



AMBIENTE, ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO E DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL

Gabinete do Secretário de Estado do Ordenamento do Território e das Cidades

PROT 2006

**Orientações Gerais para a Elaboração dos
PLANOS REGIONAIS DE ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO**

Novembro de 2005



Índice

	Página
Introdução	2
1 Objectivos e Princípios de Elaboração dos PROT	5
2 Área de Intervenção dos PROT	7
3 Enquadramento e Conteúdo dos PROT	11
4 Orientações sobre o Procedimento	23



Introdução

O Programa do XVII Governo Constitucional identifica três condições fundamentais para assegurar a integração das políticas territoriais:

- a. *Imprimir maior coerência aos instrumentos de ordenamento e gestão territorial;*
- b. *Coordenar e descentralizar a gestão territorial;*
- c. *Estimular comportamentos mais exigentes por parte das entidades públicas, cidadãos e agentes económicos.*

Para imprimir maior coerência aos instrumentos de ordenamento e gestão territorial, o Programa do Governo define um conjunto de iniciativas prioritárias onde se incluem, designadamente:

- *a conclusão, aprovação e aplicação do **Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território (PNPOT)**, que estabelece as grandes opções com relevância para a organização do território nacional e consubstancia o quadro de referência a considerar na elaboração dos demais instrumentos de gestão territorial, nomeadamente os Planos Regionais de Ordenamento do Território (PROT), os planos municipais de ordenamento do território, em particular os Planos Directores Municipais, e ainda os planos especiais de ordenamento do território;*
- *a elaboração dos **Planos Regionais de Ordenamento do Território (PROT)**, onde se definirão as linhas estratégicas de desenvolvimento, de organização e de gestão dos territórios regionais, enquadrando os investimentos a realizar e servindo de quadro de referência para a elaboração dos planos especiais, intermunicipais e municipais de ordenamento do território;*
- *o aproveitamento da revisão dos **Planos Directores Municipais (PDM)**, que estabelecem o modelo de estrutura espacial do território municipal, sintetizam a estratégia de desenvolvimento e de ordenamento ao nível local e integram as opções de âmbito nacional e regional dimanadas em particular do PNPOT e dos PROT, para induzir os municípios a formular estratégias de desenvolvimento enquadradas coerentemente no sistema de planeamento e gestão do território.*

A revisão dos Planos Directores Municipais (PDM) é um processo que se vai alargando rapidamente à medida que decorrem mais de 10 anos desde a entrada em vigor dos primeiros



planos. Face a esta nova geração de Planos Directores Municipais, que se pretendem mais estratégicos, os PROT devem fornecer um quadro de referência estratégica de longo prazo que permita aos municípios estabelecerem as suas opções de desenvolvimento e definirem regras de gestão territorial compatíveis com o modelo consagrado para a Região. Neste sentido, os novos PDM cuja revisão já está iniciada ou mesmo concluída terão que se adequar às orientações do PROT logo que elas sejam formuladas.

Entretanto, a proposta de PNPT – Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território deverá estar disponível para debate público durante o último trimestre de 2005, prevendo-se que a sua aprovação na Assembleia da República ocorra nos primeiros meses de 2006.

Dado que os princípios, objectivos e orientações consagrados no PNPT deverão ter um reflexo claro nos vários PROT e que estes, por sua vez, constituem um quadro de referência estratégico para os PDM, o actual processo de elaboração e revisão articulada destes três pilares fundamentais do Sistema de Gestão Territorial, em que assenta a política de ordenamento do território e do urbanismo e onde os PROT ocupam uma posição de charneira fundamental, constitui uma oportunidade única para se melhorar a sua coerência e eficácia.

O significado e as potencialidades deste processo são ainda significativamente ampliados por que se articulam estreitamente com a uma outra importante dinâmica de planeamento de âmbito nacional e regional.

De facto, ao nível nacional e regional iniciou-se já a preparação do Quadro de Referência Estratégica Nacional (QREN), no qual se integram as opções estratégicas de desenvolvimento que as Regiões definirão para os próximos anos. Esta dinâmica não só é especialmente favorável ao lançamento de uma reflexão sobre a organização territorial da Região e sobre o uso e a transformação do território a consubstanciar no PROT, como necessita da incorporação das políticas territoriais para garantir a sustentabilidade da trajectória de desenvolvimento pretendida.

Como tal, os PROT, além de serem um pilar da política de desenvolvimento territorial, são documentos fundamentais para a definição dos programas de acção a integrar no próximo período de programação das intervenções co-financiadas pelos Fundos Estruturais e de Coesão da União Europeia.



Gabinete do Secretário de Estado do Ordenamento do Território e das Cidades

Ainda a marcar o momento actual, o objectivo mais global, consagrado nas GOP 2005-2009, de assegurar a coerência e a eficiência dos instrumentos de gestão territorial ao serviço do desenvolvimento do País, implica designadamente:

- completar e racionalizar o quadro de instrumentos de gestão do território;
- simplificar os processos de elaboração e tornar transparentes e operativos os mecanismos da sua execução;
- promover novas formas de participação cívica nos processos de planeamento territorial.

Face a este contexto, a elaboração dos PROT através de um processo alargado a todas as regiões e promovido pelas Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional, é uma prioridade, sendo uma peça fundamental do sistema de integração e coesão territorial que está na base de qualquer processo de desenvolvimento regional.

Com o objectivo de apoiar as Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional a promoverem este processo, o Gabinete SEOTC produziu o presente documento, que visa essencialmente:

- clarificar o conceito de PROT e a importância e finalidade deste instrumento de gestão territorial (IGT);
- definir o âmbito territorial de intervenção dos PROT em cada Região;
- detalhar o conteúdo material e documental dos PROT de modo a garantir uma maior eficácia da sua aplicação;
- fornecer orientações com vista à harmonização das formas de apresentação e divulgação dos PROT;
- contribuir para a operacionalização do processo.

O presente documento está organizado em quatro partes. A primeira parte contém algumas considerações sobre os objectivos e os princípios orientadores da elaboração dos PROT e sobre o novo ciclo de planeamento que se pretende desenvolver. Na segunda parte discute-se o âmbito territorial de incidência dos PROT em cada Região e a articulação dos novos instrumentos com os planos actualmente existentes. A terceira parte consiste num conjunto de orientações sobre o conteúdo e a apresentação dos PROT que se destina a apoiar o trabalho que as CCDR terão de desenvolver para o lançamento, acompanhamento e divulgação destes instrumentos de gestão territorial. Na parte final, apresentam-se algumas indicações relativas ao calendário de elaboração dos PROT e às formas de organização do procedimento.



1 Objectivos e Princípios de Elaboração dos PROT

De acordo com a Lei de Bases da Política de Ordenamento do Território e de Urbanismo (LBOTU), os PROT são *instrumentos de desenvolvimento territorial, de natureza estratégica, que em conjunto e de acordo com o PNPOP traduzem as grandes opções com relevância para a organização do território, estabelecendo directrizes de carácter genérico sobre o modo de uso do mesmo, consubstanciando, o quadro de referência a considerar na elaboração de instrumentos de planeamento territorial (Planos Municipais de Ordenamento do Território – PMOT).*

Assim, os PROT têm como funções principais:

- a. definir directrizes para o uso, ocupação e transformação do território, num quadro de opções estratégicas estabelecidas a nível regional;
- b. promover, no plano regional, a integração das políticas sectoriais e ambientais no ordenamento do território e a coordenação das intervenções;
- c. dar orientações para a elaboração dos PMOT.

Em consonância com a Lei de Bases, o artigo 52º do Decreto Lei n.º 380/99 estabelece os seguintes objectivos dos PROT:

- Desenvolver, no âmbito regional, as opções do PNPOP e dos planos sectoriais
- Traduzir, em termos espaciais, os grandes objectivos de desenvolvimento económico e social sustentável formulados no plano de desenvolvimento regional
- Definir medidas/intervenções com vista à atenuação das assimetrias de desenvolvimento intra-regionais
- Servir de quadro de referência para a elaboração dos Planos Intermunicipais e dos PMOT

A conciliação destas funções e objectivos determina que os PROT devem reflectir um equilíbrio entre o planeamento estratégico, as intervenções sectoriais e a regulamentação do uso, ocupação e transformação do solo, resultando num referencial de planeamento regional que deve ser suficientemente preciso para poder ser eficaz (e a sua eficácia é medida sobretudo pela forma como orienta os PMOT), sem no entanto entrar em especificações de carácter regulamentar que só devem ser definidas no âmbito dos instrumentos vinculativos dos particulares.



Gabinete do Secretário de Estado do Ordenamento do Território e das Cidades

Do conjunto de PROT actualmente existentes, diferenciam-se dois grupos: os que foram elaborados antes da entrada em vigor da legislação que consagra este conceito de PROT (por exemplo, PROT Algarve e PROTALI) e os que já o procuraram contemplar (PROTAML, PROZEA, PROZOM). Da combinação destas experiências resulta que, se por um lado existe demasiada rigidez de execução, por outro lado, a simples enunciação de princípios e orientações genéricas corre o risco de ser demasiado vaga para ter reflexos nos instrumentos de planeamento de ordem inferior.

Outro dos problemas que revelam os PROT existentes consiste na falta de mecanismos de implementação, nomeadamente na falta de definição das condições, regras e instrumentos através dos quais as suas soluções serão aplicadas ao nível municipal.

Estas razões determinam uma nova abordagem à elaboração dos PROT, ou seja, o início de um ciclo de planeamento regional mais eficaz, mais amplo, e mais integrado ao nível dos diversos tipos de instrumentos de gestão territorial.

À luz desta análise, considera-se que a elaboração de um PROT deve respeitar os seguintes princípios:

- Visão estratégica e prospectiva de base territorial
- Coerência externa (compatibilidade quer com o quadro legal quer com o enquadramento estratégico nacional e regional conforme se refere no capítulo 3.1)
- Coerência interna (compatibilidade entre as propostas do Plano)
- Perspectiva regional (contemplar o papel da Região como unidade territorial)
- Diversidade regional (definição de unidades territoriais de âmbito sub-regional)
- Integração regional (articulação com outras regiões, nomeadamente regiões vizinhas)
- Integração sectorial territorial (articulação das políticas com incidência territorial)
- Sustentabilidade dos processos de desenvolvimento (conciliar sustentabilidade ambiental, competitividade económica e equidade de oportunidades)
- Integração “pessoas-território” (garantir a correcta utilização do recurso território em benefício do ser humano)
- Objectividade das orientações que estabelece (normas orientadoras)
- Eficácia e eficiência de resultados (impacte efectivo como instrumento de planeamento)
- Inteligibilidade em termos de comunicação e apresentação (clareza de ideias e facilidade de leitura por parte dos utilizadores)

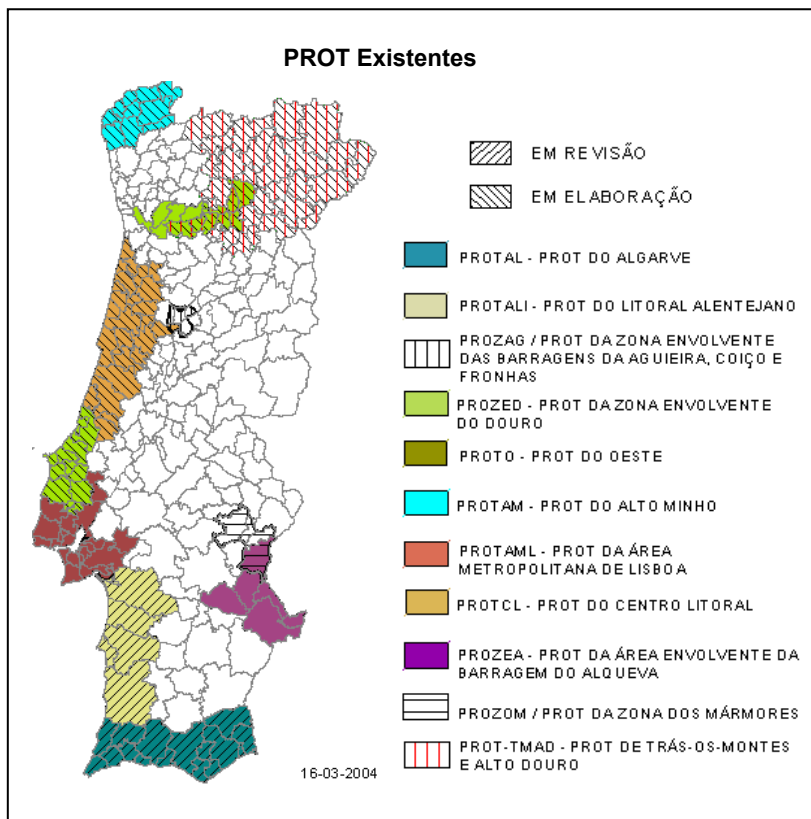


2 Área de intervenção dos PROT

Cada PROT deve incidir sobre espaços com unidade institucional e caracterizados por níveis significativos de coerência das relações funcionais que se estabelecem quer no seu interior, quer entre o conjunto da área e o exterior. Por outro lado, a responsabilidade pela elaboração dos PROT é da competência das Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional (CCDR). Sendo a actual área de intervenção de cada CCDR correspondente a uma Região (NUTS 2), deverão ser elaborados PROT para cada uma das Regiões: Norte, Centro, Lisboa e Vale do Tejo, Alentejo e Algarve. Estes PROT poderão, no entanto, ser estruturados em unidades de planeamento correspondentes a espaços sub-regionais, tal como indicado no nº 3 do Artigo 51º do DL 380/99 de 22 de Setembro.

As unidades de planeamento podem surgir em função de um maior avanço dos trabalhos em determinados espaços sub-regionais, mas têm que ser articuladas com as orientações estratégicas que se definirem para o conjunto da Região. Terá sempre que haver uma fundamentação técnica para a delimitação territorial da unidade de planeamento, baseada em critérios de identidade e de integração funcional de âmbito sub-regional, que por sua vez pode justificar a relativa autonomização do processo de planeamento a esse nível. No entanto, interessa realçar que a perspectiva regional do PROT não pode ser compartimentada, pelo que o resultado final deve contemplar interacções e sinergias que ultrapassem a simples adição de unidades sub-regionais.

Actualmente existem PROT, em diversas fases de execução, que não correspondem a esta perspectiva de âmbito territorial NUTS 2 (ver figura seguinte).



Fonte: DGOTDU

A **Região do Algarve** tem presentemente o PROT em processo de revisão, sendo o único que corresponde ao âmbito territorial da NUTS 2.

A **Região do Alentejo** dispõe de três PROT cujos âmbitos territoriais correspondem a agregações de municípios:

- PROTALI – 5 municípios que correspondem à NUTS 3 Alentejo Litoral
- PROZEA – 6 municípios envolventes da Albufeira do Alqueva e integrados em diferentes NUT 3
- PROZOM – 4 municípios da NUT 3 Alentejo Central

Na perspectiva de um PROT para todo o Alentejo (NUT 2), os três instrumentos existentes deverão ser integrados no novo modelo regional. O PROTALI é actualmente o que exige maior reformulação, por ter sido elaborado há cerca de 13 anos e ao abrigo da anterior legislação que consagrava um instrumento mais regulamentar e menos estratégico.



A **Região de Lisboa e Vale do Tejo** dispõe de um PROT para a Área Metropolitana de Lisboa (PROTAML), que está em vigor desde 2002. Nesta Região coloca-se um problema específico sobre a área de actuação da CCDR LVT, na medida em que a NUTS 2 de Lisboa e Vale do Tejo irá reduzir-se, após 2006, às sub-regiões de Lisboa e Península de Setúbal, a que corresponde a área metropolitana já objecto de PROT.

Na lógica da integração da AML com o espaço envolvente, justifica-se agora a elaboração de um PROT para a unidade sub-regional constituída pelas três NUTS 3 envolventes de Lisboa: Oeste, Lezíria do Tejo e Médio Tejo. Este novo PROT do Oeste e Vale do Tejo deve ser articulado com o PROTAML já existente, quer no que respeita às propostas que forem formuladas no novo PROT sub-regional, quer num documento estratégico integrado a desenvolver para o conjunto da Região. Mas deverá, igualmente, articular-se com os PROT a desenvolver para as regiões Centro e Alentejo.

Neste caso concreto, é possível que a execução do PROT do Oeste e Vale do Tejo fique a cargo de entidades diferentes das que foram responsáveis pela sua elaboração. Trata-se de um problema de desarticulação entre os processos de planeamento e de execução, que pode ser minimizado se, durante o processo de elaboração, houver um acompanhamento dos trabalhos por parte das CCDR que irão gerir as sub-regiões em causa após 2006 e que estão já a trabalhar na preparação dos Programas Operacionais Regionais. Esta colaboração entre as CCDR de Lisboa e Vale do Tejo, do Centro e do Alentejo deve corresponder a um processo formal e institucionalmente assumido.

Na **Região do Centro**, o PROT do Centro Litoral foi iniciado há vários anos, nunca tendo entrado em vigor. Justifica-se a sua reformulação no âmbito de um documento estratégico a desenvolver para o conjunto da Região Centro. Este novo PROT regional poderá ser estruturado em sub-unidades espaciais correspondentes às grandes sub-regiões que caracterizam a Região Centro, desde que não se perca a perspectiva global da Região.

Na **Região do Norte** está em elaboração efectiva o PROT de Trás-os-Montes e Alto Douro, cujos elementos já desenvolvidos deverão ser articulados com o enquadramento estratégico que vier a ser definido num documento único para a totalidade da região do Norte. Este novo PROT de âmbito regional terá necessariamente de considerar três espaços de características diferenciadas, nomeadamente a Área Metropolitana do Porto, a sub-região de Entre Douro e Minho e a sub-região de Trás-os-Montes e Alto Douro.

O PROZED é anterior à legislação actual, tendo sido transposto para instrumentos de ordem inferior que se encontram eficazes, considerando-se que cumpriu a sua missão, pelo que poderá ser revogado.



Na definição estratégica da Região Norte haverá que ter em consideração a configuração geográfica resultante da criação das Comunidades Intermunicipais, a qual não é coincidente com a delimitação das unidades territoriais para fins estatísticos (NUTS).

Em resumo, preconiza-se, durante o ano de 2006, a elaboração dos seguintes PROT:

Designação	Área de Intervenção	Observações
PROT Algarve	NUTS 2 - Algarve	Encontra-se em fase final de elaboração.
PROT Alentejo	NUTS 2 – Alentejo, excluindo a sub-região NUTS 3 da Lezíria do Tejo	Deverá integrar as disposições do PROZEA e do PROZOM e incluir a revisão das disposições do PROTALI, com base num documento estratégico de âmbito regional.
PROT Oeste e Vale do Tejo	NUTS 3 do Oeste, do Médio Tejo e da Lezíria do Tejo	Deverá promover um modelo territorial articulado com o do PROTAML e ser enquadrado por uma perspectiva estratégica integrada para a Região de Lisboa, Oeste e Vale do Tejo.
PROT Centro	NUTS 2 – Centro, excluindo as sub-regiões NUTS 3 do Oeste e do Médio Tejo	Deverá reavaliar e integrar as disposições do PROT do Centro Litoral com base num documento estratégico de âmbito regional
PROT Norte	NUTS 2 - Norte	Deverá ser estruturado em unidades de planeamento correspondentes a espaços sub-regionais susceptíveis de elaboração faseada, enquadrados num documento estratégico de âmbito regional.



3 Enquadramento e Conteúdo dos PROT

3.1 Enquadramento

De acordo com o artigo 53º do Decreto Lei n.º 380/99, que define o **conteúdo material dos PROT**, estes devem estabelecer:

- a estrutura regional do sistema urbano
- a estrutura regional das redes, infra-estruturas e equipamentos de interesse regional
- os objectivos e princípios assumidos ao nível regional para a localização das actividades e dos grandes investimentos públicos
- as medidas de articulação, ao nível regional, das políticas definidas no PNPOP e planos sectoriais, bem como das “políticas de relevância regional contidas nos planos intermunicipais e PMOTs”
- a política regional em matéria ambiental, bem como a “recepção, ao nível regional, das políticas e das medidas estabelecidas nos planos especiais de ordenamento do território”
- as directrizes relativas aos regimes territoriais especiais (designadamente RAN, REN, DH e zonas de risco)
- as medidas de protecção e conservação do património histórico e cultural

Ainda de acordo com o artigo 25º do mesmo diploma legal, o PROT “deve indicar quais as formas de adaptação dos planos especiais e dos planos municipais de ordenamento do território pré-existentes”.

O **conteúdo documental dos PROT** é definido no artigo 54º do Decreto Lei n.º 380/99, determinando-se que:

- a. Os PROT são constituídos por:
 - Opções Estratégicas, Normas Orientadoras e peças gráficas ilustrativas das orientações
 - Esquema do Modelo Territorial proposto, identificando os principais sistemas, redes, e articulações de nível regional
- b. Os PROT são acompanhados por um Relatório, contendo:
 - Estudos de caracterização biofísica, demográfica e de povoamento
 - Perspectivas de desenvolvimento económico, social e cultural da região
 - Definição de unidades de paisagem
 - Definição da estrutura regional de protecção e valorização ambiental



Gabinete do Secretário de Estado do Ordenamento do Território e das Cidades

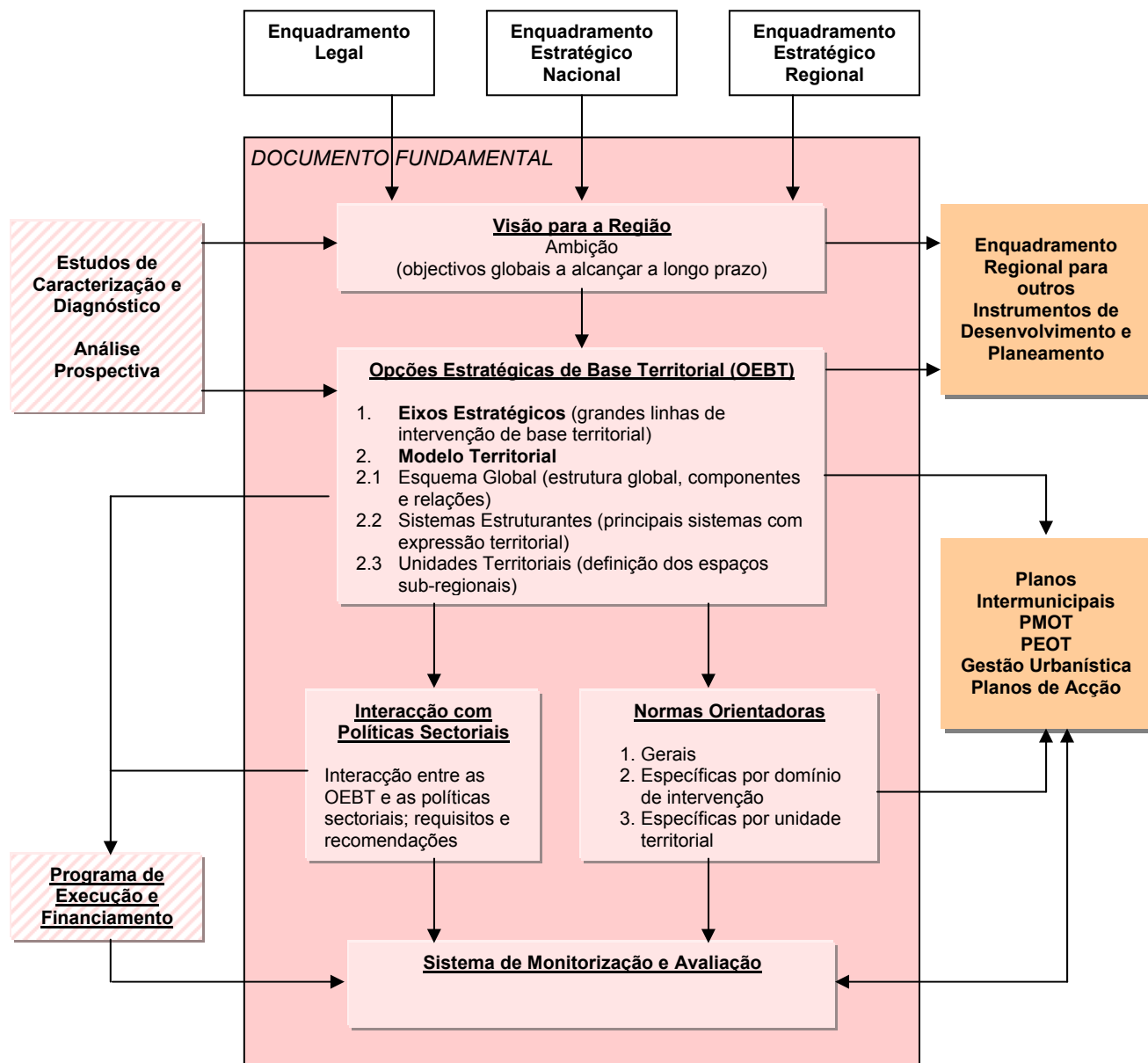
- Identificação de espaços agrícolas e florestais com relevância para a estratégia regional de desenvolvimento rural
- Representação das redes de acessibilidades e dos equipamentos
- Programa de execução sobre a realização de obras públicas a efectuar na região
- Fontes e estimativas de meios financeiros

Tendo em atenção o quadro legal mencionado e os objectivos visados com este documento, apresenta-se na página seguinte um diagrama que sintetiza o processo de elaboração do PROT, identificando as suas diversas componentes e realçando as relações entre elas. O grafismo adoptado permite evidenciar quais as peças que integram o conteúdo fundamental de cada PROT, constituindo o que se designa de Documento Fundamental, e as outras componentes que devem apenas constar do Relatório que acompanha o PROT. Este Relatório constituirá a verdadeira “memória descritiva e justificativa” do plano, sendo considerado como peça integrante com valor jurídico interpretativo e justificativo.

Como **elementos externos** aos PROT, mas que os enquadram e condicionam, identificam-se três quadros de referência, que fornecem, designadamente:

- a. **Enquadramento Legal** – dado pela legislação em vigor sobre ordenamento do território¹ e pela legislação específica que determinará a elaboração de cada PROT em particular; este enquadramento fornece os objectivos de elaboração do PROT, o seu âmbito territorial, conteúdo e finalidade.
- b. **Enquadramento Estratégico Nacional** – conjunto de orientações estabelecidas a nível de estratégias e políticas nacionais, nomeadamente, no Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território (PNPOT), na Estratégia Nacional de Desenvolvimento Sustentável (ENDS), na Estratégia Nacional para a Conservação da Natureza e Biodiversidade, bem como nos planos e estratégias sectoriais que estejam formalmente em vigor ou em elaboração.
- c. **Enquadramento Estratégico Regional** – contempla orientações estratégicas eventualmente existentes para a Região em documentos independentes ou inseridas noutros instrumentos de planeamento e intervenção, orientações que resultem da coordenação, ao nível regional, das políticas sectoriais e, ainda, disposições constantes dos planos especiais de ordenamento do território que tenham incidência específica na Região.

¹ Lei 48/98, de 11 de Agosto, e DL 380/99, de 22 de Setembro, com as alterações introduzidas pelo DL 310/2003 de 10 de Dezembro



- Elementos que integram o conteúdo fundamental do PROT
- Elementos que integram relatório que acompanha o PROT
- Elementos a montante do PROT
- Elementos a jusante do PROT



3.2 Diagnóstico, Visão e Opções Estratégicas

O trabalho de **caracterização e diagnóstico** da Região deve ser desenvolvido num quadro de **análise prospectiva**, no qual se avalia o papel futuro que a Região poderá desempenhar no contexto nacional e internacional.

Os resultados desta análise, consubstanciados no Relatório que acompanha o PROT, contribuirão para a definição da **Visão** que se preconiza para a Região a longo prazo e que irá orientar as propostas de intervenção a desenvolver no âmbito do PROT.

A Visão consiste numa imagem voluntarista da Região, com uma componente proactiva que traduza traduzindo o que se pretende que esta venha a ser no contexto nacional e internacional, numa perspectiva de longo prazo. Esta imagem deverá ser comum aos diversos instrumentos de desenvolvimento e planeamento que forem elaborados para a Região. Caso existam trabalhos de reflexão estratégica que estejam assumidos ao nível regional ou nacional, a Visão deverá ser uma síntese dos mesmos. Em caso de inexistência de orientações estratégicas, a Visão terá que ser proposta no âmbito do processo de elaboração do PROT, correspondendo assim à definição de uma estratégia de desenvolvimento regional.

É importante que a Visão seja formulada de modo a evidenciar metas intercalares a atingir durante o período de execução do PROT. A definição de um número limitado de metas, tanto quanto possível quantitativas, facilitará o trabalho de monitorização e avaliação do contributo do PROT para a concretização da Visão proposta. Por outro lado, a mobilização das diversas entidades e a participação dos cidadãos na prossecução da Visão é mais fácil de equacionar com base em objectivos estabelecidos a curto e médio prazo.

Uma vez estabelecida a Visão estratégica da Região e determinada a ambição que orientará o processo de desenvolvimento, serão elaboradas as **Opções Estratégicas de Base Territorial (OEBT)**, componente fundamental do PROT. As Opções Estratégicas consistem nas grandes linhas de intervenção ao nível das políticas que têm expressão espacial, ou seja, que incidem sobre aspectos relacionados com a utilização de recursos territoriais, a ocupação, uso e transformação do solo e a localização de actividades, equipamentos e infra-estruturas. A apresentação das OEBT deve diferenciar:



Gabinete do Secretário de Estado do Ordenamento do Território e das Cidades

- a. **Eixos Estratégicos** que traduzem no plano territorial as grandes opções de desenvolvimento da Região e enquadram as intervenções preconizadas para os principais sistemas com expressão territorial.
- b. **Modelo Territorial** – quadro de ordenamento estabelecido para o futuro, constituindo a referência espacial para a concretização dos objectivos estratégicos de desenvolvimento. A apresentação do modelo incluirá:
 - b1. **Esquema Global:** descrição da estrutura geral de organização do território, componentes do modelo e suas relações.
 - b2. **Sistemas Estruturantes:** descrição dos principais sistemas com expressão territorial, designadamente:
 - sistema urbano e de relações urbano-rurais, no âmbito do qual se define a configuração formal e funcional da rede urbana e as inter-relações com os espaços de edificação dispersa, espaços de concentração de actividades específicas e espaços rurais;
 - sistema de protecção e valorização ambiental, que inclui as áreas, valores e subsistemas fundamentais a integrar na estrutura ecológica regional;
 - sistema de acessibilidades e mobilidade, que contempla as redes de transportes, logística e comunicação que suportam os fluxos de pessoas, de bens e de informação dentro da Região e com o exterior.A configuração dos sistemas estruturantes deve incluir a identificação de projectos âncora que correspondem aos investimentos que se consideram determinantes para a concretização do modelo e que são, por natureza, indutores das dinâmicas de desenvolvimento e organização territorial.
 - b3. **Unidades Territoriais** - identificação dos espaços sub-regionais mais relevantes do ponto de vista da operacionalização do PROT, para os quais se definem estratégias específicas de intervenção.

Na perspectiva do desenvolvimento integrado, a concretização das OEBT depende de medidas e acções que devem ser prosseguidas no âmbito de outras políticas, nomeadamente ao nível dos transportes, das actividades económicas, do emprego e formação profissional, do desenvolvimento tecnológico e inovação, da cultura e das políticas sociais. Por outro lado, as opções de base territorial podem influenciar a definição das estratégias de intervenção a definir nos outros âmbitos de acção.

Neste sentido, o PROT deverá incluir uma componente relativa à **Interacção com as Políticas Sectoriais**, onde serão descritas as estratégias sectoriais pressupostas, bem como as acções que se preconizam para cada um dos principais sectores/domínios de intervenção, quer como consequência da estratégia territorial proposta, quer em termos de



contribuições que devem vir das políticas sectoriais para a concretização do PROT. Esta componente dá resposta à função de coordenação de intervenções a que o PROT está obrigado, não devendo, no entanto, sobrepor-se aos objectivos estritos de ordenamento que constituem a natureza deste instrumento territorial.

3.3 Normas Orientadoras

As **Normas Orientadoras** consistem nas orientações objectivas que o PROT estabelece para o ordenamento do território. Devem estar directamente relacionadas com as OEBT, contemplando princípios e critérios para a utilização dos recursos territoriais, para a protecção e valorização ambiental, para a ocupação do solo e desenvolvimento urbano, para a localização de actividades económicas e para o desenvolvimento das redes de equipamentos e infra-estruturas. Deverão ser organizadas em:

- a. **Normas gerais:** princípios gerais a respeitar no uso, ocupação e transformação do território, orientações de carácter genérico ou transversal, aspectos institucionais a respeitar, critérios de aplicação e execução do PROT, incluindo as regras para adaptação dos PMOT existentes, e orientações para a monitorização e avaliação.
- b. **Normas Específicas por domínio de intervenção:** orientações de uso e gestão do território referentes a cada um dos sistemas estruturantes do modelo territorial, incidindo especificamente sobre:
 - Espaços urbanos
 - Localização de actividades económicas
 - Infra-estruturas e equipamentos
 - Edificação dispersa
 - Ocupação e valorização dos espaços rurais
 - Estrutura ecológica regional
 - Acessibilidades, mobilidade e comunicação
 - Segurança e protecção civil
 - Regimes territoriais especiais
- c. **Normas Específicas por unidade territorial:** orientações de ocupação, uso e transformação do território específicas para cada unidade territorial definida.



3.4 Programa de Execução e Sistema de Monitorização e Avaliação

Em respeito pelas disposições do DL 380/99 que se referem à avaliação da adequação e concretização da disciplina consagrada nos planos, o PROT deve ainda incluir a definição de um **Sistema de Monitorização e Avaliação** que estabeleça regras e critérios para o controlo da sua implementação. Este sistema deverá ter em atenção que os efeitos da execução do PROT passam pela integração activa das suas opções e determinações nos instrumentos de gestão territorial de ordem inferior, nomeadamente os planos municipais de ordenamento do território. Apesar disto, o PROT deve apresentar um conjunto de indicadores/aspectos cuja observação permita detectar as tendências de evolução que se venham a registar na Região como resultado da implementação da estratégia definida.

O PROT deverá ser acompanhado por um **Programa de Execução** que equacione as acções e investimentos estruturantes a realizar pelas diversas entidades públicas tendo em vista a concretização da estratégia de ordenamento e desenvolvimento proposta para a Região. Este Programa deverá conter a identificação inequívoca das responsabilidades de execução de cada acção e deverá ser referenciado temporalmente a um calendário de execução que permita estabelecer uma relação directa com o sistema de monitorização e avaliação.

3.5 Peças Desenhadas

As propostas de organização territorial apresentadas no PROT devem ser ilustrada através de cartografia indicativa, a uma escala adequada de modo a representar o conjunto da Região. Esta cartografia de apoio pode ser esquemática, não implicando localizações precisas mas relacionando os diversos elementos que constituem os sistemas estruturantes da Região e evidenciando a sua interacção sobre o território.

Sugere-se, a título indicativo, a apresentação das seguintes peças gráficas:

- **Esquema Global do Modelo Territorial:** carta/esquema síntese dos elementos fundamentais que estruturam o território de acordo com o modelo territorial proposto
- **Sistema urbano:** configuração geral da composição e hierarquia da rede urbana e das relações funcionais entre os aglomerados e com os espaços envolventes
- **Sistema de protecção e valorização ambiental:** representação das áreas para a conservação da natureza e para a estrutura ecológica regional



AMBIENTE, ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO E DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL

Gabinete do Secretário de Estado do Ordenamento do Território e das Cidades

- **Sistema de acessibilidades e mobilidade:** configuração das redes fundamentais de transportes e logística
- **Valores patrimoniais:** identificação do património cultural e histórico a preservar
- **Riscos:** identificação das zonas de risco (sísmico, de erosão, de inundação, de incêndio florestal e outros)

Poderão ainda ser apresentadas cartas indicativas da localização preferencial de actividades económicas e infra-estruturas de apoio, das intervenções preconizadas nas áreas agrícolas e florestais, de recursos específicos a salvaguardar (por exemplo, sistemas aquíferos, valores paisagísticos, etc.) e dos principais sistemas de abastecimento da Região.



3.6 Estrutura Indicativa de Apresentação do PROT

A. Documento Fundamental

Capítulo I – Introdução

Enquadramento legal, institucional e estratégico

Âmbito territorial

Conteúdo material e documental; organização do documento

Capítulo II – Visão para a Região

Apresenta a ambição da Região a longo prazo, no contexto nacional e internacional, fundamentada por análises de natureza estratégica e prospectiva.

Deve conter um número restrito de objectivos globais de desenvolvimento que explicitem directamente a ambição da Região. Pode conter indicadores quantificados para um horizonte de longo prazo e metas intercalares que permitam avaliar o contributo da execução do PROT para a concretização da Visão.

Capítulo III – Opções Estratégicas de Base Territorial (OEBT)

Propostas de intervenção de base territorial que contribuirão para alcançar os objectivos globais acima definidos. Poderá ser estruturado da seguinte forma:

1. **Eixos Estratégicos** – expressão territorial dos objectivos globais de desenvolvimento e grandes linhas de intervenção ao nível da organização do território e utilização dos recursos territoriais.
2. **Modelo Territorial** – quadro de ordenamento estabelecido para o futuro. A apresentação do modelo incluirá:

2.1 Esquema Global de Ordenamento - descrição da estrutura geral do modelo, identificação das componentes e ligações, indicação sobre a lógica de articulação entre as partes.

2.2 Sistemas Estruturantes – descrição da configuração dos grandes sistemas de expressão territorial que compõem o modelo e identificação de projectos “âncora”, focando:

- Sistema urbano e de relações urbano-rurais
- Sistema de protecção e valorização ambiental, explicitando a Estrutura Ecológica Regional
- Sistema de acessibilidades, mobilidade e comunicação
- Projectos âncora

2.3 Unidades Territoriais – apresentação dos sub-espacos mais relevantes do ponto de vista da operacionalização do PROT.

*Este capítulo deverá ter um suporte cartográfico que inclua uma **carta de síntese** com a apresentação integrada dos sistemas e outras peças cartográficas que permitam a identificação espacial de todas as componentes dos diversos sistemas estruturantes.*



-
- 3. Interação com as políticas sectoriais** – estratégias e recomendações sobre as intervenções em cada um dos principais sectores/domínios de intervenção não necessariamente de base territorial, quer resultantes da estratégia territorial proposta, quer como contribuições que devem vir das políticas sectoriais para a concretização do PROT.
-

Capítulo IV - Normas Orientadoras

Neste capítulo deverão ser apresentadas orientações de ordenamento e utilização dos recursos territoriais, não incluindo acções ou investimentos a executar, os quais pertencem ao capítulo do programa de execução.

As normas deverão ser apresentadas de forma objectiva, clara e taxativa, identificando claramente em que âmbito ou por que entidades serão aplicadas (PMOTs, gestão urbanística, PEOTs, planos sectoriais, planeamento estratégico, licenciamento de actividades, etc.).

As normas devem ser sistematizadas em:

- 1. Normas gerais:** critérios e princípios, orientações de aplicação genérica ou transversal.
 - 2. Normas específicas por domínio de intervenção:** orientações de carácter temático, sectorial ou por âmbito de aplicação (administração central, local, PMOT, etc.).
 - 3. Normas específicas por unidade territorial:** orientações específicas a aplicar em cada unidade territorial definida.
-

Capítulo V - Sistema de Monitorização e Avaliação

Definição do âmbito e incidência das actividades de monitorização e de avaliação, identificação de responsabilidades, apresentação de critérios e indicadores a observar.

B. Relatório

A informação de base e complementar que acompanha o PROT será apresentada num **Relatório** que incluirá:

- Enquadramento Estratégico da Região
 - Síntese da Caracterização e Diagnóstico
 - Síntese Prospectiva
 - Programa de Execução e Financiamento: listagem de acções e projectos estruturantes para a Região, respectivos meios e fontes de financiamento. Podem ser apresentados em forma de quadro, por áreas de intervenção, com indicação do enquadramento na estratégia preconizada pelo PROT e indicação das entidades responsáveis pela sua elaboração.
 - Outros elementos com interesse para a compreensão das propostas do PROT, designadamente estratégias sectoriais e textos descritivos e justificativos.
-



3.7 Apresentação e Comunicação

A eficácia dos PROT depende grandemente da sua inteligibilidade e divulgação. É essencial que o Documento Fundamental do PROT, a publicar em Diário da República, seja de fácil leitura e compreensão pelo público a que se destina, e que inclui técnicos especialistas em planeamento e ordenamento, políticos com ou sem formação em ordenamento e particulares.

Como forma de contribuir para a clareza e objectividade dos PROT, facilitando a sua assimilação por quem o irá utilizar, apresentam-se algumas sugestões relacionadas com a dimensão, estilo e redacção do documento fundamental.

Estratégico... mas normativo e concreto

O PROT é um documento de orientação estratégica mas também normativo, que se aplica a um determinado território. Como tal, as suas disposições devem ser enunciadas de forma objectiva e concreta, evitando níveis desajustados de teorização ou abstracção.

A formulação doutrinária deve ser reduzida ao mínimo, justificando-se apenas na fundamentação das ideias propostas ou na enunciação de princípios. As reflexões teóricas e os raciocínios mais extensos podem ser apresentados nos elementos complementares como Anexo ou no Relatório.

A Essência está no Ordenamento do Território

A essência dos PROT reside nas Opções Estratégicas de Base Territorial e nas Normas Orientadoras. A Visão deverá ser apresentada de forma sucinta, consistindo numa síntese do trabalho de reflexão estratégica que é exterior aos PROT. Este trabalho poderá ser apresentado como um elemento complementar ou anexo, ou ainda consubstanciar um documento autónomo.

Onde, como se aplica...

É importante que as diversas entidades que farão uso dos PROT reconheçam facilmente as orientações que a elas respeitam. Deste modo, as disposições dos PROT devem identificar claramente o seu âmbito de execução, distinguindo as orientações para os PMOT, para a gestão urbanística municipal, para os programas de acção da Administração Pública, etc.



Normas concretas, não ideias ou sugestões

As normas orientadoras constituem referências obrigatórias para os processos de decisão e actuação de diversas entidades. É fundamental que sejam enunciadas de forma simples, clara, objectiva e taxativa.

Curto e Directo

Textos muito longos têm menor impacto do que documentos sucintos que apresentam o essencial de forma mais directa. Como forma de contribuir para um documento mais simples, apresentam-se algumas sugestões quanto à dimensão dos capítulos², baseadas numa breve avaliação de planos já publicados:

- *Introdução – Máximo 5 páginas*
- *Visão – Máximo 10 páginas, podendo ter alguma informação apresentada em formato de quadro*
- *OEBT - Objectivos Estratégicos - Máximo 15 páginas*
- *OEBT – Modelo Territorial - Máximo 30 páginas*
- *Interacção com as políticas sectoriais – Máximo 15 páginas*
- *Normas Orientadoras - Máximo 30 páginas*
- *Sistema de Monitorização e Avaliação – Máximo 5 páginas, podendo ter alguma informação apresentada em formato de quadro*
- *Programa de Execução - Máximo 5 páginas, devendo ser apresentado em forma de quadro ou listagem, organizados por domínio de intervenção*

Sumário Executivo

A divulgação do PROT poderia beneficiar com a apresentação de um Sumário Executivo de cerca de 20 a 30 páginas, realçando os elementos estruturantes do modelo de ordenamento proposto e os aspectos determinantes para a sua concretização.

² Pressupõe-se cerca de 30 linhas por página A4



4 Orientações sobre o Procedimento

O contexto em que se insere a prioridade de elaboração dos PROT determina que as CCDR se organizem de modo a que o processo seja iniciado com a maior urgência. Este processo tem como etapas iniciais um trabalho a ser desenvolvido internamente, do qual devem resultar dois documentos:

- a) Proposta de Resolução de Conselho de Ministros que determinará a elaboração do PROT, os seus objectivos, prazo de execução e composição da comissão mista de acompanhamento que fará o acompanhamento do processo de elaboração;
- b) Termos de Referência para a elaboração do Plano e, se for o caso, preparação do Caderno de Encargos para contratação de equipa externa.

Propõe-se que o primeiro documento seja apresentado à tutela até ao final de Outubro de 2005. Os Termos de Referência devem começar a ser preparados também de imediato, prevendo-se que estejam disponíveis até ao final de Novembro de 2005. Este calendário permitirá que no início de 2006 todas as Regiões tenham o seu PROT em elaboração.

A elaboração dos PROT será coordenada a partir das CCDR. Deverá considerar-se, em cada caso, quais os recursos e competências internamente disponíveis para afectar a este processo, identificando-se as necessidades de contratação externa. O peso relativo das componentes interna e externa a cada CCDR poderá ser variável, mas devem ser evitadas as modalidades de contratação externa total ou de elaboração exclusivamente efectuada por uma equipa interna. À DGOTDU caberá o acompanhamento da elaboração dos vários PROT, garantindo a necessária articulação entre eles, e entre cada um deles e os princípios, objectivos e orientações do PNPT.

Aconselha-se vivamente um prazo máximo de elaboração de 12 a 18 meses, findo o qual os documentos finais do PROT serão objecto de apreciação final pela Comissão Mista de Coordenação com vista à sua disponibilização para Discussão Pública. O recurso sistemático às potencialidades das novas tecnologias de informação e comunicação deverá ser praticado pelas CCDR, de forma a assegurar uma boa ponderação entre celeridade e participação nos processos de decisão.

Salienta-se ainda que a elaboração do PROT poderá constituir uma oportunidade para criar um fórum permanente, de carácter inter-sectorial, através do qual a concertação seja assumida desde a fase inicial como um processo contínuo do qual deverá resultar a verdadeira co-integração de políticas sectoriais e territoriais aplicadas à Região.



Gabinete do Secretário de Estado do Ordenamento do Território e das Cidades

Neste sentido, é fundamental definir cuidadosamente a constituição e o modo de funcionamento da **Comissão Mista de Coordenação** (CMC). Atendendo à natureza e função do PROT, é decisivo o envolvimento sectorial activo, de modo a que os diferentes sectores se revejam na estratégia que o Plano propõe. O envolvimento sectorial não pode traduzir-se apenas na adesão a princípios e objectivos, sendo necessário que haja um comprometimento por parte das estratégias sectoriais, consubstanciado quer ao nível das decisões da competência específica de cada Ministério, quer na calendarização e execução das obras a cargo dos diversos sectores.

A Comissão Mista de Coordenação deverá constituir a sede de debate, articulação e co-integração das políticas sectoriais ao nível regional, sendo as decisões tomadas com base numa concertação de interesses que traduza compromissos assumidos pelos diversos sectores. Esta perspectiva confere uma forte responsabilidade aos representantes dos vários Ministérios que integram a CMC.

Estes aspectos devem ser acautelados na fase de constituição da CMC e de elaboração do seu regulamento de funcionamento. A este respeito sugere-se que o funcionamento da CMC diferencie pelo menos três categorias de entidades:

- Autarquias Locais e suas estruturas associativas
- Administração Central e respectivos serviços desconcentrados
- Sociedade civil

Os trabalhos poderão ser organizados com base em reuniões parcelares por categoria de entidade, por âmbito sectorial e por unidades territoriais, sem prejuízo de reuniões mistas sempre que se justifique. Devem ser realizadas pelo menos duas reuniões plenárias correspondentes respectivamente à fase de aprovação dos princípios e orientações gerais e à fase de aprovação final do plano.