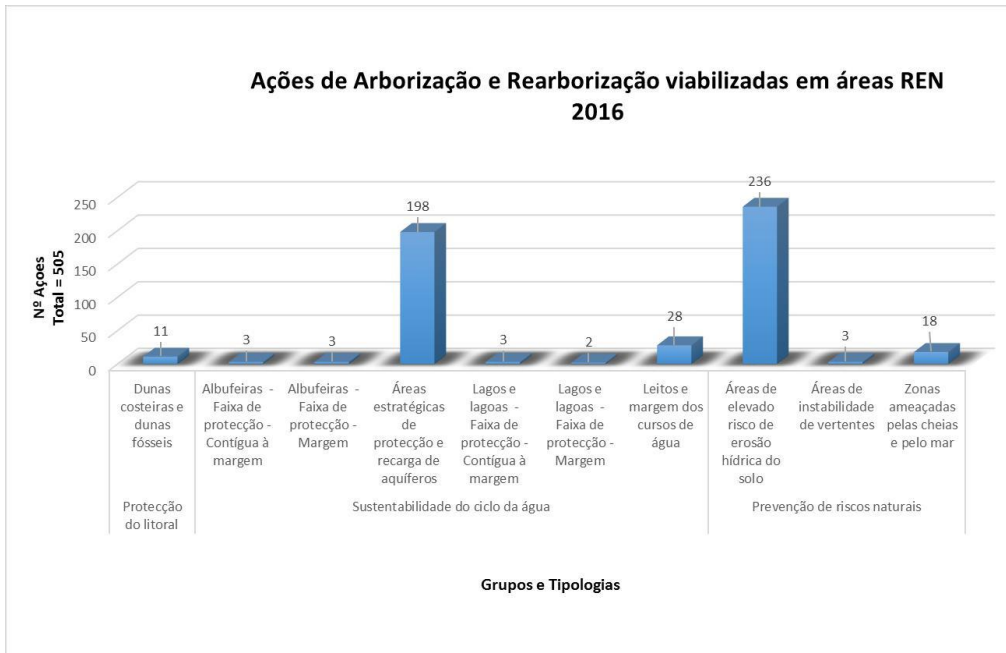
Fonte: Elaboração Própria com base em CCDR-Centro, 2017

**Figura 19: Percentagem de processos de reflorestação em áreas de REN que a CCDR deu resposta durante o ano de 2016**

Nas figuras 20 e 21 podemos verificar a quantidade de ações de arborização e rearborização nas variadas tipologias da REN que deram entrada na CCDR e a quantidade de área de REN que virá a ser ocupada em cada uma das tipologias.

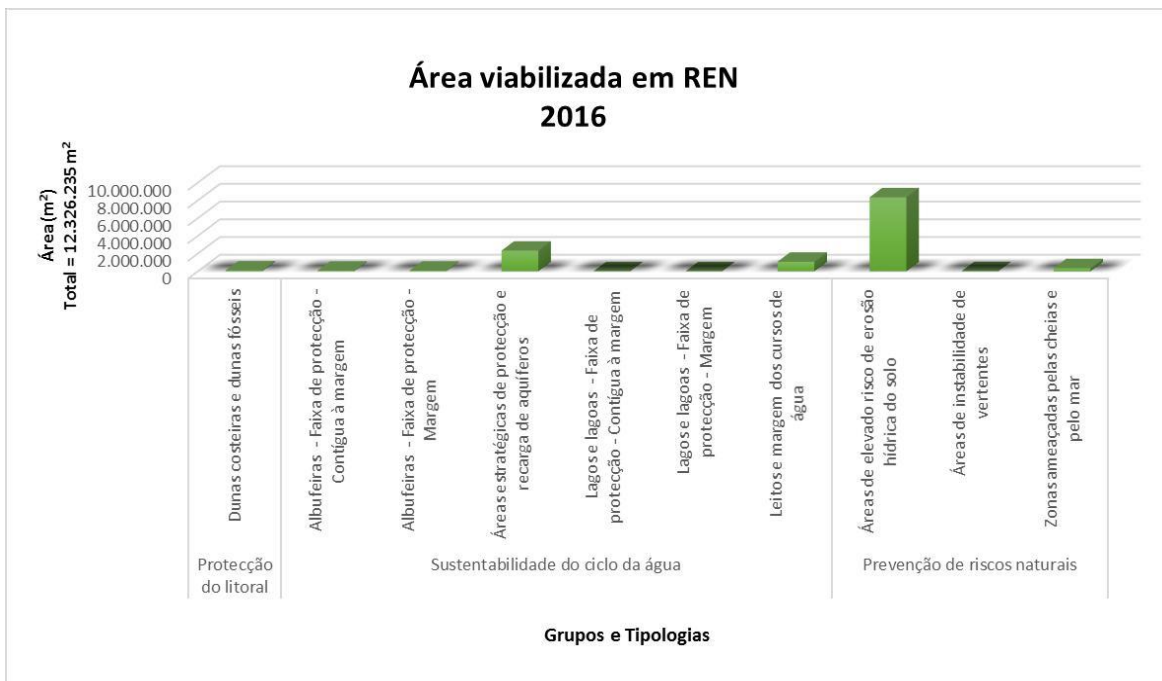


De notar que a quantidade de processos é 420, mas cada processo pode ter mais que uma ação, e cada ação pode ter mais que uma tipologia.



Fonte: Elaboração Própria com base em CCDR-Centro, 2017

Figura 20: Número de ações de arborização e rearborização nas tipologias da REN



Fonte: Elaboração Própria com base em CCDR-Centro, 2017

Figura 21: Área a ser ocupada nas tipologias da REN

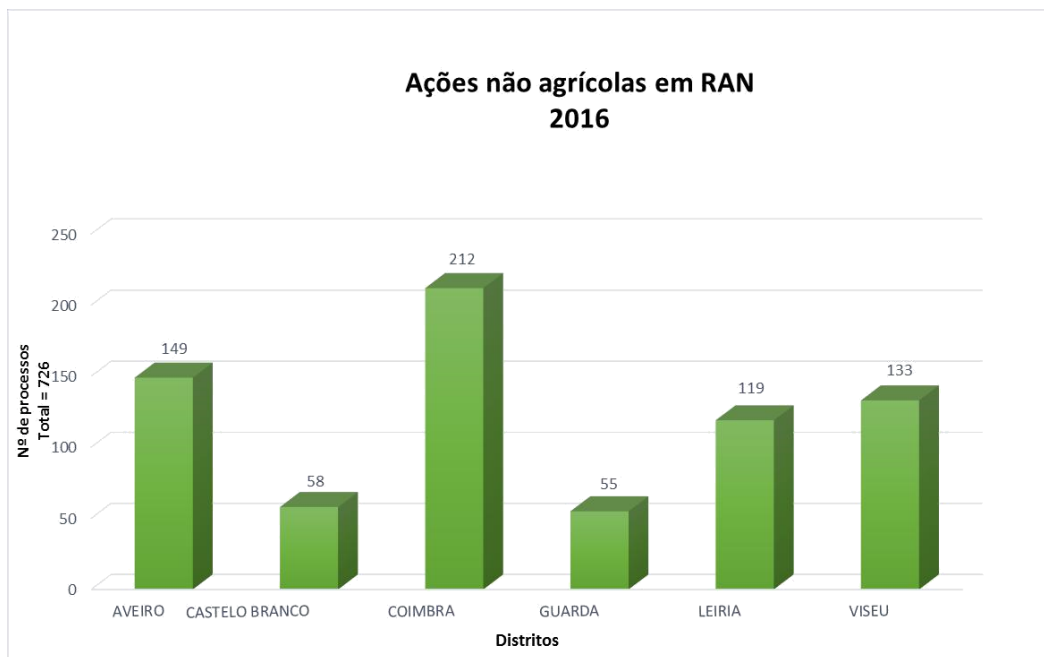
Da observação das figuras anteriores podemos verificar que as tipologias com mais pedido de uso são as “áreas de elevado risco de erosão hídrica do solo” (236) e as “áreas estratégicas de proteção e recarga de aquíferos” (198), e a tipologia com pedido de maior área para ocupar são as “áreas de elevado risco de erosão hídrica do solo” com cerca de 835 hectares.

#### **4.5 – Áreas de RAN**

O Decreto-Lei nº 199/2015, de 16 de Setembro, procede à primeira alteração ao Decreto-Lei nº 73/2009, de 31 de março, que aprova o Regime Jurídico da Reserva Agrícola Nacional (RJAN). A RAN é o conjunto das áreas que em termos agroclimáticos, geomorfológicos e pedológicos apresentam maior aptidão para a atividade agrícola, e é uma restrição de utilidade pública, à qual se aplica um regime territorial especial, que estabelece um conjunto de condicionamentos à utilização não agrícola do solo, identificando quais as permitidas tendo em conta os objetivos do presente regime nos vários tipos de solos e terras.

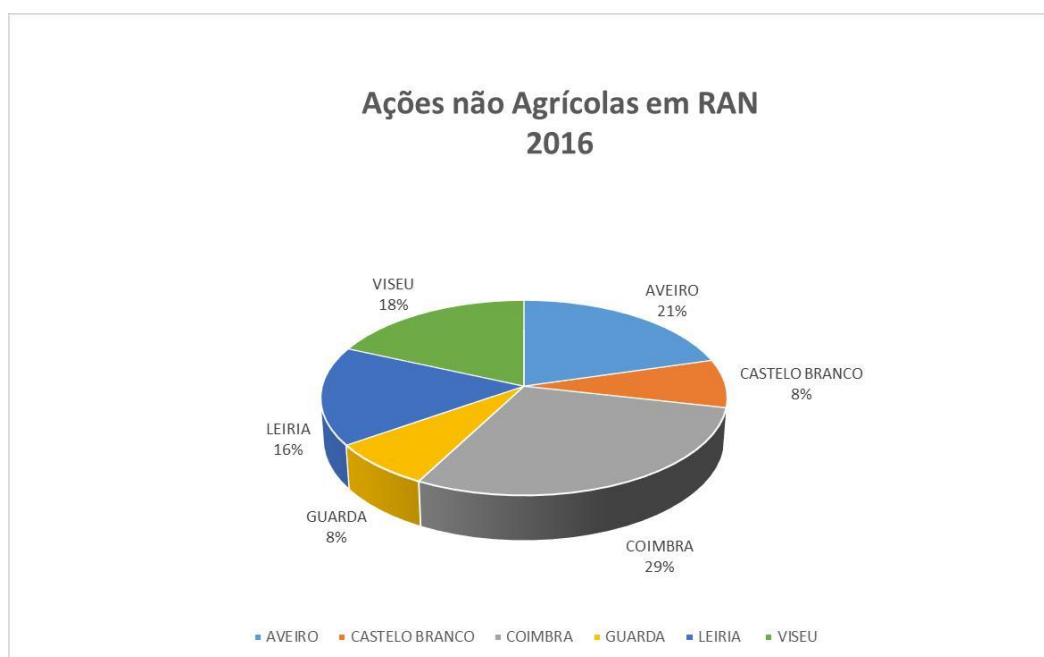
Durante o ano de 2016 foram realizadas 31 reuniões da ERRANC onde foram analisados 726 processos, onde se incluem 100 reanálises. Da análise da totalidade desses processos foi emitido parecer favorável pela ERRANC para realizar ações numa área de RAN de cerca de 15,4 hectares.

As figuras 22 e 23 mostram que os distritos de onde entraram mais processos relacionados com ações em áreas de RAN foram Coimbra e Aveiro, com 212 (29%) e 149 (21%) processos respetivamente (incluindo as reanálises).



Fonte: Elaboração Própria com base em CCDR-Centro, 2017

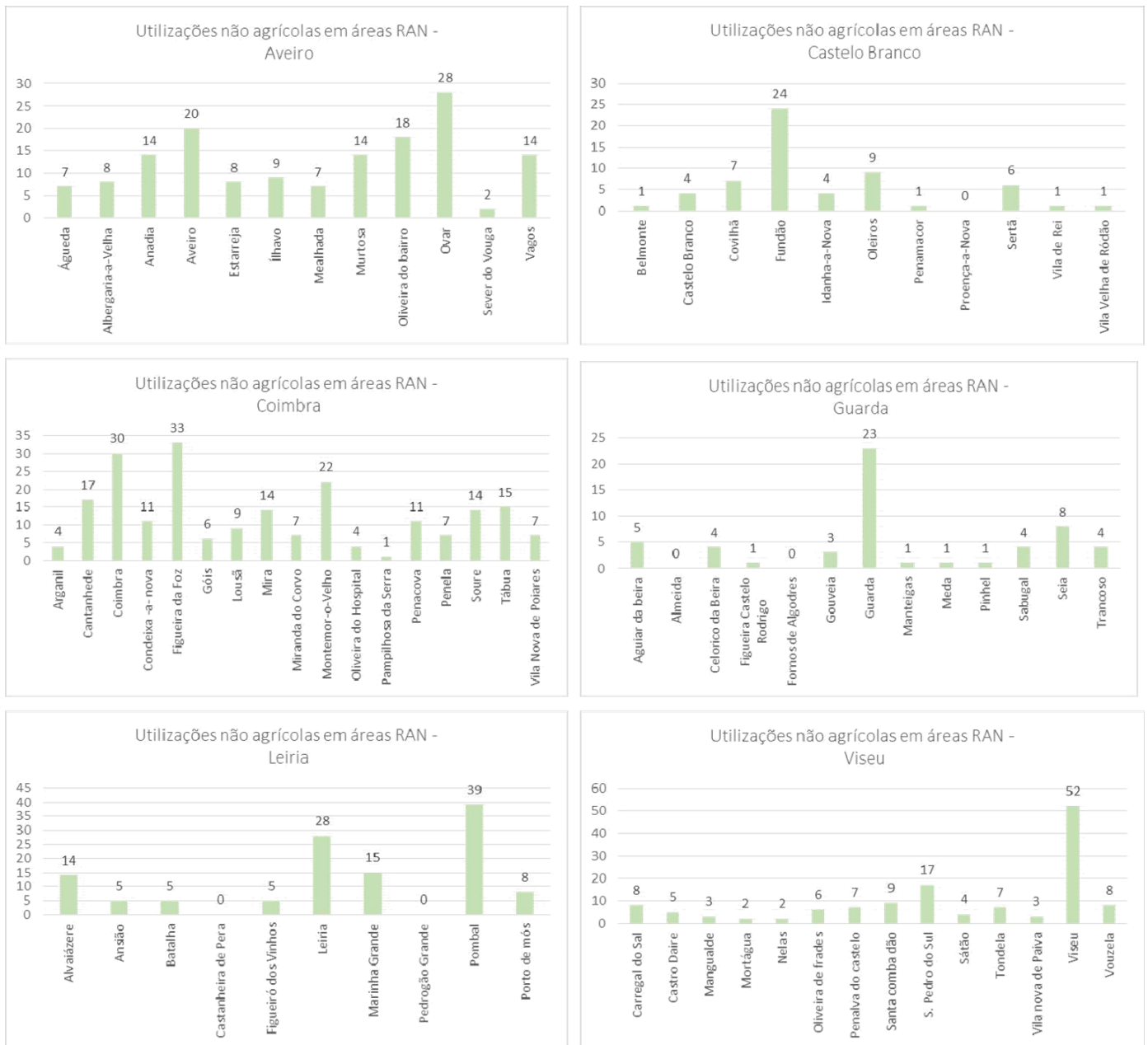
**Figura 22: Número de processos de ações não agrícolas em áreas RAN nos vários distritos**



Fonte: Elaboração Própria com base em CCDR-Centro, 2017

**Figura 23: Percentagem de processos de ações em áreas RAN nos vários distritos**

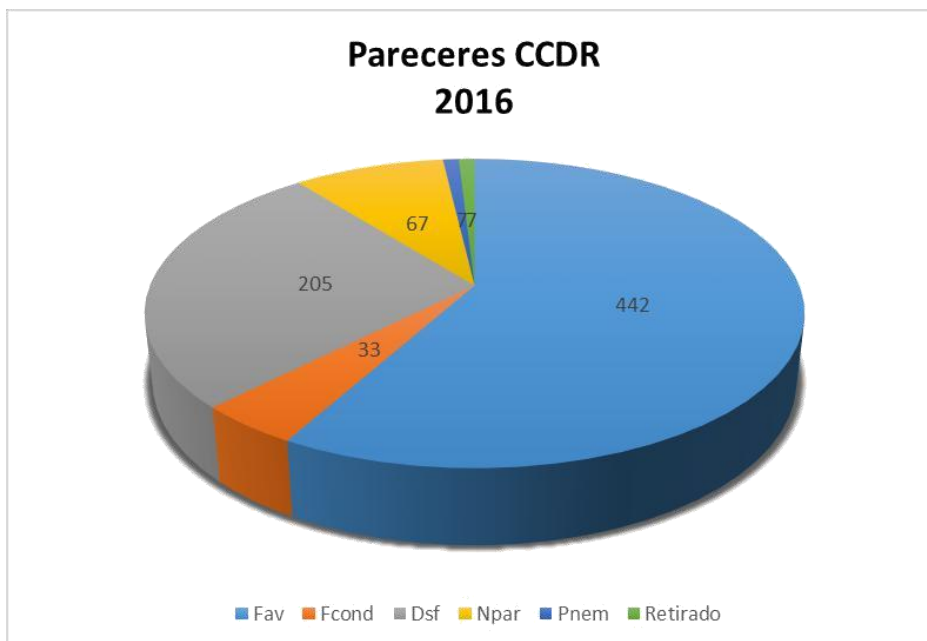
A distribuição dos processos por município é apresentada na figura 24 que se encontra na página seguinte.



Fonte: Elaboração Própria com base em CCDR-Centro, 2017

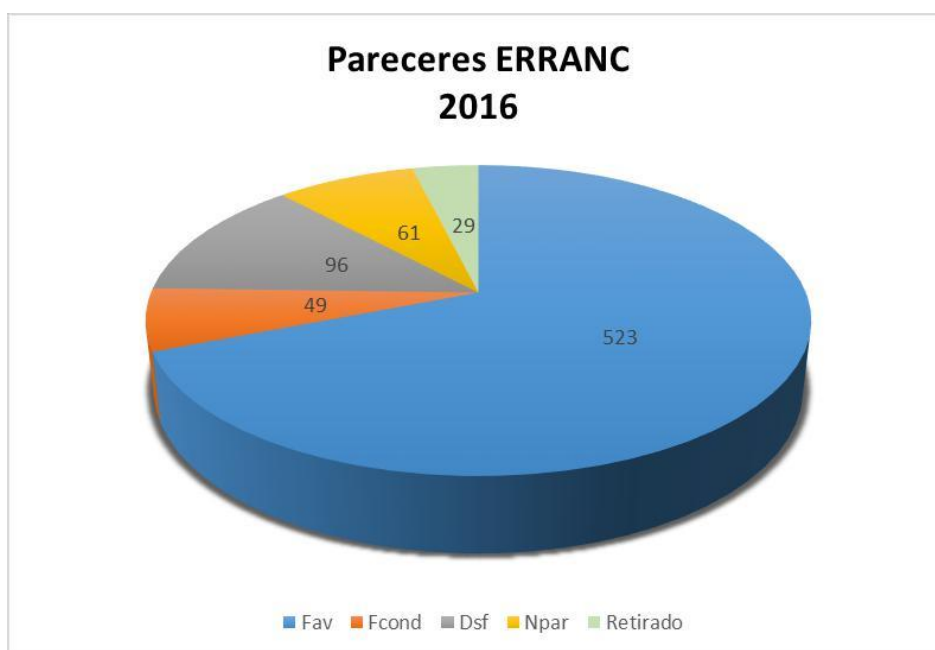
**Figura 24: Processos RAN por município**

As figuras 25 e 26 mostram as informações e os pareceres emitidos pela CCDR e pela ERRANC, respetivamente ao longo do ano de 2016 sobre ações não agrícolas em áreas de RAN.



Fonte: Elaboração Própria com base em CCDR-Centro, 2017

**Figura 25: Tipo de pareceres emitidos pela CCDR no ano de 2016**



Fonte: Elaboração Própria com base em CCDR-Centro, 2017

**Figura 26: Tipo de pareceres emitidos pela ERRANC no ano de 2016**

Da observação dos gráficos podemos verificar que a maioria dos pareceres emitidos tanto pela CCDR como pela ERRANC foram de sentido favorável, no entanto em comparação, a CCDR emitiu mais pareceres de sentido desfavorável (205) do que a ERRANC (96)

## Conclusão

A gestão territorial parte do princípio do ordenamento do território, este último que se caracteriza como sendo a própria gestão da interação entre o Homem e o espaço geográfico. O ordenamento territorial caracteriza-se como sendo um conjunto de políticas públicas de âmbito socioeconómico, urbanístico e ambiental, que visa a localização, gestão e a organização das atividades humanas no território. Consiste ainda no planeamento das ocupações, no potenciar do aproveitamento das infraestruturas já existentes no espaço e no garantir da preservação dos recursos limitados, tendo em vista o desenvolvimento sustentável e equilibrado das regiões sem comprometer as necessidades futuras, sendo o objetivo maior a melhoria da qualidade de vida.

Torna-se assim o planeamento a base do ordenamento, sendo que estes para serem eficazes são enquadrados em diversas escalas (nacional, regional e municipal), dependendo a efetividade entre estes para a coerência dos restantes planos. A interação entre estas escalas torna a determinação de estratégias de planeamento coerentes e sustentáveis. O planeamento do território tem de ser pensado compreendendo a estrutura das ocupações humanas, e como se verificam diversos os tipos de ocupação do homem no território, também serão diferentes os usos impostos ao solo.

Os planos são um conjunto de leis de base, normas e regulamentos, decretados pelo Estado, onde neles estão presentes a legislação para o uso, ocupação e transformação do solo. O conjunto destes planos são conhecidos pelos Instrumentos de Gestão Territorial, neste contexto o Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território (PNPOT) é o principal IGT a nível nacional, onde se encontram centradas as decisões e as normas principais e mais importantes no que diz respeito à gestão do ordenamento territorial.

Os IGT são imprescindíveis pois visam combater, acabar com os problemas existente no ordenamento territorial, como a expansão urbana desordenada, a fraca salvaguarda e valorização dos recursos naturais, inadequação da distribuição territorial de infraestruturas e de equipamentos coletivos face às dinâmicas territoriais devido às necessidades sociais, ausência de uma cultura cívica para o ordenamento do território, entre outros. Deste modo os IGT fazem a gestão devida do território, seguindo um

conjunto de ideias, ações e estratégias, o que se torna uma mais-valia à sustentabilidade e organização do espaço geográfico, Assim estabelecendo-se nestes a regulação do solo.

Neste sentido o RJUE faz a regulação no que diz respeito das operações urbanísticas (operações de edificação, utilização de edifícios, urbanização e utilização dos solos não tendo como fins unicamente agrícolas, florestais, pecuários, mineiros ou de abastecimento público de água, entre outras). Que na maioria precisam de comunicação prévia, autorização ou licenciamento, tendo que seguir as normas legais.

As operações urbanísticas muitas vezes são limitadas e condicionadas ou por servidões administrativas ou por restrições de utilidade pública. Apesar da propriedade em causa ser privada, o solo segundo a Constituição Portuguesa, está sujeito a estas mesmas limitações e restrições, dando assim, início a um processo de requerimento para que o uso, ocupação e transformação do solo, possa ou não ser efetuado conforme as normas estabelecidas por lei.

Para a facilitação, simplificação dos procedimentos processuais e as respetivas consultas, com a finalidade de as tornar mais eficazes e rápidas, o Decreto-Lei nº 136/2014 que estabelece o RJUE é a republicação do Decreto-Lei nº 555/99, é agora promovido pelos Municípios a ser feito utilizando, a utilização de uma modernização administrativa nos procedimentos de controlo das operações urbanísticas, o recurso informático SIRJUE. Nesta ferramenta destaca-se a ausência de papel (é mais ecológico), maior facilidade na tramitação dos processos, maior facilidade na obtenção destes por parte dos técnicos para fazerem a análise dos mesmos, eficácia na salvaguarda e disponibilização dos documentos em formato digital dentro do sistema relativamente ao processo, e transparência, pois agora os requerentes, a administração, e as entidades externas podem verificar em tempo real o andamento do processo, obtenção de dados para fins estatísticos (Ex: monitorização do QUAR). Contudo esta, sendo uma ferramenta informática, pode apresentar problemas, como a simples falha do sistema informático pode levar à perda dos processo, assim como falhas de ligação às redes pode fazer com que o andamento dos processos pare, não se podendo aceder ao portal e impedindo os técnicos de fazerem as suas avaliações. O SIRJUE tem vindo a ganhar maior adesão por parte dos municípios da região centro, contando 77 municípios que fazem parte da CCDRC, somente 9 é que ainda não aderiram.

A CCDRC desempenha neste, a função de entidade coordenadora, promovendo a toda a execução dos processos entre os municípios e as entidades externas, encaminhando para estes as consultas, caso se verifique o condicionamento por parte de alguma servidão administrativa, para posteriormente emitir a decisão global. Ainda somente emite pareceres, mesmo como Entidade Externa, quando a operação é feita em âmbito da REN ou medidas preventivas.

Olhando agora para os números de processos no ano de 2016:

- Deram entrada um total de 2630 processos de consultas às entidades externas; os meses com maior movimentação de processos foram julho (202) e agosto (223); as entidades com o maior número de consulta foram as Infraestruturas de Portugal (447) a APA (331) e a CCDRC (351); a maioria dos pareceres foram consideradas favoráveis (1154), no que se consta ao tipo de decisão emitido pela CCDRC a maior parte foi dado como decisão desfavorável (181); os municípios com mais pareceres emitidos foram Leiria (587), Coimbra (240) e Ovar (201); no total a CCDRC deu emituiu 351 pareceres e 512 decisões.

Nos processos relacionados com ações viabilizadas em áreas de REN em 2016, deram entrada um total de 161 processos, sendo que os municípios que deram maior entrada de processos, foram a Guarda (15), São Pedro do Sul (16), e Montemor-o-Velho (12). A maioria dos processos foram RJE (Portal RJUE – REN) com 116 ocupando a maior área com cerca de 30 hectares. Segundo a tipologia a maior parte das intervenções é feita em áreas estratégicas de proteção e recarga de aquíferos (95) que se se encontra dentro do grupo da sustentabilidade do ciclo da água, ocupando também a maior área com 22,4 hectares.

Por fim abordando as ações em áreas de RAN em 2016, verificou-se 31 reuniões da ERRANC onde foram analisados 726 processos, onde entraram mais processos foram Coimbra 212 (29%), e Aveiro com 149 (21%).



## Bibliografia

ALVES R. (2001) “Planeamento e Ordenamento do Território e o Estado Português – contributos para uma intervenção renovada”; Lisboa: IST

BAUD, Pascal; Bourgeat; Serge e Bras, Catherine (1999) “Dicionário de Geografia”; Lisboa; Plátano

CARVALHO, Paulo (2012) “Ordenamento e desenvolvimento territorial”. Imprensa da Universidade de Coimbra, Coimbra

FERREIRA, A. (2012) “Usos e Ações em Áreas de R.E.N. na Região Centro de Portugal”; Relatório final de Estágio para obtenção do grau de mestre em Geografia Humana, Ordenamento do Território e Desenvolvimento; Faculdade de Letras; Universidade de Coimbra

GASPAR, J. (1995) “O Novo Ordenamento do Território – Geografia e Valores”; Centro de Estudos Geográficos; Universidade de Lisboa; Março; Lisboa

GONÇALVES, C. (2010) “Definição dos objectivos de desenvolvimento estratégico no contexto da revisão de um Plano Director Municipal. Caso Alfândega da Fé”; Relatório de Estágio para a obtenção do Grau de Mestre em Gestão do Território e Urbanismo; Universidade de Lisboa; Lisboa

MERLIN, P; CHOAY, F. et all (2000); “Dictionnaire de l’urbanisme et de l’aménagement”, Paris: PUF, 3e éd

OLIVEIRA, Fernanda Paula (2002) “Direito do ordenamento do território”; Cadernos CEDOUA; Coimbra; Almedina

OLIVEIRA, Fernanda Paula (2009) “Portugal: Território e Ordenamento; Almedina; Coimbra;

OLIVEIRA, Fernanda Paula et al. (2011) “Regime jurídico da urbanização e edificação: comentado” 3ªed. Almedina, Coimbra

PARDAL, Sidónio, COSTA LOBO, Manuel (2000) – O Conceito de Planeamento in Normas Urbanísticas. Volume IV. Planeamento Integrado do Território. Elementos de Teoria Crítica. Lisboa, ed. Direção Geral de Ordenamento do Território e Desenvolvimento Urbano/Universidade Técnica de Lisboa

PARDAL, Sidónio Costa (2006) “A apropriação do território: crítica aos diplomas da RAN e da REN”; Ordem dos Engenheiros: Ingenium; Lisboa.

PIMENTEL, M. (2013) “Ordenamento do Território e Gestão da Qualidade”; Dissertação de Mestrado em Planeamento Regional e Urbano; Departamento de Ciências Sociais Políticas e do Território; Universidade de Aveiro

SIMPLÍCIO, M. (2000) “A importância actual do Planeamento Estratégico e das Cidades Médias”; Departamento de Geociências; Universidade de Évora

SANTOS, D. (2015) “Relatório de Estágio na CCDRC – Ordenamento do Território e Gestão do Uso do Solo”; Relatório final de Estágio para obtenção do grau de mestre em Planeamento Regional e Urbano; Departamento de Ciências Sociais, Políticas e do Território; Universidade de Aveiro

SARDINHA, D. (2016) “A Gestão Territorial no Âmbito das Operações Urbanísticas – O Uso e Ocupação do Solo em Áreas de Reserva Ecológica Nacional na Região Centro”; Relatório final de Estágio para obtenção do grau de mestre em Geografia Humana, Planeamento e Territórios Saudáveis; Faculdade de Letras; Universidade de Coimbra

VIEIRA, M. (2014) “Avaliação das Metodologias para a elaboração de pareceres em REN e para a revisão/alteração de PDM”; Relatório final de Estágio para obtenção do

grau de mestre em Especialização em Planeamento e Gestão do Território; Instituto de Ciências Sociais; Universidade do Minho

## **Outras Publicações**

Conselho da Europa. (1983). Carta Europeia do Ordenamento do Território. <http://www.are.admin.ch/themen/international/00859/index.html?lang=fr&download=NHZLpZeg7t...JjKbNoKSn6A>

CCDR-CENTRO (2015) “Manual da aplicação – Usos e ações em áreas de REN” disponível internamente na CCDRC.

CCDR-CENTRO (2015) “Manual de acolhimento ao trabalhador” Outubro de 2015. Coimbra. Disponível internamente na CCDRC

CCDR-CENTRO (2011) “Plano Regional de Ordenamento do Território do Centro” [http://www.ccdrc.pt/index.php?option=com\\_docman&view=download&id=1846&Itemid=739](http://www.ccdrc.pt/index.php?option=com_docman&view=download&id=1846&Itemid=739)

Ministério do Ambiente, do Ordenamento do Território e do Desenvolvimento Regional (2006) “Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território - Relatório” [http://pnpot.dgterritorio.pt/sites/default/files/PNPOT\\_Programa\\_de\\_Acao\\_0.pdf](http://pnpot.dgterritorio.pt/sites/default/files/PNPOT_Programa_de_Acao_0.pdf)

## **Webgrafia**

Infopédia – Dicionários Porto Editora 2017 – <https://www.infopedia.pt/>

Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Centro – [www.ccdrc.pt](http://www.ccdrc.pt)

Direcção-Geral do Território – Glossário disponível – [www.dgterritorio.pt/](http://www.dgterritorio.pt/)

PGDL - Procuradoria-Geral Distrital de Lisboa – [www.pgdlisboa.pt](http://www.pgdlisboa.pt)

## **Legislação**

### **Aprova a Revisão do Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão**

**Territorial** D.L. n.º 80/2015, de 14 de maio

### **Critérios de Classificação e Reclassificação do Solo**

Decreto Regulamentar n.º 15/2015, de 19 de agosto

### **Estrutura Nuclear das Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional**

Portaria n.º 528/2007 de 30 de Abril

Despacho n.º 16 709/2007

### **Estrutura flexível da CCDR-C e definição das competências das respetivas unidades orgânicas**

Despacho n.º 16 709/2007

### **Lei de Bases do Ambiente em Portugal**

Lei n.º11/87, de 7 de abril

### **Lei Orgânica das Comissões de Coordenação e Desenvolvimento**

**Regional** Decreto-Lei n.º 228/2012, de 25 de outubro

### **Procedimento de decisão das entidades da administração central, direta ou indireta, sobre operação urbanística em razão da localização**

Portaria n.º 349/2008, de 5 de maio

### **Reserva Agrícola Nacional (RAN)**

Decreto-Lei n.º 196/89, de 14 de junho

Decreto-Lei n.º 274/92, de 12 de dezembro

D.L. n.º 321/83, de 5 de julho

### **Regime Jurídico Aplicável às Ações de Arborização e Rearborização**

**(RJAAR)** Decreto-Lei n.º 96/2013, de 19 de Julho

### **Regime Jurídico da Reserva Agrícola Nacional**

**(RJAN)** Decreto-Lei n.º 199/2015, de 16 de Setembro

Decreto-Lei n.º 73/2009, de 31 de março

### **Regime Jurídico da Reserva Ecológica Nacional**

Decreto-Lei n.º 239/2012, de 2 de Novembro

Decreto-Lei n.º 166/2008, de 22 de Agosto Portaria

419/2012, de 20 de Dezembro

### **Regime Jurídico da Urbanização e Edificação (RJUE)**

O Decreto-Lei n.º 136/2014

Decreto-Lei n.º 555/99

### **Sétima Revisão Constitucional**

Lei n.º 1/2005, de 12 de agosto

### **Sistema Informático - Tramitação dos Procedimentos de Controlo Prévio – Operações Urbanísticas**

Portaria n.º 216-A/2008

### **Sistema integrado de gestão e avaliação do desempenho na Administração Pública**

Lei n.º 66-B/2007, de 28 de dezembro

# Índice Geral

<b>RESUMO</b> .....	<b>4</b>
<b>ABSTRACT</b> .....	<b>5</b>
<b>ACRÓNIMOS</b> .....	<b>6</b>
<b>INTRODUÇÃO</b> .....	<b>8</b>
<b>CAPITULO I: CARACTERIZAÇÃO DA COMISSÃO DE COORDENAÇÃO E DESENVOLVIMENTO DA REGIÃO CENTRO</b> .....	<b>10</b>
1.1 – COMISSÃO DE COORDENAÇÃO E DESENVOLVIMENTO DA REGIÃO CENTRO .....	10
1.2 – CONTEXTUALIZAÇÃO TERRITORIAL .....	11
1.3 – ESTRUTURA ORGANIZACIONAL .....	12
1.4 – DIREÇÃO DE SERVIÇOS DE ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO (DSOT) .....	13
1.5 – DIVISÃO DE GESTÃO TERRITORIAL (DGT) .....	14
<b>CAPITULO II: GESTÃO TERRITORIAL, DO PLANEAMENTO AO ORDENAMENTO</b> .....	<b>15</b>
2.1 – ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO: .....	15
2.1.1 – <i>Noção do Conceito</i> .....	15
2.1.2 – <i>Características Fundamentais e Objetivos do Ordenamento Territorial</i> ...	17
2.2 – O PLANEAMENTO COMO INSTRUMENTO DO ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO .....	21
2.3 – PLANEAMENTO ESTRATÉGICO PARA O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL DO TERRITÓRIO .....	23
2.4 – INSTRUMENTOS DE GESTÃO TERRITORIAL EM PORTUGAL .....	25
2.5 – PORTUGAL – PROBLEMAS RELATIVAMENTE AO ORDENAMENTO TERRITORIAL .	30
<b>CAPITULO III: USO/OCUPAÇÃO/TRANSFORMAÇÃO DO SOLO</b> .....	<b>35</b>
3.1 – RELAÇÃO DESTES CONCEITOS COM O TERRITÓRIO .....	35
3.2 – REGULAMENTO DO USO DO SOLO .....	36
3.3 – OPERAÇÕES URBANÍSTICAS .....	38
3.4 – SERVIDÕES ADMINISTRATIVAS E RESTRIÇÕES DE UTILIDADE PÚBLICA .....	39

3.4.1 – Reserva Agrícola Nacional (RAN) e a Reserva Ecológica Nacional (REN)	40
3.5 – PROPRIEDADE – PRIVADA OU NÃO?	42
<b>CAPITULO IV: CCDRC COMO ENTIDADE SUPERVISORA MÁXIMA DA GESTÃO DO TERRITÓRIO DA REGIÃO CENTRO DE PORTUGAL</b>	<b>44</b>
4.1 – TRABALHO DESEMPENHADO NA CCDRC NO ÂMBITO DA GESTÃO TERRITORIAL	44
4.2 – SISTEMA INFORMÁTICO DO REGIME JURÍDICO DA URBANIZAÇÃO E EDIFICAÇÃO (SIRJUE)	45
4.3 – ENTIDADES EXTERNAS QUE REGULAM O SOLO	47
4.4 – QUADRO DE AVALIAÇÃO E RESPONSABILIZAÇÃO (QUAR)	49
4.4.1- Monitorização do QUAR – RJUE Resultados 2016	51
4.4 – ÁREAS DE REN - RJREN	56
4.4.1 Reflorestações e Infraestruturas de apoio florestal	60
4.4.2 Regime Jurídico das Ações de Arborização e Rearborização (RJAAR)	63
4.5 – ÁREAS DE RAN	66
<b>CONCLUSÃO</b>	<b>70</b>
<b>BIBLIOGRAFIA</b>	<b>73</b>
OUTRAS PUBLICAÇÕES	75
WEBGRAFIA	75
LEGISLAÇÃO	76
<b>ÍNDICE GERAL</b>	<b>78</b>
ÍNDICE DE FIGURAS	80

## Índice de Figuras

FIGURA 1: NUTS III 2013 / COMUNIDADES INTERMUNICIPAIS DA REGIÃO CENTRO (100 MUNICÍPIOS) .....	11
FIGURA 2: LOCALIZAÇÃO DOS MUNICÍPIOS ADERENTES AO SIRJUE (2017) .....	46
FIGURA 3: EXTRATO DA MONITORIZAÇÃO DO SIRJUE .....	51
FIGURA 4: NÚMERO DE PARECERES NOS MESES DE 2016.....	52
FIGURA 5: ENTIDADES CONSULTADAS NO ANO DE 2016.....	53
FIGURA 6: TIPO DE PARECER EMITIDO PELAS ENTIDADES NO ANO DE 2016.....	54
FIGURA 7: TIPO DE DECISÃO EMITIDA PELA CCDR NO ANO DE 2016.....	54
FIGURA 8: NÚMERO DE PARECERES EMITIDOS POR MUNICÍPIO NO ANO DE 2016.....	55
FIGURA 9: INTERVENÇÃO DA CCDR DURANTE ANO DE 2016.....	55
FIGURA 10: NÚMERO DE PROCESSOS DE AÇÕES VIABILIZADAS EM ÁREAS REN POR MUNICÍPIO NO ANO DE 2016 .....	57
FIGURA 11: TIPO DE AÇÕES VIABILIZADAS EM ÁREAS REN NO ANO DE 2016 .....	58
FIGURA 12: ÁREA REN COM AUTORIZAÇÃO DE VIABILIZAÇÃO NO ANO DE 2016.....	58
FIGURA 13: NÚMERO DE AÇÕES VIABILIZADAS NAS TIPOLOGIAS DA REN NO ANO DE 2016	59
FIGURA 14: ÁREA A SER OCUPADA NAS TIPOLOGIAS DA REN .....	60
FIGURA 15: NÚMERO DE PROCESSOS DE REFLORESTAÇÃO VIABILIZADOS EM ÁREAS DE REN PELA CCDR NO ANO DE 2016.....	61
FIGURA 16: NÚMERO DE AÇÕES REFLORESTAÇÃO VIABILIZADAS E SUAS TIPOLOGIAS.....	62
FIGURA 17: ÁREA A SER OCUPADA NAS TIPOLOGIAS DA REN .....	62
FIGURA 18: NÚMERO DE PROCESSOS DE ARBORIZAÇÃO E REARBORIZAÇÃO EM ÁREAS DE REN QUE A CCDR DEU RESPOSTA NO ANO DE 2016 .....	64
FIGURA 19: PERCENTAGEM DE PROCESSOS DE REFLORESTAÇÃO EM ÁREAS DE REN QUE A CCDR DEU RESPOSTA DURANTE O ANO DE 2016 .....	64
FIGURA 20: NÚMERO DE AÇÕES DE ARBORIZAÇÃO E REARBORIZAÇÃO NAS TIPOLOGIAS DA REN.....	65
FIGURA 21: ÁREA A SER OCUPADA NAS TIPOLOGIAS DA REN .....	65
FIGURA 22: NÚMERO DE PROCESSOS DE AÇÕES NÃO AGRÍCOLAS EM ÁREAS RAN NOS VÁRIOS DISTRITOS.....	67



FIGURA 23: PERCENTAGEM DE PROCESSOS DE AÇÕES EM ÁREAS RAN NOS VÁRIOS DISTRITOS.....	67
FIGURA 24: PROCESSOS RAN POR MUNICÍPIO.....	68
FIGURA 25: TIPO DE PARECERES EMITIDOS PELA CCDR NO ANO DE 2016.....	69
FIGURA 26: TIPO DE PARECERES EMITIDOS PELA ERRANC NO ANO DE 2016 .....	69