



Revista Galega de Administración Pública, EGAP
Núm. 60_xullo-decembro 2020 | pp. 125-145
Santiago de Compostela, 2020
<https://doi.org/10.36402/regap.v0i60.4631>
© Fernanda Paula Oliveira
ISSN-L: 1132-8371

Recibido: 09/11/2020 | Aceptado: 14/12/2020
Editado baixo licenza Creative Commons Attribution 4.0 International License

La ordenación del territorio
y los retos que plantean las
áreas de baja densidad de
población: breves notas sobre
la realidad portuguesa

O ordenamento do territorio e os desafíos colocados pelas áreas de baixa densidade: breves anotações sobre a realidade portuguesa

Spatial planning and the
challenges posed by low
population density areas: brief
notes on the Portuguese reality

60 Regap

Regap



ESTUDOS

FERNANDA PAULA OLIVEIRA

Professora Associada da Faculdade de Direito, Instituto Jurídico
Universidade de Coimbra
<https://orcid.org/0000-0001-8021-7020>
fpaula@fd.uc.pt

Resumo: A correção de desequilíbrios territoriais é um dos principais objetivos das políticas de ordenamento do território e do urbanismo. Com o presente texto pretende dar-se a conhecer alguns programas que neste domínio têm sido aprovados em Portugal com vista a garantir a coesão territorial e a valorização das áreas de baixa densidade.

Palavras chave: ordenamento do território, urbanismo, coesão territorial, baixa densidade, valorização do interior.

Resumen: La corrección de los desequilibrios territoriales es uno de los principales objetivos de las políticas de ordenación del territorio y de la actividad urbanística. Con este texto se pretende dar a conocer algunos programas que en este campo han sido aprobados en Portugal con el fin de garantizar la cohesión territorial y la puesta en valor de zonas de baja densidad de población.

Palabras clave: Ordenación del territorio, urbanismo, cohesión territorial, baja densidad de población, valorización del interior.

Abstract: The correction of territorial imbalances is one of the main objectives of land use and urban planning policies. With this text we intend to present some programs approved in Portugal to guarantee territorial cohesion and to value rural areas in socioeconomic decline.

Key words: Spatial planning, urban planning, territorial cohesion, low density population, valorization of rural areas.

SUMÁRIO: 1 O ordenamento do território. 2 Problemas territoriais em Portugal. 3 As políticas de ordenamento do território e de urbanismo no combate aos desequilíbrios (e injustiças) territoriais. 4 Alguns programas que, em Portugal, visam a correção de desequilíbrios territoriais. 5 Notas complementares. 6 Conclusão.

1 O ordenamento do território

O ordenamento do território pode ser perspectivado como a aplicação ao solo de todas as políticas públicas, designadamente económico-sociais, urbanísticas e ambientais, surgindo indissociavelmente ligado ao objeto *espaço* e à sua *valia*: enquanto política pública, o ordenamento do território não visa apenas a ordenação do espaço e das atividades já instaladas e das que nele se pretendem instalar, mas também a valorização dos territórios tendo em consideração as necessidades, por vezes antagónicas, de desenvolvimento económico e de equilíbrio ou coesão territorial.

Estes aspetos acentuam o carácter complexo desta atuação pública, que, para além do mais, perceciona os problemas numa *dimensão prospetiva*, considerando a localização das atividades não tal como está, mas como deverá ficar após a intervenção dos mecanismos adequados. Por este motivo, esta política pública encontra-se fortemente aberta ao fator *tempo*, procedendo a uma conjugação (desejavelmente ótima) entre este e o *espaço*.

Para além das características da *transversalidade* (ou apetência coordenadora) e da *antecipação* (ou carácter prospetivo) do ordenamento do território, ele deve ainda ser visto como uma forma de *atuação global*, não apenas por ter como referência uma consideração *integrada* do território nacional – que se pretende equilibrado através da potenciação das vantagens relativas de cada região e da diminuição das suas desvantagens –, mas igualmente de territórios pertencentes a vários Estados que necessitam de uma consideração conjunta.

Desdobrando-se o território –objeto precípua desta disciplina– numa componente *física ou espacial* (de ordenamento do espaço) e numa componente *económica* (de desenvolvimento económico), o ordenamento do território conjuga-as de forma harmoniosa, encarando a política económica na sua faceta de política de desenvolvimento regional e social.

Em suma, o ordenamento do território corresponde a uma política pública que perspetiva o território de uma forma ampla, traduzindo uma visão *global* dos problemas que as implantações territoriais e as atividades humanas determinam no território. Corresponde, assim, a uma política preocupada com a *espacialização das várias*

atividades humanas, numa perspetiva de *desenvolvimento económico, social e ambiental*, visando, para além do mais, a articulação e a coordenação das *várias políticas setoriais*.

Ou seja, corresponde a uma função pública *horizontal* que condiciona (deve condicionar) as *funções públicas setoriais*, com a finalidade de *corrigir os desequilíbrios territoriais* e os problemas e *desigualdades existentes no território* de modo a evita-las, combate-las, minimiza-las ou corrija-las, por forma a tornar compatíveis os interesses públicos do desenvolvimento económico e da melhoria da qualidade de vida das populações¹.

2 Problemas territoriais em Portugal

Uma correta perceção das questões do ordenamento do território em Portugal, pressupõe que se tenha em consideração aqueles que se consideram ser os seus elementos de estabilidade e os seus fatores de instabilidade.

No primeiro grupo integram-se *o território* (com as fronteiras do país há séculos estabilizadas, se bem que em articulação constante com as fronteiras decorrentes dos tratados da União Europeia); a *rede urbana* e ainda os *municípios* enquanto elemento da organização e gestão do território. No segundo grupo encontram-se a *população* (com taxas de crescimento muito baixas) e os *níveis supramunicipais da gestão do território*.

Para além destes fatores, deve ainda ter-se presente a situação urbanística dos últimos anos (não resolvida, mas antes potenciada pelos instrumentos de planeamento territorial que foram sendo elaborados). Tal situação é caracterizada pelo: (a) reforço da litoralização (e abandono do interior) bem como da aceleração do processo de urbanização; (b) abandono e degradação dos centros históricos, com a deslocação da população para periferias subequipadas e desqualificadas; (c) urbanização indisciplinada e com tendências dispersivas (densidade populacional elevada fora de alguns perímetros urbanos), com um alargamento sobredimensionado e irrealista desses mesmos perímetros; (d) aumento do número de fogos devolutos e degradados dentro dos perímetros urbanos dos grandes centros e o seu congestionamento durante o dia; (e) irracional ocupação dos solos, fruto de iniciativas privadas que surgem desgarradas, sem articulação e carentes de movimentos associativistas e de parcerias público-privadas de relevo, consistindo quase sempre em licenciamentos isolados; (f) deficiências e insuficiências nas infraestruturas urbanas e nos equipamentos e espaços públicos; (g) frequente e indesejável segregação social do espaço; (h) perda de identidade de algumas periferias urbanas e, em situações mais flagrantes, também dos centros urbanos; (i) deficiente fiscalidade urbanística, favorecendo a tendência para a especulação imobiliária; (j) ausência de uma política dos solos eficaz e justa; e (k) marginalização de extensas áreas rurais, seu abandono, envelhecimento e despovoamento bem como perda das suas características tradicionais².

1 Para mais desenvolvimentos sobre a noção e o âmbito do direito do ordenamento do território, cfr. ALVES CORREIA, F., *Manual de Direito do Urbanismo*, vol. I, 4ª ed, Almedina, Coimbra, 2008, pp. 72 e ss.; OLIVEIRA, F.P., *Direito do Urbanismo. Do Planeamento à Gestão*, 3ª ed., revista e ampliada, AEDREL, Braga, 2018, pp. 11 e ss.

2 Cfr. OLIVEIRA, F.P., "Ponto da situação em matéria de planeamento do território: avaliação geral do processo de planeamento e suas perspetivas", *O Direito e a Cooperação Ibérica II*, II Ciclo de Conferências, Centro de Estudos Ibéricos, 2006.

A esta situação, o primeiro Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território (PNPOT) aprovado em 2007 (Lei n. 58/2007, de 4 de setembro, retificada pelas Declarações de Retificação n. 80-A/2007, de 7 de setembro e n. 103-A/2007, de 23 de novembro) acrescentou, identificando-os, 24 problemas para o ordenamento do território em Portugal, organizando-os em seis grandes núcleos problemáticos: recursos naturais e gestão de riscos (1); desenvolvimento urbano (2); transportes, energia e alterações climáticas (3); competitividade dos territórios (4); infraestruturas e serviços coletivos (5) e cultura cívica, planeamento e gestão territorial (6).

No que aqui interessa, refira-se com particular relevo o objetivo do *desenvolvimento urbano* (2), a propósito do qual se suscitaram as problemáticas da expansão desordenada das áreas metropolitanas e de outras áreas urbanas e o *despovoamento e a fragilização demográfica e socioeconómica* de vastas áreas, em especial as do interior do país.

Grande parte destes problemas causam injustiças, desde logo, a injustiça de se viver num determinado território, o que decorre, precisamente, da existência de fortes desequilíbrios territoriais que se verificam no território português: (i) um interior despovoado, envelhecido e empobrecido; (ii) duas grandes áreas metropolitanas desenvolvidas e (iii) cidades de pequena dimensão pouco atrativas.

3 As políticas de ordenamento do território e de urbanismo no combate aos desequilíbrios (e injustiças) territoriais

De acordo com o artigo 81 da Constituição da República Portuguesa, incumbe prioritariamente ao Estado no âmbito económico e social:

“d) Promover a coesão económica e social de todo o território nacional, orientando o desenvolvimento no sentido de um crescimento equilibrado de todos os setores e regiões e eliminando progressivamente as diferenças económicas e sociais entre a cidade e o campo e entre o litoral e o interior;

e) Promover a correção das desigualdades derivadas da insularidade das regiões autónomas e incentivar a sua progressiva integração em espaços económicos mais vastos, no âmbito nacional ou internacional”.

Ora, as políticas de ordenamento do território e de urbanismo [que em Portugal obtêm um tratamento global e integrado na Lei de Bases das Políticas Públicas dos Solos, do Ordenamento do Território e do Urbanismo (Lei n. 31/2014, de 14 de maio)] têm, precisamente, uma importante palavra a dizer a este propósito.

Releva, desde logo, o facto de esta Lei determinar (artigo 2) serem fins destas políticas públicas, entre outros: o desenvolvimento sustentável, a competitividade económica territorial e a criação de emprego [b)]; o reforço da coesão nacional [c)]; a correção das assimetrias regionais, nomeadamente dos territórios de baixa densidade [c)]; a organização do território de modo a conter a expansão urbana e a edificação

dispersa [c]); a garantia da igualdade de oportunidades dos cidadãos no acesso às infraestruturas, equipamentos, serviços e funções urbanas, em especial aos equipamentos e serviços que promovam o apoio à família, à terceira idade e à inclusão social [c]); o aumento da resiliência do território aos efeitos decorrentes de fenómenos climáticos extremos [d]); a racionalização, reabilitação e modernização dos centros urbanos, dos aglomerados rurais e da coerência dos sistemas em que se inserem” [g]); a dinamização das potencialidades das áreas agrícolas, florestais e silvo-pastoris [l]).

Realça-se ainda a enunciação, por esta Lei, dos princípios da política de ordenamento do território e de urbanismo (artigo 3) de entre os quais se realça: o princípio da equidade territorial que é garantido por via da “*coordenação e compatibilização das diversas políticas públicas com incidência territorial com as políticas de desenvolvimento económico e social, assegurando uma adequada ponderação dos interesses públicos e privados*”. [alínea d)]; o princípio da solidariedade intra e inter geracional, assegurando às gerações presentes e futuras qualidade de vida e um equilibrado desenvolvimento socioeconómico [alínea a)].

Ainda de acordo com esta Lei (artigo 37), são objetivos da gestão territorial: a melhoria das condições de vida e de trabalho das populações [alínea a)]; a correta distribuição e localização no território das atividades económicas, das funções de habitação, de trabalho, de cultura e de lazer [alínea b)]; a criação de oportunidades diversificadas de emprego como meio para a fixação das populações, particularmente nas áreas menos desenvolvidas [alínea c)]; a adequação de níveis de densidade urbana, impedindo a degradação da qualidade de vida, bem como o desequilíbrio da organização económica e social [alínea e)]; a rentabilização de infraestruturas, evitando a extensão desnecessária das redes e dos perímetros urbanos e racionalizando o aproveitamento das áreas intersticiais [alínea f)]; a reabilitação e a revitalização dos centros históricos e dos elementos do património cultural classificados, bem como do respetivo parque habitacional em detrimento de nova construção [alínea h)]; a promoção da acessibilidade de todos os cidadãos aos edifícios, bem como aos espaços públicos e de uso coletivo [alínea i)].

Na sequência e em desenvolvimento desta Lei de Bases, o legislador prevê um conjunto de instrumentos que permitem concretizar os fins e os princípios anteriormente referidos, designadamente, os instrumentos de gestão territorial (isto é, os planos territoriais), que se apresentam como instrumentos de *promoção da coesão territorial* e *da coesão social*, integrando regras e critérios de localização das atividades humanas e de classificação dos solos e atendendo e ponderando os problemas territoriais (designadamente das áreas de baixa densidade populacional e os riscos territoriais, coincidindo estes, frequentemente com os locais onde têm assentamento as pessoas mais vulneráveis).

Também os fundos municipais (utilizados para várias finalidades, incluindo a remuneração pelos serviços do ecossistema), as transferências de edificabilidade (utilizadas para várias finalidades) as operações de estruturação da propriedade (designadamente para reduzir ou eliminar os inconvenientes socioeconómicos da fragmentação e da dispersão da propriedade) bem como as medidas fiscais são enunciadas pela

legislação portuguesa como instrumentos que podem ser utilizados para a correção dos desequilíbrios territoriais e, desta forma, fazer face a problemas vários incluindo, o do despovoamento de amplas áreas do território nacional (áreas deprimidas ou áreas de baixa densidade), localizadas essencialmente no interior do país.

4 Alguns programas que, em Portugal, visam a correção de desequilíbrios territoriais

i. Em matéria de políticas de coesão territorial (designadamente de correção de desequilíbrios territoriais) os documentos da União Europeia traçam as grandes linhas orientadoras e designam as prioridades da intervenção. Porém, a conversão desses desígnios políticos em medidas concretas é uma tarefa que compete a cada país assumir.

Em Portugal, a tarefa de concretização do princípio da coesão territorial foi sendo adiada. Isto sem prejuízo de terem sido aprovados alguns instrumentos de orientação estratégica – onde se incluíam o Programa Nacional de Desenvolvimento Rural (PENDR 2007–2013), os Planos Regionais de Ordenamento do Território (2007–2011), o Quadro de Referência Estratégico Nacional – Portugal 2007–2013 e a Estratégia Nacional de Desenvolvimento Sustentável (ENDS 2015) –, que tinham entre si pontos comuns no que concerne à promoção do desenvolvimento territorial, designadamente: (i) a promoção de ligações em rede e organização policêntrica do território; (ii) a equidade no acesso a Serviços de Interesse Geral e (iii) a aposta na governança territorial, na ótica de articulação de atores e políticas.

Porém, a inexistência de medidas políticas concretas de intervenção que tenham permitido a operacionalização do princípio de Coesão Territorial foi uma constante.

De qualquer modo, não só o princípio da Coesão Territorial integra hoje a expressão política das prioridades nacionais no que concerne à promoção de um desenvolvimento harmonioso do espaço e de ultrapassagem das condições de sistemático desfavorecimento que alguns territórios ainda enfrentam, como gradualmente se foram reconhecendo os principais pilares da sua promoção: coesão económica e social, policentrismo, sustentabilidade ambiental e modelos adequados de cooperação/governança multiníveis.

ii. O relevo da coesão territorial levou, precisamente, o Governo a aprovar, em 2016, o *Programa de Nacional para a Coesão Territorial* (Resolução do Conselho de Ministros n. 72/2016).

O cenário exposto no Diagnóstico do Programa Nacional para a Coesão Territorial, que corresponde ao Diagnóstico sobre o país e a interioridade, aponta para um agravamento das condições de desfavorecimento enfrentadas por “cerca de 2/3 do território nacional”, acentuando-se o despovoamento, envelhecimento e empobrecimento dessas regiões, numa “trajetória insustentável” que urge ser contrariada. Como afirma Alcides Monteiro, o entendimento de “interior” é o de um território que partilha uma característica demográfica comum, a da baixa densidade populacional. E que, associada a esta, revela outros aspetos que configuram um “ciclo vicioso”: outros traços demográficos (forte emigração e envelhecimento), económicos (escassez e fraca

diversidade de atividades económicas, elevada taxa de desemprego), urbanos (insuficiente dimensão da maioria dos seus centros urbanos), institucionais (reduzido leque de entidades com atribuições e competências de proximidade) e relacionais (fracas redes de parcerias e deficientes taxas de participação e envolvimento da população). A situação descrita corresponderá a 165 municípios identificados, num total de 278 que compõem o território continental³.

O referido Programa Nacional para a Coesão Territorial teve alguns antecedentes. Refira-se, a título de exemplo, o *Projeto ASAS – Aldeias Sustentáveis e Ativas* que, entre 2011 e 2013, centrou o seu olhar sobre as comunidades rurais isoladas que constituem parte fundamental da ocupação demográfica do Interior de Portugal, aquele ao qual se destina o Programa Nacional da Coesão Territorial.

O contacto com os territórios/aldeias e sobretudo com quem *vive o rural das mais diversas formas* permitiu a recolha de contributos para a definição de propostas de linhas políticas de atuação que estimulem a promoção de aldeias sustentáveis. Por exemplo, resultou deste projeto um *Programa Mínimo de Revitalização de Aldeia* (Animar/ADCM/ICE, 2013) que elegia quatro recomendações: 1) o estímulo à iniciativa da sociedade civil, elemento vital da dinâmica destes territórios, que o Estado Central (ou des-concentrado) deve deixar de encarar como mediadora das suas políticas mas como sujeitos ativos de processos de transformação; 2) a necessidade de os municípios se assumirem não como autores, mas fundamentalmente como recursos dos atores individuais e coletivos que promovem o desenvolvimento local; 3) a necessidade de que a recapitalização do mundo rural, face à sua sucessiva descapitalização, se faça não pela mera canalização de investimento mas pela revalorização do local; 4) a orientação dos financiamentos de apoio ao desenvolvimento local para intervenções multisectoriais, combinando ações materiais com outras dirigidas à animação de processos e à qualificação de pessoas e organizações e à inovação social, contemplando um plano de governança que considere as escalas territoriais de intervenção diferenciadas e viabilizem intervenções plurianuais sujeitas a avaliação periódica.

iii. Voltando ao Programa de Nacional para a Coesão Territorial, o mesmo é composto por três peças principais: a primeira integra 164 medidas nas várias áreas de governação destinadas a abrir uma nova etapa no desenvolvimento dos territórios do interior, contrariando a tendência de despovoamento, de abandono e de envelhecimento a que estes territórios têm estado particularmente sujeitos nas últimas décadas; a segunda define uma *Agenda para o Interior* e a terceira providencia uma leitura atualizada do “Interior em Números”, ou seja, as bases para um diagnóstico sobre o país e a interioridade.

Pretendeu o Governo, com este Programa, afirmar pela positiva o interior do país com vista a criar condições favoráveis à fixação de pessoas e a assegurar uma nova vitalidade e uma prosperidade sustentável nesses territórios, impondo políticas públicas setoriais orientadas para este fim; promovendo e valorizando os recursos endógenos

3 Cfr. MONTEIRO, A.A., “Territórios do interior, coesão territorial e modelos de governança: A propósito do Programa Nacional para a Coesão Territorial”, *Sociologia On Line*, n. 19, junho 2019, pp. 127-151. Disponível em: <https://revista.aps.pt/pt/territorios-do-interior-coesao-territorial-e-modelos-de-governanca-a-proposito-do-programa-nacional-para-a-coesao-territorial/> (Consultado em 24 de outubro de 2020).

aí existentes; identificando e estimulando projetos estruturantes; alinhando competências e investimentos; apostando no desenvolvimento económico inteligente e no reforço das atividades em rede.

Com este Programa estabeleceram-se vários eixos estratégicos vocacionados para interior, a saber:

a) Um interior + Coeso

Visa-se, com este eixo, construir sistemas capazes de promover a inclusão social e a equidade através de uma maior igualdade de competências territoriais, promovendo uma melhor articulação entre a oferta de serviços urbanos e rurais e propondo novos serviços em rede que valorizem visões intersectoriais e interescolares, tendo em vista a qualidade de vida.

Para o seu cumprimento foram previstas várias medidas emblemáticas, como, a título de exemplo, a criação de incentivos à colocação de trabalhadores médicos em zonas carenciadas; o reforço da valorização do ensino politécnico e da sua ligação ao tecido económico, social e cultural; a proximidade das Forças de Segurança Pública; a organização judiciária (reativação de tribunais encerrados), a deslocalização de serviços do Ministério da Agricultura e Ambiente para essas áreas e a georreferenciação de prédios rústicos (cadastro simplificado).

b) Um interior + Competitivo

Pretende-se, com este eixo, alargar as capacidades de desenvolvimento dos territórios do interior, potenciando novas estratégias de valorização dos seus recursos, ativos e agentes, assim como a geração de maiores níveis de atratividade, afirmando e consolidando uma nova competitividade.

São medidas integradas neste eixo: o Programa de Dinamização Turística das Aldeias Portuguesas; Estímulos ao Emprego; Valorização do Turismo Rural; Rede de Apoio ao empreendedorismo; Incentivos à criação ou expansão / modernização de micro e pequenas empresas existentes; abertura de avisos específicos para Territórios do Interior - Portugal 2020; Rede de Escolas Superiores Agrárias e INIAV; Rede de Experimentação Agroindustrial; Programa de Dinamização Económica da Diáspora / Diáspora Promove; Benefícios fiscais em sede de IRC.

c) Um interior + Sustentável

O objetivo que se pretende alcançar com âmbito neste eixo é o de potenciar a diversidade geográfica, integrando a paisagem, os recursos endógenos, o património natural e cultural do interior em prol de uma maior sustentabilidade, valorizando os espaços de montanha, de fronteira e os territórios mais periféricos.

São medidas / instrumentos emblemáticos destinados à concretização deste eixo: as Políticas públicas na fruição das Áreas Protegidas; os Planos Regionais de Ordenamento Florestal; a Valorização do Capital Territorial, a Redes de Museus, Teatros, Cineteatros Municipais, Arquivos, Bibliotecas e Cineclubes, a Rede de investigação em ecossistemas de montanha Interior.

d) Um interior + Conectado

Pretende-se com este eixo reforçar a conectividade dos territórios do interior, facilitando a sua inserção em espaços mais alargados, por forma a potenciar os

relacionamentos entre as bases produtivas litoral-interior, de fronteira e com a diáspora, gerando, assim, novas formas de articulação e de organização para a coesão, a competitividade e a sustentabilidade.

Com vista à concretização deste eixo apontam-se as seguintes medidas emblemáticas: a cobertura de banda larga móvel em mais 1000 freguesias (Aldeias 4G Sustentáveis), a Plataforma Nacional para a Cooperação Transfronteiriça - PROVERE Transfronteiriços, (tendo como elo agregador os rios Minho, Douro, Tejo e Guadiana, assim como as Serras transfronteiriças do Gerês, Montesinho, Malcata e São Mamede), as Cimeiras Regionais Transfronteiriças, o Plano Estratégico de Acessibilidades de Proximidade, Plano Ferrovia 2020.

e) Um interior + Colaborativo

Este eixo destina-se a promover a transversalidade da atuação interministerial, valorizando as lideranças locais e a capacitação institucional, difundindo plataformas de diálogo e de cocriação, de experimentação e implementação de políticas, em prol de processos inovadores de governança territorial.

Para a sua concretização prevê-se a ativação de redes de cooperação para a inovação no interior (Administração, Conhecimento, Empresas e Sociedade Civil) e a Avaliação e Monitorização das Políticas Públicas nos Territórios do Interior.

Para além destes eixos, a Agenda para o Interior que integrava Programa Nacional para a Coesão Territorial, previa oito iniciativas / agendas interministeriais e interinstitucionais, organizadas em torno de desafios e questões estruturantes que se colocam ao desenvolvimento dos territórios do interior, a saber: (1) Envelhecimento com Qualidade; (2) Inovação da Base Económica; (3) Capital Territorial; (4) Cooperação Transfronteiriça; (5) Relação Rural-Urbana; (6) Acessibilidade Digital; (7) Atratividade Territorial; e (8) Abordagens, Redes e Participação.

Refira-se que no âmbito deste Programa, o Governo, pela Resolução do Conselho de Ministros n. 3/2016, de 14 de janeiro, incumbiu a *Unidade de Missão para a Valorização do Interior* (UMVI) de criar, implementar e supervisionar a sua concretização bem como promover medidas de desenvolvimento do território do interior de natureza interministerial.

iv. Após um ano e meio de implementação, em junho de 2018, aquela Unidade de Missão procedeu a uma avaliação e balanço globais da execução das medidas constantes do Programa Nacional para a Coesão Territorial, dos quais resultaram a reorganização e a recalendarização de medidas em curso e de medidas por iniciar, bem como o aditamento de novas medidas, adequando-as aos novos desafios e contextos socioeconómicos e acolhendo contributos da sociedade civil, em particular do *Movimento pelo Interior*. A partir dessa altura o Programa Nacional para a Coesão Territorial passa a designar-se *Programa de Valorização do Interior* (Resolução do Conselho de Ministros n. 116/2018, de 6 de setembro).

Em termos muito sumários este “novo” programa assenta em três grandes opções estratégicas:

a) Atração de investimento que crie emprego e que permita fixar populações.

Regap



ESTUDOS

Para se contrariarem as tendências de abandono do território e envelhecimento, considera-se necessário, neste Programa, assegurar saldos migratórios positivos, o que exige a retenção da população ativa e a atração de novos residentes.

Por seu turno, o esforço da atração de investimento exige contrariar as tendências naturais do mercado, por isso se aposta: (i) na criação de programas específicos especialmente vocacionados para a criação de emprego, que permitam assegurar o apoio exclusivo a investimentos destinados aos territórios do interior; (ii) na implementação de programas específicos no setor do turismo; (iii) na valorização dos recursos endógenos, através da aposta na investigação científica e no trabalho entre as empresas e as instituições de ensino superior do interior; (iv) na criação de competitividade fiscal dos territórios de baixa densidade, particularmente vinculada ao investimento e à criação de emprego; e (v) na compensação dos custos de contexto para as atividades empresariais, através da redução das portagens para as atividades empresariais e de transporte de mercadorias.

Reconhece-se, ao mesmo tempo, a diversidade dos territórios do interior, que inclui realidades tão diversas como a existência de regiões com dinâmicas próprias e estabilização ou mesmo crescimento demográfico (em especial as capitais de distrito e as cidades dotadas de instituições do ensino superior) e de regiões especialmente frágeis do ponto de vista demográfico e económico

b) Valorização do capital natural e da manutenção da paisagem.

De acordo com o Programa para a Valorização do Interior, a nova realidade demográfica não pode conduzir ao abandono do território rural (cujas consequências estiveram à vista com as tragédias dos fogos florestais de 2017 e que poderia levar a uma degradação irreversível da qualidade ambiental do país num momento em que se enfrenta a ameaça irreversível das alterações climáticas). Por isso se aposta, no que concerne à gestão do território, na valorização dos recursos endógenos ou nos apoios à pequena agricultura. Também se aposta no reforço das estruturas do Estado em matéria de gestão do território rural, com o reforço da Autoridade Nacional Florestal (o Instituto da Conservação da Natureza e das Florestas, I. P.), e sua presença desconcentrada nesses territórios.

c) Promoção da equidade no acesso aos serviços públicos pela população dos territórios de baixa densidade.

Esta opção estratégica tem na sua base uma melhor articulação entre a oferta de serviços urbanos e rurais e uma distribuição mais justa e equitativa dos recursos e das oportunidades no território. Embora se venham acentuando tendências de concentração da população nos maiores centros urbanos do interior, particularmente nas capitais de distrito, o Governos reconhece, neste programa, que continuam a existir aglomerados dispersos, com população cada vez mais escassa e envelhecida que carece de atenção especial.

Em concretização destas opções estratégicas são previstas no Programa de Valorização do Interior mais de 60 medidas, designadamente: (i) reforço dos mecanismos de transferência de serviços públicos para o interior; (ii) localização no interior de estruturas operacionais, de formação e de comando de forças e serviços

de segurança e proteção civil; (iii) incentivos à mobilidade geográfica, em particular de funcionários públicos; (iv) redução do Imposto sobre Pessoas Coletivas (IRC) em função dos postos de trabalho criados com conexão e territórios do interior; (v) reforço dos benefícios fiscais ao investimento no Interior; (vi) Programa de Captação de Investimentos para o Interior, materializado num conjunto de apoios e incentivos, incluindo uma Linha de Apoio Específica para o Interior para Projetos Empresariais de Interesse Estratégico; (vii) alargamento da penetração do ensino superior e garantia a redistribuição regional de vagas no ensino superior público.

v. Em 2020 foi aprovada uma nova Resolução do Conselho de Ministros – a Resolução do Conselho de Ministros n. 18/2020, de 27 de março – que reavaliou as medidas do Programa de Valorização do Interior no sentido de selecionar ações específicas nos territórios do interior com impacto significativo nesses mesmos territórios e incorporar novas iniciativas, nomeadamente soluções orientadas para dinâmicas de maior proximidade, programas de financiamento com dotação específica e critérios adaptados ao interior, bem como projetos territorializados construídos em rede e dirigidos ao aumento da competitividade.

Nos termos desta nova Resolução do Conselho de Ministros, as iniciativas incluídas na revisão daquele programa passam a organizar-se pelos seguintes eixos prioritários, numa lógica de transversalidade e de concretização:

Eixo 1: Valorizar os Recursos Endógenos e a Capacidade Empresarial do Interior.

Eixo 2: Promover a Cooperação Transfronteiriça para Internacionalização de Bens e Serviços.

Eixo 3: Captar Investimento e fixar Pessoas no Interior.

Eixo 4: Tornar os Territórios do Interior mais competitivos.

Conforme se explicita no preâmbulo desta Resolução do Conselho de Ministros

“os pressupostos da revisão do PVI enquadram-se nos desafios estratégicos do Programa do Governo e do atual ciclo político, em convergência com os desígnios atuais da União Europeia: combater as alterações climáticas, responder ao desafio demográfico, construir a sociedade digital e reduzir as desigualdades. (...).

Para isso, as políticas orientadas pelo reconhecimento das vantagens insubstituíveis de uma imigração regulada e integrada, nas suas múltiplas variantes de atração, regulamentação e integração, bem como as políticas de incentivo ao regresso a Portugal de portugueses e de lusodescendentes, apostando nos recursos humanos e nos talentos da diáspora qualificada, são hoje essenciais para o desenvolvimento e sustentabilidade do país”.

Para a concretização dos eixos prioritários referidos, o Conselho de Ministros aprovou um conjunto de medidas que procuram, precisamente, assegurar a sustentabilidade e valorização dos territórios do interior através do aproveitamento do seu potencial endógeno, da fixação de pessoas e da afirmação das regiões transfronteiriças.

No que respeita a medidas que promovem a *fixação de pessoas nestes territórios*, foram aprovados:

– O Decreto-Lei n. 40/2020, de 17 de julho, que cria um *Programa de Incentivos à Fixação de Trabalhadores do Estado no Interior*, abrangendo tanto incentivos de natureza pecuniária como outros aspetos relacionados com a prestação de trabalho. Procura-se, por esta via, reforçar os estímulos à mobilidade geográfica no mercado de trabalho e adotar políticas ativas de repovoamento dos territórios de baixa densidade populacional.

– O *Programa “Trabalhar no Interior”*, aprovado pela Resolução do Conselho de Ministros n. 16/2020, de 27 de março, iniciativa que tem como objetivo apoiar e incentivar a mobilidade geográfica de trabalhadores para os territórios do Interior. O Programa integra a medida “Emprego Interior MAIS”, que consiste num apoio financeiro até 4.827 euros para os trabalhadores que passem a residir e prestar trabalho num território do interior, passível de majoração em função da dimensão do agregado familiar que com ele se desloque a título permanente, e uma comparticipação dos custos associados ao transporte de bens. Prevê-se, ainda, incentivos e apoios ao nível de estágios profissionais e de contratação por parte de empresas. O Programa beneficia igualmente da medida de apoio ao regresso de emigrantes, prevista num outro Programa, intitulado “Regressar”, que passará a contemplar uma majoração de 25% face aos apoios já concedidos. Para facilitar a mudança, é ainda aprovada a medida “Habitar no Interior”, para o desenvolvimento de redes de apoio locais e regionais para a divulgação e implementação do “Chave na Mão”⁴, e de outros instrumentos nacionais de política habitacional ao dispor dos municípios e que incentiva projetos-piloto municipais com vista à melhoria do acesso à habitação e das condições de vida das populações.

No âmbito do *reforço da sustentabilidade e valorização do interior* foi aprovado:

– O desenvolvimento dos *Programas + CO3SO Conhecimento e + CO3SO Digital*, de valorização dos territórios do interior. Visando a criação de condições para o desenvolvimento social e económico dos territórios, com promoção de emprego qualificado e inovação e transferência de tecnologia, estes programas preveem o lançamento de avisos com orçamentos dedicados ao interior do país, adaptados às necessidades específicas destes territórios.

– O *Programa de mobilidade de estudantes “Conhecer Portugal”* (Resolução do Conselho de Ministros n. 14/2020, de 27 de março), destinado a apoiar a realização de estágios e atividades de I&D sobre as regiões portuguesas de menor densidade populacional de Portugal, incluindo as regiões autónomas dos Açores e da Madeira.

– O lançamento do *Programa Internacional de Investigação sobre Montesinho*, (Resolução do Conselho de Ministros n. 15/2020, de 27 de março), orientado para atividades de investigação e desenvolvimento que promovam a relevância internacional do Parque Natural do Montesinho, e a criação do Observatório de Montesinho no complexo de infraestruturas da Lama Grande do Parque Natural de Montesinho, afetando os imóveis ao Fundo Revive Natureza. O objetivo deste programa é promover

4 Trata-se de um Programa de Mobilidade Habitacional que permite que as famílias residentes em territórios de forte pressão urbana, que queiram mudar a sua residência para territórios de baixa densidade, disponibilizem as suas habitações no arrendamento acessível.

a monitorização dos elementos ambientais relevantes para estudar as dinâmicas dos ecossistemas do Montesinho face às alterações climáticas, de promoção de educação ambiental e de apoio ao turismo científico e de natureza associado aos ecossistemas do Montesinho.

Têm estado ainda a ser discutidas outras iniciativas tendo em vista melhorar a qualidade de vida nos territórios do interior, reforçar a mobilidade das pessoas e promover a competitividade e desenvolvimento económico e social. É o caso da *Estratégia para a Coesão Territorial*, com a qual se pretende dar mais coerência às políticas regionais e às políticas setoriais que têm impacto territorial, visando ainda clarificar a política de cidades, atribuindo funções claras aos grandes polos metropolitanos, às cidades médias, aos pequenos polos e dinamizando a relação territorial e funcional rural/urbano. É o caso, também, da *Estratégia Comum de Desenvolvimento Transfronteiriço*, com vista a promover relações de cooperação fortes e estáveis nas zonas de fronteira entre Portugal e Espanha, onde se tem registado uma diminuição da densidade populacional e um menor desenvolvimento económico, impulsionando o progresso económico, social, ambiental e territorial.

Pretende-se, com esta estratégia, melhorar a mobilidade transfronteiriça; garantir infraestruturas e conectividade territorial; promover a gestão conjunta de serviços básicos nas áreas de educação, saúde, serviços sociais, proteção civil ou outros; impulsionar o desenvolvimento económico e a inovação territorial; melhorar o ambiente, valorizar os centros urbanos e dinamizar atividades culturais.

iv. Refira-se, a terminar este nosso breve percurso, que os programas acabados de referir estão alinhados com o Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território (PNPOT), que constitui o instrumento cimeiro do Sistema de Gestão Territorial, definindo as opções estratégicas de desenvolvimento e estabelecendo o modelo de organização do território nacional. Nesse sentido, o PNPOT representa o quadro de referência para os demais programas e planos territoriais e é o instrumento orientador das estratégias setoriais com incidência territorial.

O primeiro PNPOT foi aprovado pela Lei n. 58/2007, de 4 de setembro e teve um período de vigência entre 2007 e 2013. Uma nova versão do PNPOT foi aprovada pela Lei n. 99/2019, de 5 de setembro (com um período de vigência previsto até 2030), que teve na sua base um processo de avaliação do PNPOT anterior, com vista a identificar os objetivos daquele que não tivessem sido cumpridos.

Na fase de discussão e preparação da revisão PNPOT foi lançado um inquérito respondido por quase 7.300 indivíduos; na perceção destes, quase nenhum dos problemas identificados se resolveu tendo, pelo contrário, muitos desses problemas sofrido um agravamento. De entre aqueles que se agravaram conta-se a degradação do solo com riscos de desertificação, o despovoamento do interior e a urbanização desordenada⁵. Considerando que o ordenamento do território deve servir de suporte e contribuir para as grandes opções estratégicas definidas para o desenvolvimento do País, numa ótica de coesão e equidade territorial, a nova versão do PNPOT identifica quatro problemas

5 DIREÇÃO-GERAL DO TERRITÓRIO, *Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território, Diagnóstico*, 2018. Disponível em: http://pnpot.dgterritorio.gov.pt/sites/default/files/PNPOT_Diagnostico_6Julho2018.pdf

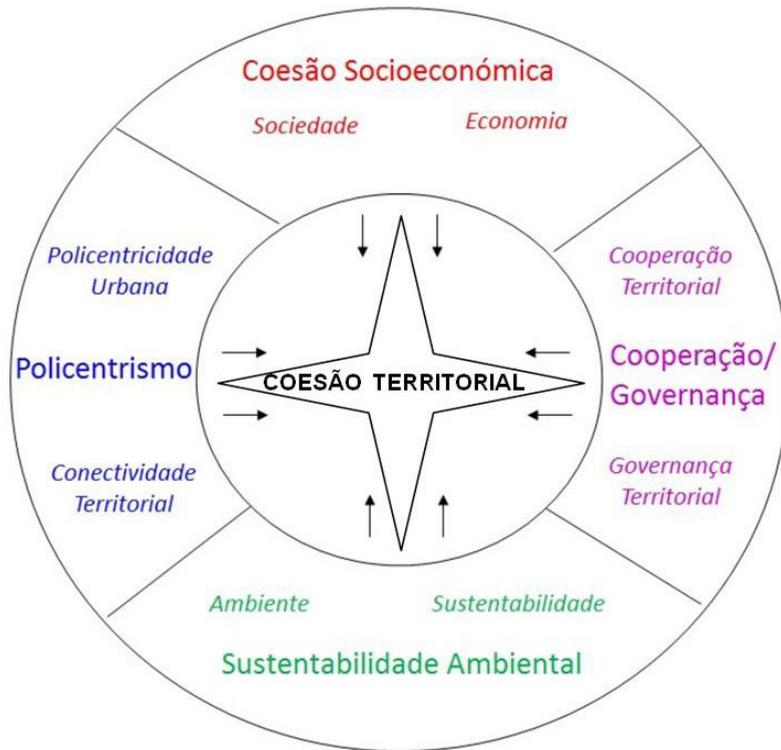
fundamentais – as alterações climáticas, os problemas demográficos, as revoluções tecnológicas e a economia – e estabelece cinco desafios territoriais estratégicos nos vários níveis de planeamento (nos termos do quadro e da figura reproduzida⁶): gerir os recursos naturais de forma sustentável; promover um sistema urbano policêntrico; promover a inclusão e valorizar a diversidade territorial; reforçar a conectividade interna e externa; e promover a governança territorial.

Tabela 1. Principais desafios territoriais – PNPOT 2.0

Desafios	Componentes
D1 - Gerir os recursos naturais de forma sustentável	1.1. Valorizar o capital natural 1.2. Promover a eficiência do metabolismo regional e urbano 1.3. Aumentar a resiliência socio-económica
D2 – Promover um sistema urbano policêntrico	2.1. Afirmar as metrópoles e as principais cidades como motores de internacionalização 2.2. Reforçar a cooperação interurbana e rural-urbana como factor de coesão 2.3. Promover a qualidade urbana
D3 – Promover a inclusão e valorizar a diversidade territorial	3.1. Aumentar a atractividade populacional, a inclusão social, e reforçar o acesso aos serviços de interesse geral 3.2. Dinamizar os potenciais locais e regionais e o desenvolvimento rural face à dinâmica de globalização 3.3. Promover o desenvolvimento transfronteiriço
D4 – Reforçar a conectividade interna e externa	4.1. Optimizar as infraestruturas ambientais e a conectividade ecológica 4.2. Reforçar e integrar redes de acessibilidades e de mobilidade 4.3. Dinamizar as redes digitais
D5 – Promover a governança territorial	5.1. Reforçar a cooperação intersectorial e multinível 5.2. Promover redes colaborativas de base territorial 5.3. Aumentar a Cultura Territorial

Fonte: Direção-Geral do Território, *Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território, Diagnóstico*, 2018 (adaptado).

6 MEDEIROS, E., "O PNPOT 1.0 vs 2.0. Uma visão crítica da estratégia e modelo territorial", *Public Policy, Portuguese Journal*, vol. 4, n. 2, 2019.

Figura 1. A estrela da coesão territorial

Fonte: Medeiros, E., "Is there a rise of the territorial dimension in EU Cohesion policy", *Finisterra*, n. 103, 2016 (adaptado).

Para o efeito, o PNPOT assume 10 compromissos para o território, a saber: (1) robustecer os sistemas territoriais em função das suas centralidades; (2) atrair novos residentes e gerir a evolução demográfica; (3) adaptar território e gerar resiliência; (4) descarbonizar acelerando a transição energética e material; (5) remunerar os serviços prestados pelo capital natural; (6) alargar a base económica territorial com mais conhecimento, inovação e capacitação; (7) incentivar os processos colaborativos para reforçar uma cultura do território; (8) integrar nos Instrumentos de Gestão Territorial (*rectius* planos territoriais) novas abordagens para a sustentabilidade; (9) garantir a diminuição da exposição a riscos nos instrumentos de planeamento do território; e (10) reforçar a eficiência territorial nos planos territoriais.

Entre os desafios presentes no PNPOT encontra-se a necessidade de enfrentar a *perda demográfica*, dinamizando *políticas ativas para o desenvolvimento rural*, dando enquadramento os programas destinados à valorização do interior e ao combate ao seu despovoamento e envelhecimento.

Regap



ESTUDOS

5 Notas complementares

No que respeita aos territórios de baixa densidade, não se prevê, Portugal, que ocorram nos próximos 20/30 anos alterações de fundo. O que exige que se saiba lidar com essa situação.

Tal não significa que territórios de baixa densidade sejam territórios abandonados, devendo ser adotadas para os mesmos estratégias que garantam que as populações que aí habitam tenham acesso a serviços, equipamentos e infraestruturas que, devidamente dimensionadas, garantam a sua qualidade de vida e, em última instância, a justiça territorial (ou a não discriminação destas populações por residirem nestes territórios).

Estas preocupações, como vimos nas páginas precedentes, têm estado presentes em Portugal, tendo levado, inclusive, o atual Governo a criar de uma nova área de governação (um novo Ministério): a Coesão Territorial.

É também prova dessa crescente preocupação a aprovação, nos últimos anos, de Programas que nos quais problemas *demográficos* e do *interior* (territórios de baixa densidade) têm estado fortemente presentes, como se deu nota nas páginas precedentes deste texto. O que é demonstrativo da sua presença na agenda política.

A consciência da existência destes problemas e o esforço para lhes dar resposta é, efetivamente, uma realidade. Falta saber se as medidas que vêm sendo adotadas são suficientes para lhes dar uma resposta adequada.

Consideramos que para o efeito é necessário que se adotem igualmente medidas que visem superar um dos maiores problemas existentes em Portugal que pode ter repercussões negativas em matéria de coesão territorial e da adoção de políticas vocacionadas para as áreas de baixa densidade: a *ausência de uma cultura de cooperação* e de *uma cultura do território*.

O próprio PNPOT, na sua primeira versão, admitia a “*ausência de uma cultura cívica valorizadora do ordenamento do território*”, que se traduziu num dos objetivos específicos no Programa Ação: “*Promover a participação cívica e institucional nos processos de ordenamento e desenvolvimento territorial*”.

Esta ausência de cultura territorial, porém, manteve-se ou agravou-se mesmo, tendo o próprio Relatório de Avaliação do Programa de Ação do primeiro PNPOT recomendado que se investisse “*numa estrutura de governança permanente que assegure a adequada cooperação institucional e mantenha a atualidade e o agenciamento vertical e horizontal das opções estratégicas de base territorial do PNPOT nas políticas públicas com incidência territorial*”⁷ de forma a assegurar, ao longo do processo de implementação, os níveis de envolvimento e compromisso necessários dos sectores da administração pública e a articulação entre os diversos níveis administrativos contribuindo para o fortalecimento de uma perspectiva dinâmica da gestão territorial, feita da construção

7 DIREÇÃO-GERAL DO TERRITÓRIO, *Avaliação do Programa de Ação 2007-2013 – Relatório*, p. 315.

e consolidação de consensos e compromissos e da sedimentação da confiança entre os seus agentes públicos⁸.

Como resposta, o PNPOT, na sua versão de 2019, propõe como medida específica, dentro do Desafio da Governança Territorial, “*Medida 5.2. Ativar o conhecimento e uma nova cultura territorial*”. Na sua Estratégia e no Modelo Territorial, inserido no “*Desafio 5.3. Aumentar a Cultura Territorial*” o PNPOT revisto em 2019 determina, precisamente, a necessidade de uma “*nova cultura de território*” e uma “*nova cultura de ordenamento do território*”, que, neste último caso, “*passa por um reforço das competências técnicas e relacionais, uma maior capacitação institucional, numa maior aposta na governação colaborativa e na governança territorial e nas próprias práticas de planeamento e de monitorização e avaliação*”.

A propósito da necessidade de “*ativar a cultura territorial*”, o PNPOT de 2019 propõe como objetivos a valorização do território, a capacitação e mobilização dos cidadãos e das instituições; a melhoria do processo de participação cívica no acompanhamento dos instrumentos de gestão territorial e o envolvimento das comunidades locais. A este propósito, na sua Agenda para o Território, o PNPOT afirma que:

“No futuro, a dimensão territorial das políticas pode ser reforçada por incentivos à cooperação, por intervenções dirigidas às áreas funcionais ou às áreas transfronteiriças ou às regiões, reforçando a cooperação territorial. Devem ser desenvolvidas novas soluções de governança que envolvam as autoridades públicas e os privados de forma a enfrentarem de forma partilhada os desafios do ordenamento do território. Assim, reforçar as capacidades dos agentes nacionais, locais e regionais para participarem em atividades de cooperação territorial é crucial”.

E afirma, ainda que:

“a nova cultura de território centra-se no papel da educação (informação, conhecimento, valores, comportamentos) na importância das campanhas de sensibilização e consciencialização e no papel da comunicação social”.

Refira-se, ainda, a par do reforço da cultura do território, a importância do reforço da *cooperação transfronteiriça*, tendo em conta o facto de Portugal fazer parte da Comunidade Europeia e integrar um mundo crescentemente globalizado. Por este motivo, as dimensões internacional, transnacional e inter-regional devem ser consideradas quando se pensa o território, especialmente quando considerando a cooperação territorial.

Note-se, a este propósito, que o objetivo de Cooperação Territorial Europeia prevê três tipos de cooperação: cooperação transfronteiriça, cooperação transnacional e cooperação inter-regional⁹. Para além destas existem ainda, no contexto europeu, outras formas de cooperação, como por exemplo, eurocidades e gemações de cidades de diferentes países; macro-regiões.

8 Idem, p. 302.

9 PIRES, I. e LANGE, E., “O PNPOT e os processos de cooperação territorial em Portugal”, *Public Policy Portuguese Journal*, vol. 4, n. 2, 2019.

O PNPOT, em termos da cooperação territorial europeia, menciona apenas a cooperação transfronteiriça:

“será dada prioridade, visibilidade e notoriedade política à cooperação transfronteiriça para o desenvolvimento”, e esta será alargada a novos domínios, “como as estratégias de especialização inteligente conjuntas, a articulação entre a investigação científica, o ensino superior e as empresas, as novas tecnologias, a internacionalização, a preservação e valorização dos recursos comuns, a gestão e regeneração urbana, os serviços de proximidade, os transportes e a educação, entre outros”.

A cooperação transfronteiriça em Portugal tem aumentado em número de iniciativas, projetos, entidades, financiamento e redes de colaboração. Porém, apesar do esforço de quase 30 anos de investimento no desenvolvimento da fronteira através da cooperação transfronteiriça, as suas regiões continuam a ser as menos desenvolvidas, tanto no caso de Portugal como de Espanha, nas quais permanecem um conjunto de desafios, nomeadamente relacionado com o seu despovoamento, que colocam várias preocupações para o futuro¹⁰.

Refira-se ainda a atenção que tem sido dada recentemente a duas figuras de cooperação transfronteiriça que, pela forma como têm sido acolhidas no território português, representam um esforço para dar um novo impulso a esta forma de cooperação territorial¹¹.

A primeira é o Agrupamento Europeu de Cooperação Territorial (AECT), que é mencionado no PNPOT, na Medida 5.7 do Programa de Ação que procura aprofundar a cooperação transfronteiriça e dinamizar as Eurocidades. O PNPOT revisto em 2019 dá, efetivamente, bastante destaque à Eurocidade, que é mencionada que é definida na referida Medida 5.7 como:

“um conjunto de cidades que se encontram na proximidade da fronteira, com uma reduzida distância entre si, de média e pequena dimensão, pertencentes a países distintos, e estruturadas em função de marcos jurídicos e institucionais de cooperação transfronteiriça da UE. São aglomerações com uma gestão mais integrada e com importantes relações de complementaridade, visando o desenvolvimento conjunto do território (económico, empresarial, atividades, logísticas, potencial humano, turismo, social e cultural e urbano), envolvendo a gestão partilhada de infraestruturas e equipamentos (saúde, desporto, segurança social e cultura)”.

10 Cfr. LANGE, E., *A cooperação transfronteiriça como oportunidade de desenvolvimento para as regiões de fronteira. Da Raia Ibérica à Euroregião Galiza-Norte de Portugal*, Tese de Doutoramento de Geografia Humana, Instituto de Ciências Sociais, Universidade do Minho, Braga, 2015; e SOEIRO, J.S. e BELTRÁN, C., *Uma fronteira que nos une – uma fronteira de desenvolvimento. Balanço da cooperação transfronteiriça Espanha-Portugal 2000-2014*, Rede Ibérica de Entidades Transfronteiriças, Vigo, 2016.

11 LANGE, E., “Espessura Institucional Transfronteiriça: da Raia Ibérica à Galiza Norte de Portugal”, *Geopolítica(s). Revista de estudos sobre espaço y poder*, vol. 8, n. 2, 2017, pp. 51-89, e LANGE, E. e PIRES, I., “The role and rise of European cross-border entities”, Medeiros, E. (ed.) *European Territorial Cooperation. Theoretical and Empirical Approaches to the Process and Impact of Cross-Border and Transnational Cooperation in Europe*, Springer, New York, 2018, pp. 135-149.

A primeira eurocidade a ser criada institucionalmente entre Portugal e Espanha, foi a “Eurocidade da Água”, entre Chaves–Verín, em 2007¹². Para além desta, Portugal tem mais três eurocidades constituídas: Valença–Tuí, Elvas–Campo Maior–Badajoz, e Vila Real de Santo António–Castro Marim–Ayamonte. Estas quatro eurocidades são mencionadas no PNPOT de 2019, como oportunidades para *inverter “tendências regressivas em termos demográficos, económico, sociais e territoriais”*.

Comparando com a sua primeira versão, o PNPOT de 2019 dá um maior destaque à dimensão territorial, tanto ao nível do conceito de coesão territorial como da cooperação territorial. Inicia a sua Estratégia e Modelo Territorial comentando os baixos níveis da coesão territorial na Europa, e estabelece 6 princípios territoriais (que informam os 5 Desafios Territoriais que orientam a Estratégia) com base no conceito de Coesão Territorial. Destes princípios, procurando a ligação entre a coesão e cooperação, realçam-se os seguintes:

- *“Governança Territorial como motor de articulação institucional e reforço da subsidiariedade, através da cooperação vertical entre diferentes níveis governamentais, da cooperação horizontal entre distintos atores...”*;
- *“Solidariedade e a Equidade Territorial como forma de promover a discriminação positiva dos territórios e reduzir as disparidades geográficas...”*; e
- *“Incentivar as Abordagens Territoriais Integradas enquanto instrumentos de potenciação dos ativos locais e regionais e de capacitação institucional a diferentes níveis territoriais, desenvolvendo estratégias, políticas e intervenções de coordenação e de cooperação para a coesão”*.

Também no Programa de Ação, a “cooperação” é uma das palavras-chaves associadas ao 5º Domínio de intervenção (*a Governança Territorial*), sendo concretamente explicitado como uma das 9 medidas: *“5.3. Potenciar e qualificar a cooperação territorial”*¹³.

O PNPOT de 2019 mostra assim uma grande preocupação em promover uma maior cultura territorial dando particular ênfase à *“necessidade de uma reforma administrativa orientada para a descentralização das funções do Estado e para o reforço das competências das autarquias locais”* e pressupondo a necessidade de um modelo de governação multinível e de gestão participada na qual a participação dos níveis de governação regionais e supramunicipais devem ser reforçadas.

12 DOMÍNGUEZ CASTRO, L., *“Chaves-Verín: A Eurocidade da Água”: Axenda Estratégica/Agenda Estratégica*, (Biblioteca de Estudos Estratégicos), Eixo Atlântico do Noroeste Peninsular, Vigo, 2008.

13 Várias medidas inseridas neste domínio da Governança Territorial destacam e possibilitam o aprofundamento da cooperação territorial, por exemplo: *“aprofundar a descentralização e a desconcentração e promover a cooperação e a governança multinível”* (Medida 5.4), *“reforçar as abordagens integradas de base territorial”* (Medida 5.6) e *“aprofundar a cooperação transfronteiriça e dinamizar as Eurocidades”* (Medida 5.7). Como enquadramento, o PNPOT de 2019 cita os vários desenvolvimentos no avanço da dimensão territorial no quadro europeu – “Livro Verde da Coesão Territorial” (CEC, 2008), o Tratado de Lisboa (UE, 2009), a “Agenda Territorial da União Europeia 2020” (EC, 2011) e o 7 Relatório sobre a Coesão Económica, Social e Territorial– e também nacionais.

Na nossa ótica, este reforço da cultura e da cooperação territoriais são instrumentos indefensáveis para a promoção da coesão territorial e para o êxito das políticas vocacionadas para territórios de baixa densidade.

6 Conclusão

O significado da expressão “territórios de baixa densidade”, em particular em países do Sul da Europa, diz respeito à persistência de problemas estruturais em algumas regiões, relativos não só à dimensão demográfica, mas também à existência de elevados índices de desqualificação e a um tecido empresarial com fraca capacidade empreendedora e de inovação, no quadro de uma diversidade e um dinamismo institucionais incipientes¹⁴.

Em Portugal, a classificação de “territórios de baixa densidade” foi decidida pelo Governo Português (Comissão Interministerial de Coordenação, 2015) para aplicação de medidas de diferenciação positiva dos territórios no âmbito do programa Portugal 2020 e são territórios que na atualidade apresentam desafios críticos face ao tecido económico e ao despovoamento ocorrido, com especial intensidade, a partir de meados do século passado.

É certo que há ainda um longo caminho a percorrer. Mas é certo, também, que esse caminho já tem estado a ser percorrido, o que é um bom sinal.

Bibliografia

- ALVES CORREIA, F., *Manual de Direito do Urbanismo*, vol. I, 4^a ed, Almedina, Coimbra, 2008.
- BAPTISTA, A.M., *Políticas para o Desenvolvimento do Interior – um contributo para o Plano Nacional de Desenvolvimento Económico e Social*, CCRC, Coimbra, 1999.
- COUTO, A., “Economia e cidades criativas em regiões de baixa densidade: reexame e implicações de política pública”, Baudin, G. e Vaz, D. (eds.), *Transação Territorial: Novas Relações Cidade-Campo*, Húmus, Vila Nova de Famalicão, 2014.
- COVAS, A., *A Ruralidades I: Temas e Problemas do Mundo Rural*, Universidade do Algarve, Faro, 2007.
- DIREÇÃO-GERAL DO TERRITÓRIO, *Avaliação do Programa de Ação 2007-2013 – Relatório*.
- DIREÇÃO-GERAL DO TERRITÓRIO, *Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território, Diagnóstico*, 2018. Disponível em: http://pnpot.dgterritorio.gov.pt/sites/default/files/PNPOT_Diagnostico_6Julho2018.pdf.
- DOMINGOS VAZ, J.N., “Inovação Urbana em Territórios Periféricos: Um Balanço Crítico Da Região Da Beira Interior”, *Finisterra*, vol. LIV, n. 111, 2019. ISSN: 0430-5027.

14 COVAS, A., *A Ruralidades I: Temas e Problemas do Mundo Rural*, Faro, Universidade do Algarve, Faro, 2007.

- DOMÍNGUEZ CASTRO, L. (coord.), “Chaves-Verín: A Eurocidade da Auga”. *Axenda Estratéxica/Agenda Estratégica, (Biblioteca de Estudos Estratégicos)*, Eixo Atlântico do Noroeste Peninsular, Vigo, 2008.
- LANGE, E., *A cooperação transfronteiriça como oportunidade de desenvolvimento para as regiões de fronteira. Da Raia Ibérica à Euroregião Galiza-Norte de Portugal*, Tese de Doutoramento de Geografia Humana, Instituto de Ciências Sociais, Universidade do Minho, Braga, 2015.
- LANGE, E., “Espessura Institucional Transfronteiriça: da Raia Ibérica à Galiza Norte de Portugal”, *Geopolítica(s). Revista de estudos sobre espaço y poder*, vol. 8, n. 2, 2017.
- LANGE, E. e PIRES, I., “The role and rise of European cross-border entities”, Medeiros, E. (ed.), *European Territorial Cooperation. Theoretical and Empirical Approaches to the Process and Impact of Cross-Border and Transnational Cooperation in Europe*, Springer, New York, 2018.
- MEDEIROS, E., “Is there a rise of the territorial dimension in EU Cohesion policy”, *Finisterra*, n. 103, 2016.
- MEDEIROS, E., “O PNPOT 1.0 vs 2.0. Uma visão crítica da estratégia e modelo territorial”, *Public Policy, Portuguese Journal*, vol. 4, n. 2, 2019.
- MONTEIRO, A.A., “Territórios do interior, coesão territorial e modelos de governança: A propósito do Programa Nacional para a Coesão Territorial”, *Sociologia On Line*, n. 19, junho 2019. Disponível em: <https://revista.aps.pt/pt/territorios-do-interior-coesao-territorial-e-modelos-de-governanca-a-proposito-do-programa-nacional-para-a-coesao-territorial/> (Consultado em 24 de outubro de 2020).
- OLIVEIRA, F.P., “Ponto da situação em matéria de planeamento do território; avaliação geral do processo de planeamento e suas perspetivas”, *O Direito e a Cooperação Ibérica II*, II Ciclo de Conferências, Centro de Estudos Ibéricos, 2006.
- OLIVEIRA, F.P., *Direito do Urbanismo. Do Planeamento à Gestão*, 3ª ed., revista e ampliada, AEDREL, Braga, 2018.
- PIRES, I. e LANGE, E., “O PNPOT e os processos de cooperação territorial em Portugal”, *Public Policy Portuguese Journal*, vol. 4, n. 2, 2019.
- SOEIRO, J.S. e BELTRÁN, C., *Uma fronteira que nos une – uma fronteira de desenvolvimento. Balanço da cooperação transfronteiriça Espanha-Portugal 2000-2014*, Rede Ibérica de Entidades Transfronteiriças, Vigo, 2016.

Regap



ESTUDOS

