

Consulta Pública

Parecer relativo à alteração do Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território

A ZERO - Associação Sistema Terrestre Sustentável, com base na consulta dos vários documentos disponibilizados, vem por este meio apresentar as suas reflexões sobre a proposta de alteração do Programa Nacional da Política Nacional de Ordenamento do Território (PNPOT).

Considerações gerais

Os documentos apresentados são muito extensos e, pese embora a forma mais infográfica e apelativa como foram elaborados, continuam a ser muito técnicos e dissuasores da participação do cidadão comum sem qualificações técnicas nestas matérias.

Sendo um dos problemas apontados no Relatório de Diagnóstico a deficiente participação pública, é por demais evidente a necessidade de garantir o acesso, de forma inclusiva, a toda a população, pois apenas dessa forma se pode garantir que um Programa Nacional é efetivamente de todo o País. Se por norma existe um défice de participação pública em Portugal, em matérias como políticas de ordenamento do território, de mais difícil percepção, mais imperativo se torna a elaboração de um pequeno documento - um Resumo Não Técnico -, em linguagem simplificada, que faça uma súmula das principais conclusões do diagnóstico e medidas da proposta.

Por outro lado, verificou-se que várias entidades que integravam a Comissão Consultiva, presumindo-se que dela aceitaram previamente fazer parte (no caso das entidades não públicas) ou cujas competências assim o exigem (no caso de entidades públicas), não submeteram parecer, o que, em nosso entender, é de todo inaceitável e mesmo irresponsável. É assim patente as dificuldades de Governança no nosso País, e qualquer programa Nacional ou Plano Sectorial deverá ter sempre esses constrangimentos em presença.

Em termos de organização dos documentos, seria desejável que um resumo do diagnóstico se encontrasse anteriormente à listagem das medidas preconizadas, de forma a facilitar a percepção das medidas necessárias. A justificação da medida apresentada não substitui esse resumo.

Relatório de Diagnóstico

Os descritores selecionados para análise parecem-nos os adequados e encontram-se organizados de forma clara.

No entanto, foi com alguma decepção que constatámos que o diagnóstico efetuado não apresenta, como seria desejável, informação clara e precisa sobre a evolução dos vários descritores no período de vigência do PNPOT até à presente data (2007-2017), também com incidência no período de avaliação intercalar do Programa (2014).

Com efeito, o que encontramos na maior parte dos casos são retratos estáticos, com cartografia reportando-se apenas a um ano, supostamente aquele com informação mais recente. Pese embora haja alguma descrição no texto que acompanha as figuras, esta também não se reporta a um intervalo de tempo preciso e constante, variando conforme o descritor, e ficando-se muitas vezes por afirmações generalistas, não consubstanciadas com dados estatísticos referenciados.

Como é óbvio, seria mais do que desejável poder dispor de informação cartográfica que apresentasse a variação dos vários descritores no território. Constituem exceções a informação que reporta o desenvolvimento das infraestruturas da rodovia, que apresenta um gráfico exaustivo com o aumento de km de rodovia discriminada em IC e IP desde 1990, bem como a informação sobre a demografia, que inclui a variação da população no território, e o uso do solo, com cartografia clara sobre a variação do uso do solo e ainda a informação sobre a transferência entre usos. No entanto, esta informação preciosa não é ligada ao período de vigência do PNPOT agora em alteração, nem é efetuada qualquer análise da influência, ou irrelevância, deste instrumento nas alterações registadas, nem sequer uma sistematização dos principais *drivers* que condicionaram e impulsionaram a variação verificada.

Por outro lado, o diagnóstico apresentado não reflete algumas opções de planeamento que sabemos estarem a ser consideradas para o médio prazo, e que podem alterar as dinâmicas territoriais. O exemplo mais flagrante é a construção de um novo aeroporto na região da Área Metropolitana de Lisboa. Pese embora a localização desta infraestrutura não esteja ainda decidida, é por demais evidente que a implantação de uma nova infraestrutura aeroportuária na região terá fortes incidências territoriais, e estas deveriam estar equacionadas nesta proposta de PNPOT, seja ao nível do diagnóstico, seja ao nível da estratégia, nomeadamente nas tendências identificadas.

Sobre a avaliação do próprio Programa, muito pouco é evidenciado, existindo apenas um parágrafo que resume as principais conclusões da avaliação efectuada em 2014. E referida a decisão de revisão em 2016, mas sem nunca se apresentar efetivamente o que foi a avaliação e eficácia do PNPOT agora em revisão. Transparece no entanto ao longo de todo o capítulo relativo aos Sistemas de Gestão Territorial, a ineficácia de aplicação do PNPOT face à implementação de outros planos sectoriais, percebendo-se o problema subjacente da deficiente governança na aplicação das políticas públicas, pelo que a questão da governança deveria ser um ponto chave, carecendo de articulação das medidas próprias previstas com os sistemas territoriais, neste PNPOT.

Programa de Ação

Conforme indicado anteriormente, seria desejável um resumo das principais conclusões do diagnóstico junto a cada conjunto de medidas, de forma a proporcionar um melhor enquadramento e permitir a percepção da relação direta entre tendências, estratégia e medidas.

Os objetivos operacionais são consonantes com a estratégia preconizada. No entanto, carecem de uma maior concretização, que deverá ser realizada ao nível da definição dos efeitos esperados e dos indicadores de monitorização.

Compreende-se a inclusão de uma mudança de paradigma, em que este PNPOT pretende verter diretrizes para outros Planos. No entanto, isso não torna menos necessário, muito

pelo contrário, a indicação de metas claras, aferíveis ao longo do tempo, bem como a utilização de indicadores fiáveis, acessíveis e que permitam uma análise objetiva.

Sendo referido na página 13 que é apresentada “a informação necessária para a monitorização e avaliação, primeiro os efeitos esperados e depois os indicadores de monitorização. Os indicadores propostos são ainda indicativos devendo posteriormente ser articulados com os indicadores ODS a ser preparados pelo INE”, presume-se que posteriormente venham a ser definidos indicadores cuja métrica permita avaliar o nível de alcance das metas propostas e avaliar a taxa de sucesso na concretização das medidas.

Assim, os efeitos esperados identificados devem ser passíveis de ter alguma métrica que possibilite a avaliação da eficácia de implementação do plano, nomeadamente o estabelecimento de metas concretas para 2030, bem como metas intermédias a serem avaliadas nos períodos intercalares de avaliação.

Por outro lado, os indicadores devem ter unidades de aferição perfeitamente clarificadas, objetivas e uniformizadas, de forma a permitir a sua avaliação ao longo da implementação do PNPOT.

Relativamente aos indicadores, verifica-se que nem sempre os efeitos esperados têm indicadores correspondentes que permitam avaliar a evolução esperada. A ZERO sugere a inclusão e/ou alteração por domínio, conforme explicitado abaixo.

i) Domínio 1

Medida 1.1 - Gerir o recurso água num clima em mudança

Nos objetivos operacionais é referido “5. Generalizar o uso eficiente do recurso água em todo o território e sectores económicos e criar condições para recurso à reutilização de águas residuais tratadas sempre que adequado;”. Contudo nos indicadores de monitorização não é feita qualquer menção à reutilização de águas residuais tratadas, o mesmo se passando ao nível dos efeitos esperados.

Assim, sugere-se a inclusão do indicador:

- Percentagem de reutilização de águas residuais tratadas (água reciclada), cujos dados se podem obter junto da ERSAR;

Medida 1.2 - Valorizar o recurso solo e combater o seu desperdício

É fundamental existir um indicador associado às áreas susceptíveis à desertificação, assim como identificação dos solos com elevado valor. Não basta identificar as áreas de RAN, é muito redutor.

Medida 1.3 - Afirmar a biodiversidade como um ativo territorial

Sugere-se a inclusão dos seguintes indicadores:

- Investimento concreto em programas de conservação de habitats e espécies ameaçadas;
- Percentagem de área afeta a monoculturas florestais e a agricultura intensiva (e.g. estufas, olival);
- Área com potencial para exploração geológica inserida em áreas classificadas.

Medida 1.4 - Valorizar o território através da paisagem

Sugere-se a inclusão do indicador:

- Percentagem de área afeta a agricultura intensiva (e.g. estufas, monocultura de olival).

Medida 1.5 - Planear e gerir de forma integrada os recursos geológicos e mineiros

Sugere-se o indicador:

- Percentagem de território potencial inserido em Rede Natura 2000.

Medida 1.6 - Ordenar e revitalizar os territórios da floresta

Sugere-se o indicador:

- Área povoada com espécies autóctones após incêndio, por concelho (ICNF)

Medida 1.8 - Valorizar o Litoral e aumentar a sua resiliência

Sugere-se o indicador:

- Percentagem de território em risco, identificado como áreas não edificáveis (*non edificandi*), por concelho;
- Percentagem de área impermeabilizada em zonas de leito de cheia, por concelho.

*ii) Domínio 2***Medida 2.4 - Qualificar e capacitar os recursos humanos e ajustar às transformações socioeconómicas**

Sugere-se a inclusão dos indicadores:

- Percentagem de alunos que vão estudar fora do concelho, por escalão etário
- Oferta escolar por concelho

*iii) Domínio 3***Medida 3.2 - Dinamizar políticas ativas para o desenvolvimento rural**

Sugere-se o indicador:

- N.º de circuitos curtos agroalimentares e mercados locais criados/apoiados

Medida 3.7 - Qualificar o emprego e contrariar a precariedade no mercado de trabalho

Sugere-se o indicador:

- N.º de postos de trabalho criados com as novas empresas do sector da economia do mar

*iv) Domínio 4***Medida 4.1 - Optimizar as infraestruturas ambientais e de energia**

Sugerem-se os indicadores:

- Percentagem de eletricidade de fonte renovável produzida de forma descentralizada, por concelho;
- Percentagem de edifícios públicos e equipamentos colectivos com produção descentralizada de eletricidade de fonte renovável, por concelho;
- Percentagem de perdas de água nos sistemas de abastecimento, por concelho

(ERSAR);

- Percentagem de sistemas de saneamento sem incumprimentos das licenças de descarga, urbanos e industriais, por concelho e/ou por área de influência da Entidade Gestora (ERSAR);
- Percentagem de área impermeabilizada em zonas de leito de cheia, por concelho.

Medida 4.2 - Optimizar a conectividade ecológica nacional

Sugerem-se os indicadores:

- Implementação de corredores de ligação entre unidades de paisagem e de elevado valor ecológico, i.e., implementação de áreas integrantes de corredores verdes ou azuis (água), em km e em percentagem de território, por concelho;
- Reabilitação de troços fluviais e restabelecimento da conectividade fluvial, em km de troço fluvial sem barreiras (açudes, barragens, outros);
- Nº de medidas concretas que promovam uma discriminação positiva dos territórios e populações inseridas em áreas classificadas (Rede Natura 2000) fornecedoras de serviços dos ecossistemas.

Medida 4.3 - Suprir as carências de acessibilidade tendo em vista a equidade aos serviços e às infraestruturas empresariais

Sugere-se o indicador:

- Ratio médio do custo de transporte individual vs. coletivo, relativo ao transporte de passageiros e de mercadorias e ainda aos modos rodoviário e ferroviário, por concelho.

Medida 4.5 - Promover a mobilidade metropolitana e urbana

Os indicadores apresentados aparentam nada ter a ver com esta medida, uma vez que se referem a fluxos internacionais. Os indicadores apresentados na medida 4.6 podem ser adequados para monitorizar também esta medida.

Sugerem-se ainda os indicadores:

- Redução do nº de bilhetes de transporte disponíveis nas áreas metropolitanas (a complexidade e dificuldade da bilhética encarece as tarifas e tem um efeito dissuasor na utilização do transporte coletivo);
- Nº de interfaces existentes nas áreas metropolitanas;
- Nº de parques de estacionamento periférico gratuitos nos grandes centros urbanos e nos principais pólos de atração económica e empresarial, por distrito.

v) Domínio 5

Relativamente à Governança, que se revelou, no Relatório de Diagnóstico, ser um verdadeiro “calcanhar de Aquiles” das políticas de ordenamento do território, patente até pelas lacunas verificadas na própria Comissão Consultiva desta proposta de alteração do PNPOT, constata-se que as medidas propostas não encontram qualquer inserção nos sistemas inseridos no modelo territorial.

Com efeito, o Modelo de Governança apresentado neste Programa de Ação resume-se a pouco mais de duas páginas, com um nível de concretização efetiva praticamente inexistente. As medidas consideradas no Domínio 5 não encontram eco no restante relatório, não se percebendo como serão implementadas, sem diretrizes muito claras e

dirigidas às várias entidades. Sendo este um Programa que se pretende orientador de políticas, será no entanto desejável um pendor mais centralizador no que se refere à articulação e organização entre entidades, nomeadamente ao nível da Administração Central, mas também desta com as restantes entidades dos sectores público e privado.

Sugere-se ainda, no organigrama das entidades a incluir como consultoras do PNPOT, a inclusão do Conselho Nacional da Água, uma vez que este recurso é absolutamente vital para todas as atividades que são exercidas no território, tendo ainda em consideração que a sua gestão, escassez ou excesso têm um impacto direto muito significativo no sucesso ou insucesso das políticas desenvolvidas no território.

Ao nível da Governança do próprio PNPOT será ainda desejável introduzir um cronograma de implementação do mesmo, apontando metas intermédias e períodos (mais do que um) de avaliação intercalar, eventualmente em períodos posteriores à avaliação de planos sectoriais, procurando assim uma articulação e integração efetiva destes com o PNPOT e facilitando a sua avaliação.

Ainda, ao nível das diretrizes para os IGT, as mesmas constituem um referencial essencial para orientar os vários níveis de decisão na aplicação das orientações dos mesmos. No entanto, reitera-se que, sem o estabelecimento de um modelo de governança eficaz, que terá que ser necessariamente promovido através de uma abordagem *top-down*, dada a inércia crónica das instituições, continuará a assistir-se a um desenvolvimento impulsionado por aqueles sectores e instituições com maior poder de lobby no quadro das decisões políticas, muitas vezes centralizador e que não permite a inclusão social e territorial das regiões e populações mais fragilizadas, ao mesmo tempo que não garante a sustentabilidade do uso dos recursos, colocando em causa um desenvolvimento mais sustentável no futuro próximo.

Conclusões

A ZERO reconhece o esforço realizado na elaboração desta proposta de alteração ao PNPOT, nomeadamente no que se refere ao seu objetivo de orientar e apresentar diretrizes para os restantes planos sectoriais e IGT.

No entanto, encontrou várias deficiências e lacunas que podem comprometer a implementação deste PNPOT, à semelhança do que se verificou com o anterior, nomeadamente ao nível da ausência de metas claras, que não se encontram nos efeitos esperados demasiados generalistas e carecendo de concretização, e na definição de indicadores que permitam uma análise objetiva, clara e dinâmica ao longo do tempo de implementação do PNPOT.

Também o modelo de Governança apresentado parece incipiente, carecendo de medidas e operacionalização concreta, sendo que esta questão é absolutamente essencial, como já foi amplamente demonstrada em inúmeros planos que não obtiveram os resultados esperados por falta de governança, para o sucesso deste e de outros programas, bem como para a consolidação de uma estratégia de desenvolvimento que se pretende ser sustentável para todo o território e para toda a população portuguesa.



associação sistema terrestre sustentável

Parecer

15 de junho de 2018

A Direção da ZERO - Associação Sistema Terrestre Sustentável