

Dissertação apresentada para cumprimento dos requisitos necessários à obtenção do grau de Mestre em Gestão do Território, área de especialização Planeamento e Ordenamento do Território, realizada sob a orientação científica da Professora Doutora Margarida Pereira.

<b>ÍNDICE</b>	<b>Pág.</b>
AGRADECIMENTOS	5
RESUMO	6
ABSTRACT	7
LISTA DE ABREVIATURAS	8
<b>I- INTRODUÇÃO</b>	
1. <b>Justificação do tema e da área de estudo</b>	10
2. <b>Objetivos</b>	11
3. <b>Metodologia</b>	12
4. <b>Estrutura da dissertação</b>	14
<b>II- ENQUADRAMENTO TEÓRICO</b>	
5. <b>Da governação à governança multinível: discussão conceptual</b>	15
6. <b>A governança multinível no Ordenamento do Território em Portugal</b>	20
6.1 Entidades Públicas	21
6.1.1 <i>Administração Central</i>	21
6.1.2 <i>Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional</i>	22
6.1.3 <i>Comunidades intermunicipais</i>	25
6.1.4 <i>Municípios</i>	29
6.2 O Planeamento Municipal no Ordenamento do Território	33
6.2.1 <i>Origem do Plano Diretor Municipal</i>	35
6.2.2 <i>Lei de Bases da Política de Ordenamento do Território e do Urbanismo</i>	38
6.2.3 <i>Lei de Bases Gerais da Política de Solos, do Ordenamento do Território e Urbanismo</i>	41

<b>III-</b>	<b>ESTUDO DE CASO – GOVERNANÇA MULTINÍVEL NA LEZÍRIA DO TEJO</b>	
	<b>7. Origem da Sub-região Lezíria do Tejo</b>	44
	<b>8. Caracterização da área de estudo</b>	45
	8.1 Enquadramento geográfico	45
	8.2 Demografia	51
	8.3 Parque habitacional e infraestruturas básicas	55
	8.4 Sistema urbano e movimentos pendulares	58
	8.5 Atividades económicas e emprego	64
	<b>9. Projetos para a Sub-região</b>	
	9.1 CIMLT	71
	9.2 CCDR	84
	<b>10. Influência de uma governação multinível na sub-região – a perspetiva dos autarcas</b>	88
	10.1 Conceito de Governança	89
	10.2 Regionalização	91
	10.3 Auscultação de atores	93
	10.4 Relação do município com a CCDR	95
	10.5 Relação do município com a CIMLT	96
	10.6 Apoio das entidades	97
	10.7 Conflitos penalizadores	98
	10.8 Projetos com outros municípios	99
	10.9 Conflitos com outros municípios	100
	10.10 Domínios de cooperação intermunicipal a reforçar	100
	<b>11. Modelo de governação na Lezíria do Tejo: Análise SWOT</b>	102
<b>IV-</b>	<b>Considerações finais</b>	103
	Documentos Consultados	106
	LISTA DE FIGURAS	115
	LISTA DE QUADROS	116

## AGRADECIMENTOS

Quero agradecer a todas as pessoas que, de diversas formas, contribuíram para a realização desta dissertação, cuja conclusão teve que ser adiada por razões profissionais.

Agradeço à Professora Margarida Pereira pelo apoio, dedicação e a valiosa ajuda na orientação científica da dissertação.

A todos os presidentes de câmara que disponibilizaram um pouco do seu tempo para responder às minhas questões e que me receberam tão bem, a saber: Presidentes das Câmaras de Almeirim - Pedro Ribeiro; de Benavente - Carlos Coutinho; da Chamusca - Paulo Queimado; de Santarém - Ricardo Gonçalves; de Salvaterra de Magos - Hélder Esménio; de Coruche - Francisco Oliveira; da Azambuja – Luís de Sousa; do Cartaxo – Pedro Magalhães Ribeiro; de Rio Maior - Isaura Moraes e de Alpiarça – Mário Pereira.

Ao Primeiro-Secretário da CIMLT, António Torres, pela disponibilização e envio da documentação solicitada.

Às minhas amigas, pelo apoio incondicional: Cátia Minderico, Vânia Cabral, Cláudia Costa e, em especial, à Catarina Sampaio pela importante ajuda.

Ao Morna Nandaia pelo tempo que disponibilizou e pela ajuda na cartografia e formatação.

Aos meus colegas de trabalho que me incentivaram e às colegas que tantas vezes tiveram de trocar horários de trabalho para eu poder realizar as entrevistas.

À Biblioteca Municipal de Almeirim pela ajuda na procura de informação que pudesse ser útil à investigação.

Obrigada a todos.

Governança Multinível – contributos para o ordenamento e o desenvolvimento  
da Lezíria do Tejo

Sara Sofia Pires Cardoso

Resumo

Palavras – Chave: Governança, Comunidade Intermunicipal, Municípios, Cooperação, Lezíria do Tejo.

O território é um recurso escasso, disputado por múltiplos atores, com objetivos e interesses nem sempre convergentes e até conflituantes. Por isso, o ordenamento do território tem de estar orientado para salvaguardar os recursos naturais, potenciar o desenvolvimento e promover a qualidade de vida das populações, respeitando as especificidades das unidades territoriais objeto de intervenção.

O Estado, tradicionalmente responsável pela política de ordenamento do território, deixou de ter capacidade para responder às necessidades impostas por ritmos de mudanças cada vez mais rápidos e intensos. Para superar estas limitações o Estado tem evoluído em dois sentidos: reorganização da sua estrutura e das suas competências, saindo reforçado o modelo de governança multinível; integração progressiva de outros atores, envolvendo-os na construção e aplicação de soluções, o que leva à consolidação do conceito de governança.

Esta pesquisa centra-se na governança multinível na perspetiva do ordenamento do território, analisada a partir da legislação sobre a intervenção nos diferentes níveis. Neste sentido são descritos os instrumentos de gestão territorial, com particular incidência nos níveis regional, municipal e intermunicipal. Este nível tem vindo a ganhar maior relevância, desempenhando agora as comunidades intermunicipais um papel importante no desenvolvimento das sub-regiões, nomeadamente com a atribuição dos fundos comunitários. O caso de estudo centra-se nas formas de articulação entre as entidades municipais, intermunicipais e entidades desconcentradas num território sub-regional. A escolha recaiu na sub-região da Lezíria do Tejo, pela sua longa tradição de cooperação intermunicipal. O estudo parte da análise das dinâmicas territoriais recentes; depois são analisados os projetos para a sub-região promovidos pela Comunidade Intermunicipal da Lezíria do Tejo e pela Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional de Lisboa e Vale do Tejo. Por fim, é abordada a governança multinível na Lezíria do Tejo na perspetiva dos Presidentes das Câmaras Municipais.

Multilevel Governance – contributions to the planning and development of  
*Lezíria do Tejo* (intermunicipal community)

Sara Sofia Pires Cardoso

Abstract

Keywords: Governance, Intermunicipal Community, Municipalities, Cooperation, *Lezíria do Tejo*.

The territory is a scarce resource, disputed by several stakeholders with different (sometimes conflicting) goals and interests. Therefore, spatial planning must be oriented to protect natural resources, foster development and promote life quality while considering the particularities of the territorial units under intervention.

The State, traditionally responsible for the spatial planning policy, has become unable to meet the needs posed by increasingly rapid and intense changes. To overcome these limitations the State has evolved in two ways: reorganization of its structure and competencies, strengthening the model of multilevel governance; progressive integration of other stakeholders, being involved in the development and implementation of solutions.

This research studies multilevel governance from the spatial planning perspective, based on the analysis of the legislation regarding intervention at different levels. The instruments of territorial management are described, with particular emphasis on regional, municipal and intermunicipal levels. This last level is gaining relevance, now playing an important role in the development of sub regions, namely with the allocation of EU funds. The case study focuses the forms of coordination between municipal, intermunicipal and decentralized entities in a sub-regional territory. The sub-region of *Lezíria do Tejo* was selected due to the long tradition of intermunicipal cooperation. The study starts with the analysis of recent territorial dynamics; it then examines the projects for the sub-region, promoted by the Intermunicipal Community of *Lezíria do Tejo* and by the Regional Coordination and Development Commission of *Lisboa e Vale do Tejo*. Finally it discusses the multilevel governance in *Lezíria do Tejo* from the perspective of mayors.

## LISTA DE ABREVIATURAS

ACCRU – Área Crítica de Recuperação e Reconversão Urbanística  
AML – Área Metropolitana de Lisboa  
AMLT – Associação de Municípios da Lezíria do Tejo  
AR – Águas do Ribatejo  
AUGI – Áreas Urbanas de Génese Ilegal  
BCE – Banco Central Europeu  
CCDR – Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional  
CCDR-LVT – Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional de Lisboa e Vale do Tejo  
CEE – Comunidade Económica Europeia  
CIM – Comunidade Intermunicipal  
CIMLT – Comunidade Intermunicipal da Lezíria do Tejo  
CCR – Comissão de Coordenação Regional  
CRP – Constituição Da República Portuguesa  
CULT – Comunidade Urbana da Lezíria do Tejo  
DESMOR - Empresa Pública Municipal de Gestão Desportiva de Rio Maior  
DGEG – Direção Geral de Energia e Geologia  
EM – Empresa Municipal  
ENE – És-Nordeste  
FCM – Fundo de Coesão Municipal de Desenvolvimento Regional  
FEDER – Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional  
FEF – Fundo de Equilíbrio Financeiro  
FGM – Fundo Geral Municipal  
FMI – Fundo Monetário Internacional  
GEE – Gabinete Estratégico de Estudos  
ICNF – Instituto da Conservação da Natureza e das Florestas  
IMI – Imposto Municipal sobre Imóveis  
INE – Instituto Nacional de Estatística  
IGP – Instituto Geográfico Português  
IRS – Imposto Sobre o Rendimento das Pessoas Singulares  
IUC – Imposto Único de Circulação

LBOTU – Lei de Bases da Política de Ordenamento do Território e Urbanismo  
ME – Ministério da Economia  
NE – Nordeste  
NERSANT – Associação Empresarial da Região de Santarém  
NUT – Nomenclatura de Unidade Territorial  
PDM – Plano Diretor Municipal  
PIB *per capita* – Produto Interno Bruto por habitante  
PMOT – Planos Municipais de Ordenamento do Território  
POSI – Programa Operacional da Sociedade da Informação  
POVT – Plano de Ordenamento do Vale do Tejo  
PROF-R – Plano Regional de Ordenamento Florestal do Ribatejo  
PROT – Plano Regional de Ordenamento do Território  
PROTA – Plano Regional de Ordenamento do Território do Alentejo  
PROT - AML - Plano Regional de Ordenamento do Território da Área Metropolitana de Lisboa  
PROT – OVT - Plano Regional de Ordenamento do Território do Oeste e Vale do Tejo  
PNPOT – Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território  
PP – Plano de Pormenor  
PTI – Programa Territorial Integrado  
PU – Plano de Urbanização  
RJIGT – Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial  
REN – Reserva Ecológica Nacional  
REOT –M – Relatório de Estado do Ordenamento do Território Municipal  
RESITEJO – Associação de Gestão e Tratamento dos Lixos do Médio Tejo  
EU – União Europeia  
SIG – Sistema de Informação Geográfica  
SW / SO – Sudoeste  
WSW / OSO – Oés-Sudoeste

# I - INTRODUÇÃO

## 1. Justificação do tema e da área de estudo

A dissertação enquadra-se no Mestrado em Gestão do Território, área de especialização Planeamento e Ordenamento do Território, da Faculdade de Ciências Sociais e Humanas da Universidade Nova de Lisboa, e pretende analisar as formas de governação multinível na sub-região de estudo, Lezíria do Tejo.

Num contexto de austeridade é premente gerir os cada vez mais escassos recursos públicos de forma rigorosa, integrada e justa, de acordo com as necessidades dos territórios e das comunidades que aí residem.

Apesar da Constituição da República Portuguesa (CRP), de 1976, e todas as alterações subsequentes, consagrar um Estado descentralizado, a verdade é que nos 40 anos de democracia esse modelo não se conseguiu afirmar, permanecendo Portugal num país muito centralizado. Ao longo do tempo assistiu-se ao crescente aumento das atribuições e competências das autarquias locais, que são os municípios e freguesias. Mais recentemente ocorre a criação e reforço das entidades intermunicipais, Áreas Metropolitanas e Comunidades Intermunicipais. Estas estruturas, sediadas numa escala sub-regional, tendem a ser positivas, pois potenciam o poder dos municípios e podem minimizar a ausência de autarquia regional – região administrativa – prevista na CRP mas não criada.

A descentralização de competências para as autarquias locais é importante na medida em que o poder local está mais próximo do quotidiano das populações, conhecendo melhor a realidade dos territórios, com problemas muito distintos uns dos outros, podendo, por isso, ajustar as políticas às especificidades territoriais.

As autarquias locais gerem o seu território da forma que consideram mais adequada e com os recursos que têm disponíveis. Vários autores defendem que a instituição da regionalização (isto é, a criação da região administrativa como autarquia local), facilitaria a política de Ordenamento do Território pois passaria a existir poder de decisão regional, ajustado às especificidades geográficas e socioeconómicas desses territórios.

Este conjunto de entidades públicas, precisa de encontrar formas de cooperação, integrando também os atores privados. Formar parcerias e trabalhar em conjunto é essencial, sobretudo num contexto de recessão económica ou de austeridade com recursos escassos. Isto remete-nos para a importância crescente do tema da Governação. Uma Governança multinível, assente num território, tendo em conta a relação e perspetiva dos municípios na forma de integração com as entidades supracitadas, numa escala hierarquizada, central, regional e local.

A escolha da área de estudo deve-se ao seu conhecimento por parte da mestranda, pela proximidade à sua área de residência. Esta proximidade propicia mais facilidades no trabalho de campo e traz uma perspetiva diferente de quem vê o território a partir do exterior. Por outro lado, a sub-região está integrada em duas Comissão de Coordenação de Desenvolvimento Regional (CCDR): para ordenamento do território e estratégias territoriais pertence à CCDR- Lisboa e Vale do Tejo; para a afetação dos fundos comunitários pertence à CCDR- Alentejo. Esta situação, pouco comum, pode suscitar dificuldades de coordenação, que importa analisar.

Este é o ponto de partida para falar sobre a Lezíria do Tejo.

## **2. Objetivos**

A dissertação, tendo como referencial teórico a governação multinível, está centrada na identificação dos processos e formas de cooperação entre os municípios e destes com a Comunidade Intermunicipal da Lezíria do Tejo (CIMLT) e as CCDR-LVT / CCDR-Alentejo. O envolvimento dos atores económicos e sociais não é aqui abordado.

Assim, como objetivos gerais a investigação pretende *i)* discutir as mais – valias da escala supramunicipal para o desenvolvimento e o ordenamento do território; *ii)* avaliar a importância de uma governação multinível num contexto estrutural recessivo. Os objetivos específicos são: *i)* caracterizar o modelo de governação da sub-região Lezíria do Tejo; *ii)* analisar as dinâmicas recentes na sub-região (demográficas, económicas e sociais); *iii)* perceber o contributo dos diferentes atores públicos para o ordenamento e desenvolvimento da sub-região; *iv)* identificar os principais conflitos e os modos de

cooperação entre os atores públicos e v) identificar os principais projetos que mostram cooperação entre as diversas entidades públicas.

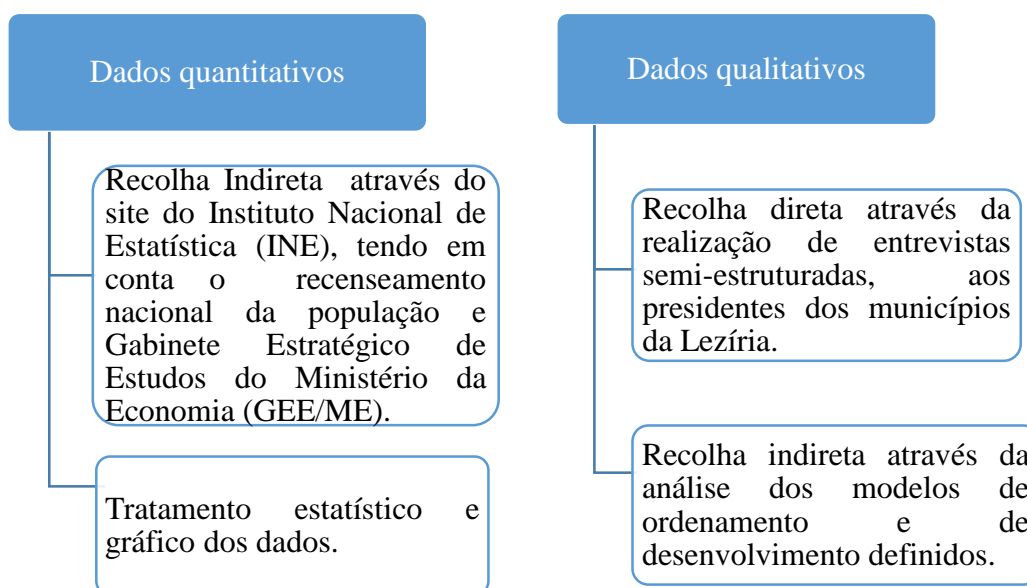
Para dar resposta aos objetivos acima descritos procedeu-se à formulação de uma metodologia, a seguir descrita.

### 3. Metodologia

Uma investigação é sempre complexa. Definido o tema a estudar, nem sempre se tem certezas quanto à forma como será abordado. Como refere QUIVY (2003:20), “*No início de uma investigação ou de um trabalho, o cenário é quase sempre idêntico. Sabemos vagamente que queremos estudar tal ou tal problema (...) mas não sabemos muito bem como abordar a questão.*” Aliás, esta situação verificou-se nesta dissertação. O projeto inicial era abordar a governança multinível na sub-região da Lezíria do Tejo. Por dificuldades inesperadas, início da atividade profissional e agendamento das entrevistas com os autarcas da Lezíria do Tejo.

Por sua vez a recolha de dados/informação tem dois momentos, que dependem do tipo de dados. Nesta investigação procedeu-se à recolha de dados qualitativos e quantitativos (figura 1).

**Figura 1.** Tipos de recolha de dados



Fonte: autor

A recolha de dados quantitativos tem como propósito caracterizar a sub-região e os municípios que a integram, tendo em conta aspetos demográficos, parque habitacional e redes de infraestruturas básicas, sistema urbano e movimentos pendulares e atividades económicas e emprego, a fim de conhecer as dinâmicas recentes dessas unidades territoriais.

A informação estatística para a caracterização da sub-região foi obtida por duas vias: os dados do recenseamento geral da população utilizados foram recolhidos no *site* do INE; os dados da população empregada por setor de atividade e a dimensão de estabelecimento foram adquiridos ao GEE/ME.

No que concerne aos dados qualitativos, dado que o objetivo principal é identificar as formas de cooperação, de relacionamento e os conflitos existentes entre as entidades públicas acima descritas, optou-se pela entrevista semiestruturada, que consideramos ser a técnica mais adequada, uma vez que se pretende criar informação relativamente a um determinado tema (*governança multinível*), de forma pertinente e fiável.

De acordo com MOSER e KALTON (1971) citados por BELL (2004:137), a entrevista é “*uma conversa entre um entrevistador e um entrevistado que tem o objetivo de extrair determinada informação do entrevistado*”. Por sua vez, segundo KETELE a entrevista permite a recolha de informação através de conversas, posteriormente analisadas de acordo com os objetivos do entrevistador.

Esta técnica também acarreta desvantagens, nomeadamente a subjetividade (resposta dos entrevistados), parcialidade (causada por desvios do observador e/ou efeitos do observador), tempo (dificuldades de agenda por parte dos entrevistados), e custos (deslocação pela sub-região).

A entrevista contrapõe-se ao inquérito, que para COUTINHO (2011), “*estes começam por levantar questões sobre um fenómeno ao qual o investigador procura responder, referindo-se à incidência, distribuição e relações entre variáveis estudadas*”.

Assim, a entrevista apresenta-se como a técnica mais adequada nesta investigação. Permite extrair uma informação mais complexa e rigorosa sobre a temática, num universo reduzido de entrevistados. Não existe tanto a necessidade de obter apenas respostas para as quantificar, mas sim respostas para analisar, na tentativa de avaliar a cooperação, conflitos, vantagens, interesses destes municípios em fazer parte de uma comunidade ou sub-região. Esta fase tornou-se, por vezes, difícil de interpretar, uma vez que a mestranda

teve que *“lidar com as diferentes opiniões ou versões presentes em diversos estudos, sendo capaz de, sobre eles, empreender algumas reflexões e tomadas de opinião”* (SOUSA, 1998:42).

#### **4. Estrutura da dissertação**

A dissertação está organizada em quatro capítulos.

O capítulo I, titulado Introdução, contém a justificação do tema e da área de estudo, a explicitação dos objetivos gerais e específicos, a metodologia e a estrutura da dissertação.

O capítulo II faz um breve Enquadramento Teórico sobre a discussão de dois conceitos: Governação multinível e Governança, apoiada em pesquisa bibliográfica. Segue-se uma análise da governação multinível em Portugal na perspetiva do ordenamento do território, tendo em conta a Administração Central com a tutela nesse domínio, as Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional (CCDR), as Comunidades Intermunicipais (CIM) e os municípios. Como término do capítulo são apresentados os instrumentos de planeamento em Portugal, com referência ao Plano Diretor Municipal (PDM) e à Lei de Bases da Política de Ordenamento do Território e Urbanismo (LBOTU).

O capítulo III, designado Estudo de Caso – Governação Multinível na Lezíria do Tejo, tem um propósito mais prático e aplicado. Para além da contextualização da área de estudo, faz-se a análise da influência de uma Governação Multinível na sub-região na perspetiva dos autarcas, focando as diferentes entidades e a sua forma de relacionamento.

O capítulo IV, designado Considerações Finais, apresenta uma reflexão crítica sobre o modelo multinível em funcionamento na Lezíria do Tejo.

## II ENQUADRAMENTO TEÓRICO

Tradicionalmente a governação estava ligada aos vários níveis do Estado, articulados entre si de forma hierárquica: nacional, regional e local. O Estado era o ator principal e central no poder de decisão e atuação sobre todo o território. Com a crise energética dos anos 1970 e com a crescente globalização da economia a partir dos anos 1980, o Estado vê o seu poder de atuação e decisão afetado, perdendo o seu papel hegemónico. Esta perda de poder acontece quer pelo crescimento do poder de intervenção de organismos internacionais sobre a sua soberania, como a União Europeia (UE), o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Central Europeu (BCE), entre outros, quer pela repartição de atribuições por outros níveis da Administração. A par, assiste-se também ao progressivo envolvimento de atores privados. Esta intervenção de novos atores de diferentes níveis e organizações no poder de decisão do Estado, põe em causa a anterior forma de governação, dando origem a novos conceitos e modelos de atuação, está-se a falar de governança.

Seguidamente procede-se a um aprofundamento dos dois conceitos, a partir da perspetiva de vários autores.

### **5. Da Governação à Governança Multinível: discussão conceptual**

Sendo o território um recurso escasso, são cada vez mais intensos os conflitos associados ao seu processo de (re) apropriação, entrando em choque os objetivos de diferentes entidades públicas (que atuam em várias escalas e/ou setores) e os interesses dos particulares. Assim, a discordância entre os atores públicos, entre os atores privados, e ainda entre atores públicos e privados sobre o modo de gerir o território são comuns. Todos tendem a querer impor a concretização dos seus objetivos/interesses, mostrando pouca abertura à construção de soluções coletivas, conciliadoras das diversas perspetivas, esquecendo-se, por vezes, que um ator sozinho pouco transforma o território. Assim, para KOOIMAN (2004:175) *“não existe um único ator, público ou privado, com o conhecimento e as informações necessárias para resolver problemas complexos, dinâmicos e diversificados. Nenhum ator tem uma perspetiva suficiente para usar as*

*ferramentas de forma eficaz. Nenhum ator tem potencial de ação suficiente para dominar unilateralmente o território”.*

Por isso, não é possível gerir um território de forma coesa sem que sejam auscultados e envolvidos os atores (identificados) que interferem nas dinâmicas territoriais.

Segundo FARINÓS (2008:22) *“as políticas [de planeamento urbano] devem ser consistentes (visionárias, integradas e justas) devem ser de fácil compreensão, exigindo cada vez mais o envolvimento das autoridades responsáveis por diferentes níveis”.*

No presente, as mudanças territoriais acontecem a um ritmo intenso e permanente, fazendo com que a realidade esteja em constante alteração. Neste quadro incerto e instável, é preciso dar novas e mais rápidas respostas à resolução dos problemas quotidianos, através de formas menos autoritárias, hierarquizadas e formalizadas, das quais se espera uma maior legitimidade e eficácia, mas também maior responsabilidade, partilha, coerência, equidade, entre outros aspetos. É a partir desta necessidade que surge o conceito de governança.

Governança difere de governo pois, pressupõe o envolvimento de todos os atores de um território, públicos e privados, com objetivos e interesses diferenciados e estratégias diversas, para construir algo coletivo. DAVOUDI (2008:33), governar é a função do Governo, *“refere-se ao domínio do poder do Estado organizado por meio formal e hierárquico, órgãos do sector público e os procedimentos burocráticos”*, enquanto governança *“(…) refere-se ao surgimento de sobreposição e complexas relações, envolvendo “novos atores” externos ao poder político”*. Para a mesma autora, *“o desafio da governação é criar novas formas de integração da fragmentação, e novas formas de coerência de inconsistência, (...) a governança territorial é a condição sine qua non para garantir desenvolvimento mais equilibrado em toda a Europa e para a coesão territorial”*, e *“(…) é possível falar de governança territorial como um processo de coordenação de atores para promover o desenvolvimento territorial a nível local (...) a fim de reconstituir a fragmentação territorial, aumentando as formas de cooperação transnacional e referindo-se ao princípio da subsidiariedade. (...) em resumo a governança territorial pode ser definida como o processo de organização e coordenação de atores para desenvolver o capital territorial de uma forma não destrutiva, a fim de melhorar a coesão territorial em diferentes níveis”(DAVOUDI, 2008:37)*. Indo ao encontro da definição proposta por Davoudi, FARINÓS (2008:22) menciona que *“Governança territorial refere-se a uma nova compreensão da ação pública e das suas*

*estruturas organizacionais, (...) definindo uma nova forma de ação do governo que envolve um novo modelo operacional para atores integrando processos de ordem supranacional, nacional, regional, local e na tomada de decisão política - relacionamento, negociação e consenso”.*

A atuação do governo é vertical e hierárquica, já a governança procura “*associações de entidades públicas, semipúblicas e/ou privadas que estabelecem voluntariamente relações horizontais de cooperação e parceria*” (FERRÃO, 2012:4). Este autor refere ainda que a “*formulação e execução de políticas públicas, a mudança de uma visão hierárquica de comando e controlo por parte de atores públicos (ótica de governo) para uma perspetiva baseada em processos não hierárquicos de tomada de decisão e de coordenação, envolvendo atores públicos e privados (ótica de governança), suscitou um aceso debate académico sobre os contextos.*” (FERRÃO, 2012:3).

A relação governo-governança deve ser encarada como positiva, pois os dois conceitos complementam-se. Tendencialmente o Estado, aos diferentes níveis corresponde ao exercício de governação, mas, está presente nas estruturas de governança, tendo que ajustar o seu posicionamento à partilha do poder, não só entre diferentes níveis de Administração, mas também com os atores económicos e sociais do território.

Para FERRÃO (2012: 6-7), a passagem de governo a governança polariza-se em três visões-tipo principais:

<b>Quadro 1.</b> Passagem de governo a governança - visões-tipo	
Visão crítica	<i>“Emergência e multiplicação de formas de governança associadas ao recuo e crescente desresponsabilização do estado, através da progressiva transferência de atribuições e poder para atores económicos”.</i>
Visão civilista	<i>“Emergência e multiplicação de formas de governança são encaradas como resultado desejável das reivindicações apresentadas por uma sociedade civil, cada vez mais autónoma e exigente em relação ao Estado”.</i>
Visão reformista	<i>“ Emergência das formas de governança surgem como uma solução que procura superar a crescente rigidez e burocratização do estado moderno, incompatíveis com contextos institucionais, sociais e económicos cada vez mais complexos e imprevisíveis”, esta perspetiva requer o envolvimento dos diferentes atores para aumentar o número de soluções de forma a melhorar os processos de decisão.</i>
Fonte: FERRÃO 2012: 6-7	

Esta crescente importância do conceito de governança não deve ser encarada como uma substituição do conceito de governo pelo conceito de governança, mas sim o

fortalecimento da relação governo-governança. A governança “*não pode ser interpretada como um processo sequencial de natureza radical, em que a segunda substitui a primeira*” (FERRÃO, 2012:9). Contudo, tem-se dado maior atenção às formas de governança e menos destaque à relação governo-governança. Para o mesmo autor “*apesar dessa relação contingente (...) existe uma relação estruturalmente assimétrica entre ambos, sendo que as formas de governança devem ser definidas e avaliadas tendo como referência as funções públicas do governo*” (FERRÃO, 2012:9).

A crescente vulgarização do conceito de governança e dos modos de atuação nesta perspectiva pode originar um problema, a fortificação do poder dos grandes grupos económicos em detrimento dos interesses dos atores excluídos, podendo-se “*afirmar que quanto mais débeis forem as instituições políticas e a sociedade civil, maior é a possibilidade de as formas de governança se transformarem em arenas de decisão capturadas por interesses organizados. Sem prestação de contas e controlo democrático, muitas das formas de governança poderão facilmente transformar-se em instrumentos de desigualdade e injustiça a favor de interesses clientelares ou comportamentos populistas*” (FERRÃO 2012:17). Também PEREIRA (2013:56) alerta que a governança não está isenta de riscos, pelo envolvimento de múltiplos atores privados nos processos de decisão, defendendo por isso, a presença do Estado a quem compete a salvaguarda do interesse coletivo.

Assim, torna-se importante: o envolvimento de todos os atores (*stakeholders*) nos processos de tomada de decisões; a prestação de contas (*accountability*); a obrigação de explicar e justificar as decisões tomadas e a aplicação de sanções em situação de incumprimento. Estes requisitos são necessários para assegurar a igualdade entre todos os interessados, e não por em causa a função legislativa do governo, e para que se mantenha o seu estatuto de autoridade e salvaguarda do interesse das populações, devendo ao mesmo tempo, promover a cidadania, o debate público e a integração pública. A administração pública “*deve organizar-se como uma empresa, adotando o mesmo tipo de critérios e procedimentos, e orientar-se para a satisfação dos cidadãos enquanto clientes e do mercado*” (FERRÃO, 2012:21-22).

Em suma, é fundamental conseguir dar resposta às dinâmicas territoriais cada vez mais céleres e intensas. Porém, o Estado e as suas instituições administrativas têm mostrado dificuldade para fazê-lo de forma rápida e eficaz. Muitas das vezes estas instituições são acusadas de rigidez e pouca abertura de cooperação e de articulação com

outros atores, sobretudo privados. Face à persistência destas limitações o Estado tem de agir numa dupla perspetiva: i) criar modelos de governação mais descentralizados e flexíveis; ii) integrar modelos de governança, na tentativa de criar projetos e soluções assentes na cooperação e parceria das várias entidades e atores, num processo mais flexível e célere onde todos têm de mostrar o (s) seu (s) interesse (s), correndo o risco de ficar para trás caso não se esteja envolvido nalgum protejo. É importante sublinhar que para muitos defensores da governança, esta nova atitude de pensamento e atuação substitui o papel de governação do Estado, mas deve ser vista como uma abordagem complementar.

Na abordagem ao caso de estudo, o enfoque é colocado na governação multinível e nos benefícios e limitações que lhe estão associados.

## **6. Governação multinível no ordenamento do território em Portugal**

A partir de 1974 Portugal deixou de pertencer a um regime político autoritário. A democratização do país trouxe mudanças estruturantes que ao nível de organização político-administrativa quer ao nível das dinâmicas e das mudanças territoriais. Designadamente: *i)* afirmação do poder local; *ii)* multiplicação das estruturas desconcentradas; *iii)* tendência para o acentuar do processo de urbanização; *iv)* alargamento das áreas de baixa densidade; *v)* incremento do ritmo, da amplitude e da incerteza das mudanças a diversos níveis; *vi)* reforço da concorrência entre empresas e territórios; *vii)* crescente complexificação dos mercados; e *viii)* escassez de recursos naturais, energéticos e financeiros.

Sendo o território um recurso escasso, é necessário encontrar e estabelecer políticas e modelos de governação atentos a estes problemas, tentando satisfazer as necessidades da população e apaziguar os conflitos entre os diferentes atores.

Estas novas realidades remeteram-nos para a urgência de repensar a forma de organizar e gerir o nosso território *“um país bem ordenado pressupõe a interiorização de uma cultura de ordenamento do território por parte do conjunto da população. O ordenamento do território português depende, assim, não só da vontade de técnicos e de políticos, mas também do contributo de todos os cidadãos.”* (MAOTDR, 2007:29).

Por vezes, há interesses económicos que prevalecem sobre estas orientações, e um pouco por todo o país existem exemplos de construções autorizadas em locais que deveriam ser salvaguardados pela sua riqueza natural, como dunas, falésias, terrenos de elevado potencial agrícola, entre outros, ou porque são locais de elevado risco de ocorrência de fenómenos naturais, tais como cheias, deslizamentos de terras, risco de queda (falésias e blocos), entre outros. Efetivamente, ao invés do que seria expectável, “(...) o crescimento económico e o desenvolvimento tecnológico verificados no decurso do século XX não foram acompanhados pela redução da ocorrência de catástrofes naturais (...)”, admitindo-se mesmo, “no caso dos eventos climáticos e hidrológicos extremos (...) a existência de um aumento do número de ocorrências, provavelmente associado a modificações climáticas globais” (ZÊZERE, 2007:59).

Como já referido a Constituição da República Portuguesa de 1976 prevê a organização do estado e a criação de autarquias locais.

A nível regional, importa referir que a Constituição da República Portuguesa (CRP) de 1976 prevê a criação de regiões para o território português: autónomas, com poder legislativo, para os arquipélagos dos Açores e da Madeira, e regiões administrativas, para o território do continente. Só as primeiras foram criadas. A “regionalização significa a criação de regiões administrativas no continente e regiões administrativas são autarquias locais” (OLIVEIRA, 2000:63). Todavia, a criação das regiões administrativas ainda não aconteceu.

Em 1998, foi realizado um referendo sobre o mapa das regiões administrativas, tendo o mesmo sido vetado. OLIVEIRA (2000:68) aponta as razões mais ouvidas na recusa da regionalização “perigo da quebra da unidade nacional (...) falta de uma tradição, no nosso país, de uma divisão administrativa regional (...) a pequenez do nosso país que, comparado com a dimensão de outros países europeus, seria, por si, uma região”. Para PEREIRA (2015:299), “este impasse conduziu, por um lado, ao reforço dos organismos desconcentrados de natureza territorial e, por outro, à emergência de diferentes formas de associativismo municipal, primeiro espontâneas e, mais recentemente, com carácter obrigatório e vinculadas às NUTS III”. De facto, “a descentralização não se faz só por decretos. Implica uma mudança de mentalidade, supõe a imaginação e a pedagogia ao serviço dos valores da libertação do homem e da construção da sociedade solidária. Trata-se porventura da tarefa de uma geração” (GOMES, 1982:39).

Na Europa o nível da região assume diferentes realidades: “*provinces na Bélgica, regierungsbezirke na Alemanha, regiões em desenvolvimento na Grécia, comunidades autónomas em Espanha, régions em França, regioni em Itália, provinces nos Países Baixos, comissões de coordenação regional em Portugal e groups of counties no Reino Unido*” (SÁ, 2000:29-30). Para o mesmo autor “*são diferentes também as realidades políticas e sociais subjacentes: tanto podem ser nacionalidades integradas no Estado-nação mais vasto, como podem ser realidades com certa identidade étnica e cultural, como podem ser meras divisões administrativas sem uma população com uma identidade recortada de forma significativa.*”.

## **6.1. Entidades Públicas**

Seguidamente são apresentadas as atribuições e competências de cada nível de gestão territorial.

### *6.1.1. Administração Central*

A Administração direta do Estado agrega todos os órgãos, serviços e agentes integrados na pessoa coletiva Estado, dependendo hierarquicamente do Governo, desenvolvendo atividades de apoio à satisfação das necessidades da população e de apoio ao incremento da base económica. Exerce competências no domínio de soberania, autoridade e representação política do Estado, e presta auxílio nos estudos e conceção, coordenação, apoio e controle ou fiscalização de outros serviços administrativos.

Os serviços da Administração direta do Estado dividem-se em dois tipos:

- Serviços centrais - com competência em todo o território nacional, como os Ministérios, que integram Direções Centrais.
- Serviços periféricos – com competência territorialmente limitada, como acontece com as Direções Regionais.

Nos serviços centrais incluem-se os Ministérios, cada um com lei orgânica própria, onde estão explicitas as atribuições e serviços de cada um.

No âmbito do XIX Governo Constitucional (2011-2015), tem 13 Ministérios, a saber:

- Ministério do Estado e das Finanças
- Ministério do Estado e dos Negócios Estrangeiros
- Ministério da Defesa Nacional
- Ministério da Administração Interna
- Ministério da Justiça
- Ministério da Presidência e dos Assuntos Parlamentares
- Ministério da Economia
- Ministério da Agricultura e do Mar
- Ministério da Saúde
- Ministério da Solidariedade e Segurança Social
- Ministério da Educação e Ciência
- **Ministério do Desenvolvimento Regional**
- **Ministério do Ambiente, Ordenamento do Território e Energia**

Os ministérios acima destacados são os que interferem diretamente com o tema desta investigação. É sobre as suas políticas que os Instrumentos de Gestão Territorial se baseiam. Ambos partilham a tutela das Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional.

#### *6.1.2. Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional*

As CCDR surgiram em 2003 (Decreto-Lei nº 104/2003 de 27 de maio), com a fusão das Comissões de Coordenação Regional (CCR) e das Direções Regionais do Ambiente e Ordenamento do Território. As CCR existiam desde 1979, na sequência das regiões de planeamento, com o objetivo de distribuir de forma equitativa os fundos do III Plano de Fomento.

As CCDR só existem no território continental. São entidades desconcentradas da Administração Central. No XIX Governo Constitucional estão sobre a tutela dos Ministérios do Ambiente, Ordenamento do Território e Energia e do Desenvolvimento Regional. As áreas geográficas das CCDR correspondem às NUTS II do território continental, com exceção da área de CCDR de Lisboa e Vale do Tejo.

O atual modelo organizacional das CCDR foi definido pelo Decreto-Lei nº 228/2012, de 25 de outubro, onde se refere que *“as CCDR prosseguem atribuições no domínio do desenvolvimento regional e fundos comunitários e prestam apoio às autarquias locais e às suas associações, funcionando como principal interlocutor junto dos cidadãos e das suas organizações, de forma a assegurar uma maior relação de proximidade (...) são interlocutoras privilegiadas para a nova dinâmica que se pretende imprimir às políticas de ambiente, de ordenamento do território, de desenvolvimento regional e de administração local, articulando ações concretas com os serviços locais dos organismos centralizados, promovendo a atuação coordenada dos serviços desconcentrados de âmbito regional e o apoio técnico às autarquias locais e às suas associações”* (Preâmbulo).

As CCDR são serviços periféricos da administração direta do Estado, dotadas de autonomia administrativa e financeira, cujas orientações estratégicas para as autarquias locais e as suas associações, bem como o acompanhamento da sua execução são articuladas entre os membros do Governo responsáveis pelas áreas do ambiente, do ordenamento do território e das autarquias locais. Em matéria de desenvolvimento regional e de respetivos fundos comunitários, bem como o acompanhamento da sua execução, são articulados entre os membros do Governo responsáveis pelas áreas do ambiente, do ordenamento do território, da economia e do emprego e das autarquias locais (Artigo 1º, DL-228/2012).

São missões das CCDR (artigo 2º, DL nº 228/2012):

- Executar as políticas de ambiente, de ordenamento do território e cidades e de desenvolvimento regional;
- Contribuir para a definição das bases gerais da política de desenvolvimento regional;
- Executar, avaliar e fiscalizar, ao nível regional, as políticas de ambiente e de ordenamento do território;

- Garantir a elaboração, acompanhamento e avaliação dos instrumentos de gestão territorial e assegurar a sua articulação com o Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território (PNPOT);
- Dinamizar a cooperação inter-regional e transfronteiriça e assegurar a articulação entre instituições da administração direta do Estado, autarquias locais e entidades equiparadas;
- Integrar a rede de pontos focais do Observatório do Ordenamento do Território e do Urbanismo e participam no desenvolvimento do Sistema Nacional de Informação Territorial.

A CCDR é constituída por: *i) um presidente, coadjuvado por dois vice-presidentes; ii) o fiscal único “é o órgão responsável pelo controlo da legalidade, da regularidade e da gestão financeira e patrimonial da CCDR” (artigo 5º); iii) o conselho de coordenação intersectorial “promove a coordenação técnica da execução das políticas da administração central, à escala da região” (artigo 6º); iv) o conselho regional é o “órgão consultivo da CCDR representativo dos vários interesses e entidades relevantes para a prossecução dos seus fins” (artigo 7º), DL nº 228/2012.*

As CCDR têm receitas próprias, provenientes do Orçamento de Estado, de taxas pelo serviço de licenciamento, o produto de venda de bens ou serviços, donativos ou subsídios provenientes de instituições públicas ou privadas, juros de aplicações financeiras, entre outras.

Para a prossecução das suas atribuições, as CCDR exercem os poderes de autoridade do Estado na área geográfica de atuação (artigo 13º do DL nº 228/2012).

Em 2014, um novo enquadramento legal (DL nº 68/2014, de 8 de maio) revoga o número 2 do artigo 1º, no âmbito das circunscrições territoriais respetivas, assegurando uma política de desenvolvimento regional, assente cada vez mais nas parcerias dos agentes regionais, prestando auxílio, fiscalização, apoio, estudos de articulação de políticas sectoriais, cooperação inter-regional, entre outros.

As CCDR estruturam-se em seis unidades orgânicas:

- a) Direção de Serviços de Desenvolvimento Regional;
- b) Direção de Serviços de Ordenamento do Território;
- c) Direção de Serviços de Ambiente;

- d) Direção de Serviços de Apoio Jurídico e à administração Local;
- e) Direção de Serviços de Comunicação e Gestão Administrativa e Financeira;
- f) Direção de Serviços de Fiscalização.

No âmbito do ordenamento do território, as CCDR são responsáveis pela elaboração do Plano Regional de Ordenamento do Território (PROT), onde são estabelecidas as orientações para o desenvolvimento regional, e são responsáveis pelas candidaturas dos projetos a fundos europeus de desenvolvimento das regiões.

### *6.1.3. Comunidades Intermunicipais*

Desde 1981 que os municípios podem organizar-se em associação (Decreto-Lei 266/1981). De acordo com o Artigo 1º deste diploma, *“A associação de municípios é uma pessoa coletiva de direito público, criada por acordo de dois ou mais municípios vizinhos para a realização de interesses específicos comuns”*.

Em 2003 ocorrem alterações acentuadas ao enquadramento existente. Duas novas Leis estabelecem o regime de criação, o quadro de atribuições e competências das Comunidades Intermunicipais de direito público e o funcionamento dos seus órgãos; e o regime de criação das Áreas Metropolitanas. A Lei 10/2003, de 13 de maio, estabelece o *“regime de criação, o quadro de atribuições e competências das áreas metropolitanas e o funcionamento dos seus órgãos”*. E a Lei nº 11/2003, de 13 de maio, *“estabelece o regime de criação, o quadro de atribuições e competências das comunidades intermunicipais de direito público e o funcionamento dos seus órgãos”*.

A *“comunidade, é uma pessoa coletiva de direito público, constituída por municípios ligados entre si por um nexa territorial”* (artigo 2º, Lei nº 11/2003). Os municípios só podem pertencer a uma comunidade intermunicipal, mas podem pertencer a mais de uma associação de municípios de fins gerais - *“uma pessoa coletiva de direito público, criada para a realização de interesses específicos comuns aos municípios que a integram”*. No mesmo princípio, e de acordo com a Lei 10/2003, de 13 de maio, os *“municípios que pertençam a uma área metropolitana não podem integrar uma comunidade intermunicipal de fins gerais”*,

Este enquadramento legal foi alterado em 2008: a Lei 45/2008, de 27 de agosto estabelece o regime jurídico do associativismo municipal e revoga as Leis nº 10/2003 e 11/2003, de 13 de maio.

Uma das diferenças para a anterior lei é que as Comunidades Intermunicipais (CIM) são pessoas coletivas de direito público, constituídas por municípios que correspondam a uma ou mais unidades territoriais definidas com base nas *“Nomenclaturas das Unidades Territoriais Estatísticas de nível III (NUTS III), e adotam o nome destas (...) são instituídas em concreto com a aprovação dos estatutos pelas assembleias municipais da maioria absoluta dos municípios que as integrem”*.

Também neste quadro legal *“os municípios só podem fazer parte de uma associação de municípios de fins múltiplos (CIM), mas podem pertencer a várias associações de municípios de fins específicos, desde que tenham fins diversos”*.

Na sequência da crise financeira de 2008, e do Programa de Assistência Financeira que se seguiu (2011-2014), o Governo procede a uma nova alteração do poder local para responder a exigências de organismos internacionais aos quais o país pediu ajuda financeira. Em 2013, a Lei nº 73/2013, de 3 de setembro, estabelece o regime financeiro das autarquias locais e das entidades intermunicipais; e a Lei nº 75/2013, de 12 de setembro, estabelece o regime jurídico das autarquias locais, aprova o estatuto das entidades intermunicipais, estabelece o regime jurídico da transferência de competências do Estado para as autarquias locais e para as entidades intermunicipais e aprova o regime jurídico do associativismo autárquico. As entidades intermunicipais são as Áreas Metropolitanas (de Lisboa e Porto) e as Comunidades Intermunicipais.

Para melhor compreensão das leis acima mencionadas elaborou-se um quadro síntese com as principais diferenças entre órgãos (quadro 2), e atribuições das CIM (quadro 3).

**Quadro 2. – Órgãos constituintes das CIM, de acordo com a evolução do quadro legal**

Lei nº 11/2003	Lei nº 45/2008	Lei nº 75/2013
<b>Assembleia Intermunicipal</b> <sup>1</sup> - órgão deliberativo, constituído por dois membros de cada assembleia municipal.	<b>Assembleia Intermunicipal</b> - órgão deliberativo, constituído por membros de cada assembleia municipal, eleitos de forma proporcional, nos seguintes termos: <ul style="list-style-type: none"><li>• 3 (municípios até 10000 eleitores)</li><li>• 5 (municípios entre 10001 e 50 000 eleitores)</li><li>• 7 (municípios entre 50001 e 100 000 eleitores)</li><li>• 9 (municípios com mais de 100 000 eleitores)</li></ul>	<b>Assembleia Intermunicipal</b> - Constituída por membros de cada assembleia municipal: <ul style="list-style-type: none"><li>• 2 (municípios até 10000 eleitores)</li><li>• 4 (municípios de 10001 a 50000 eleitores)</li><li>• 6 (municípios de 50001 a 100000 eleitores)</li><li>• 8 (municípios com mais de 100000 eleitores)</li></ul>
<b>Conselho Diretivo</b> <sup>2</sup> - órgão executivo da CIM, constituído pelos presidentes das Câmaras Municipais dos municípios integrados.	<b>Conselho Executivo</b> <sup>3</sup> - órgão de direção da CIM, constituído pelos presidentes das câmaras municipais dos municípios integrados.	<b>Conselho Intermunicipal</b> - Constituído pelos presidentes das câmaras municipais; tem um presidente e dois vice-presidentes
<b>Comissão Consultiva Intermunicipal</b> <sup>4</sup> - órgão consultivo da comunidade, composto pelos membros do conselho diretivo e pelos representantes dos serviços e organismos públicos.		<b>Secretariado Executivo Intermunicipal</b> – constituído por um primeiro-secretário; deve assegurar a consulta e a participação das habitantes sobre assuntos de interesse intermunicipal.
		<b>Conselho Estratégico para o Desenvolvimento Intermunicipal</b> - Órgão de natureza consultiva destinada ao apoio ao processo de decisão dos restantes órgãos da CIM

Fonte: autor, a partir da legislação citada

<sup>1</sup> Os trabalhos são dirigidos por uma mesa constituída pelo presidente, vice-presidente e um secretário. Entre outras competências, a Assembleia tem de eleger a mesa da assembleia; aprovar as opções do plano e a proposta de orçamento e as suas revisões; aprovar a celebração de protocolos relativos a transferências de atribuições ou competências; aprovar acordos de cooperação ou a participação noutras pessoas coletivas e a constituição de empresas intermunicipais; aprovar regulamentos, designadamente de organização e funcionamento, etc.

<sup>2</sup> O Conselho Diretivo tem competências no âmbito da organização e funcionamento, planeamento e desenvolvimento e consultivo.

<sup>3</sup> Mantém as competências no âmbito da organização e funcionamento, planeamento e desenvolvimento e consultivo.

<sup>4</sup> Compete-lhe emitir parecer sobre as temáticas que lhe sejam entregues pelos restantes órgãos da comunidade.

**Quadro 3.** Síntese<sup>5</sup> das atribuições das CIM, segundo a evolução do quadro legal

Lei nº 11/2003	Lei nº 45/2008	Lei nº 75/2013
<ul style="list-style-type: none"><li>• Articulação dos investimentos municipais de interesse intermunicipal.</li><li>• Coordenação das atuações entre os municípios e os serviços da administração central.</li><li>• São dotadas de serviços próprios para a prossecução das suas atribuições.</li><li>• Podem associar-se e estabelecer acordos, contratos-programa e protocolos com outras entidades, públicas ou privadas.</li><li>• Podem participar em projetos e ações de cooperação descentralizada.</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• As atribuições não diferem das descritas anteriormente.</li><li>• Continuam a assegurar a articulação das atividades entre os municípios e os serviços da administração central.</li><li>• Adquirem competências de comunicação na gestão de programas de apoio ao desenvolvimento regional, no âmbito do Quadro de Referência Estratégico Nacional (QREN).</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Continuam a assegurar as ligações entre municípios e administração central.</li><li>• Exercem as atribuições transferidas pela administração estadual e o exercício comum das competências delegadas pelos municípios.</li><li>• Prossecução dos fins públicos:<ul style="list-style-type: none"><li>○ Planeamento e gestão da estratégia de desenvolvimento económico, social e ambiental</li><li>○ Articulação dos investimentos de interesse intermunicipal</li><li>○ Participação na gestão de programas de apoio ao desenvolvimento regional – QREN</li><li>○ Planeamento das atuações de entidades públicas</li></ul></li></ul>

Fonte: autor, a partir da legislação citada

<sup>5</sup> As CIM têm mais atribuições, apenas foram expostas as que se interligam diretamente com o tema do trabalho.

Na evolução do enquadramento legal descrito, as atribuições das CIM mudaram substancialmente: continuam a assegurar a relação entre administração central e os municípios, funcionando como interlocutor entre ambos. Porém, a partir de 2008, as CIM passam a estar incluídas na contratualização dos fundos comunitários, em articulação com os municípios. Este aspeto é muito relevante, pois reforça a escala intermunicipal e confere maior consistência (pelo ganho de escala) à intervenção municipal.

As entidades intermunicipais dispõem de património e finanças próprias. Podem contrair empréstimos próprios, mas não podem fazê-lo a favor dos municípios. Beneficiam dos sistemas e programas específicos de apoio financeiro previstos para os municípios, nomeadamente no domínio da cooperação técnica e financeira. O mandato dos cargos coincide com o das autarquias locais.

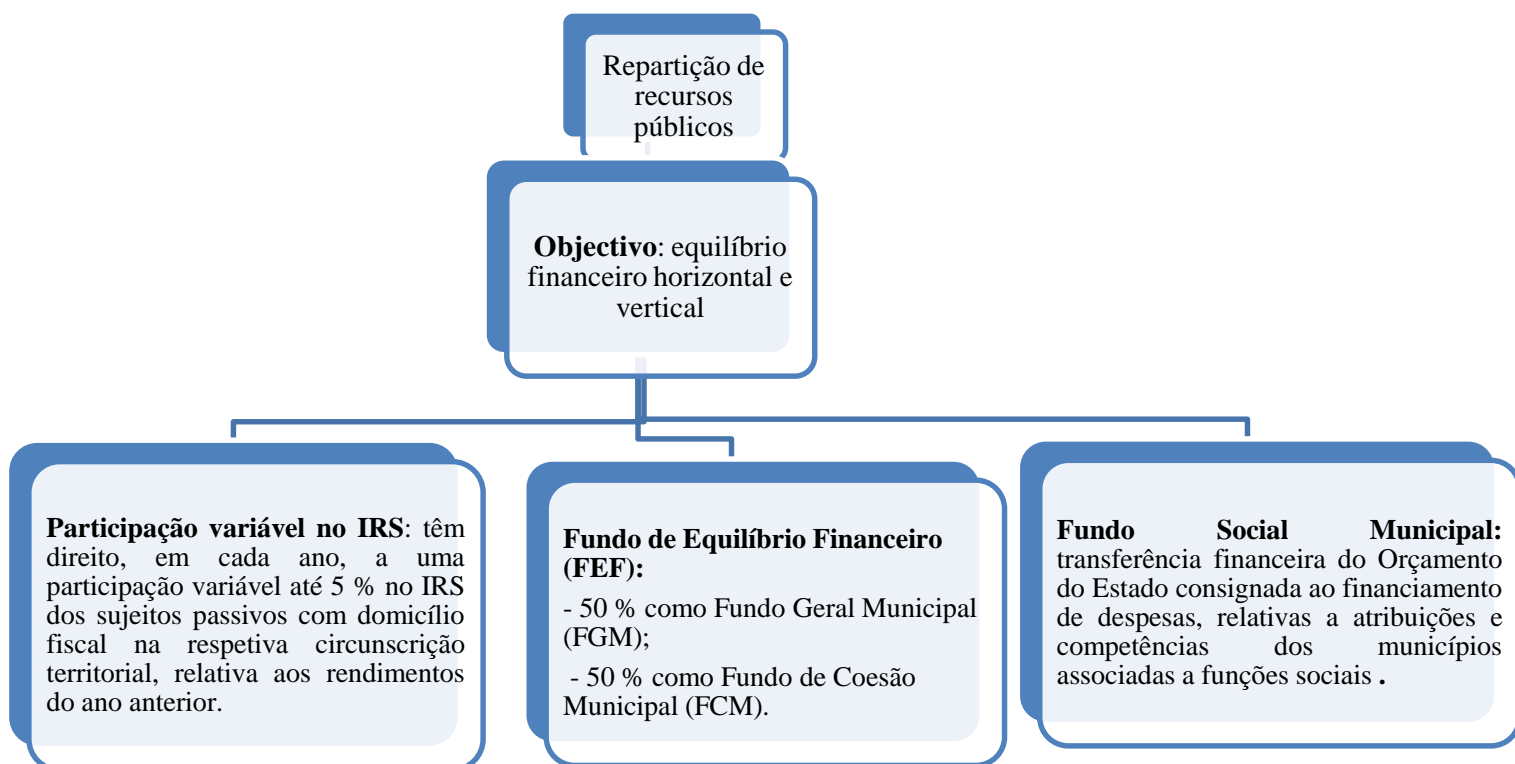
#### 6.1.4. Municípios

O poder local democrático em Portugal foi implementado na sequência da Revolução de 25 de Abril de 1974. Até então, Portugal estava submetido a um regime ditatorial e centralizador do poder político, organizado numa estrutura piramidal, tendo no *“topo o ministro, a seguir os governadores civis, depois os presidentes das câmaras e na base a junta de freguesia e os regedores. O ministro nomeava o governador civil e o presidente de câmara e este último escolhia os vereadores e os regedores”* (NICO, 2013:22).

A posição e relevância dos municípios foram alteradas com a Constituição de 1976. Houve uma rutura com o corporativismo, prevalecendo o princípio da descentralização e da autonomia municipal. A partir daqui as autarquias locais passam a ter atribuições próprias, finanças próprias, uma estrutura orgânica, e os seus órgãos dependem da eleição por sufrágio direto dos cidadãos eleitores. O poder local passa a ter enquadramento legal específico das suas atribuições e das competências dos seus órgãos. Ao longo do tempo os municípios viram as suas atribuições e competências progressivamente reforçadas. Atualmente, e numa época de recessão económica, as competências que lhes são atribuídas nem sempre vêm providas de recursos financeiros adequados, o que por vezes compromete a resposta dada e os obriga a reivindicar mais meios financeiros. Foram publicados diversos diplomas a definir as atribuições do poder

local bem como as competências dos seus órgãos e ainda legislação relativa às finanças locais. A análise seguinte foca apenas a legislação em vigor. A Lei nº 73/2013, de 13 de setembro, considera: “a) «Autarquias locais», os municípios e as freguesias”. A atividade financeira das autarquias locais desenvolve-se respeitando os seguintes princípios: a) *Princípio da legalidade*; b) *Princípio da estabilidade orçamental*; c) *Princípio da autonomia financeira*; d) *Princípio da transparência*; e) *Princípio da solidariedade nacional recíproca*; f) *Princípio da equidade intergeracional*; g) *Princípio da justa repartição dos recursos públicos entre o Estado e as autarquias locais*; h) *Princípio da coordenação entre finanças locais e finanças do Estado* e i) *Princípio da tutela inspetiva*” (artigo 3º). As principais fontes de receita própria das autarquias locais resultam do Imposto Municipal sobre Imóveis (IMI), Imposto único de Circulação (IUC), taxas preços da concessão de licenças, entre outros. No capítulo III, explica-se a repartição de recursos públicos entre o Estado e os municípios. Para melhor interpretação elaborou-se um organograma (figura 2).

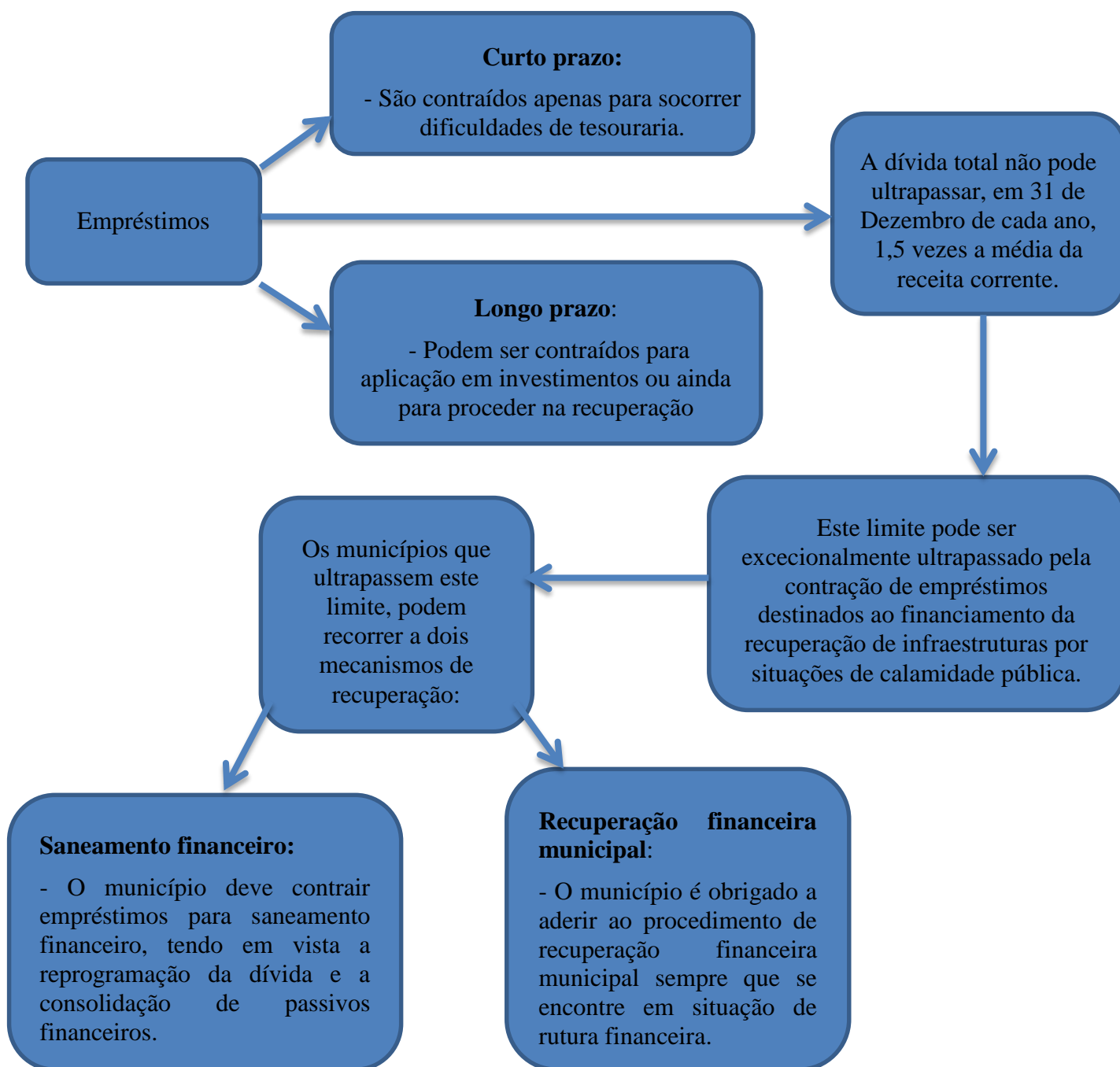
**Figura 2.** Repartição de recursos públicos entre o Estado e Municípios



Fonte: Adaptado da Lei nº 73/2013, Capítulo III

As entidades do sector local estão ainda sujeitas a regras orçamentais (Capítulo IV, Lei nº 73/2013) “Os orçamentos prevêm as receitas necessárias para fazer fase a todas as despesas (...) os orçamentos das autarquias locais são anuais”. Embora tenham capital próprio, os municípios “podem contrair empréstimos, incluindo aberturas de crédito junto de quaisquer instituições autorizadas por lei a conceder crédito, bem como celebrar contratos de locação financeira”. Estes empréstimos podem ser de dois tipos (figura 3).

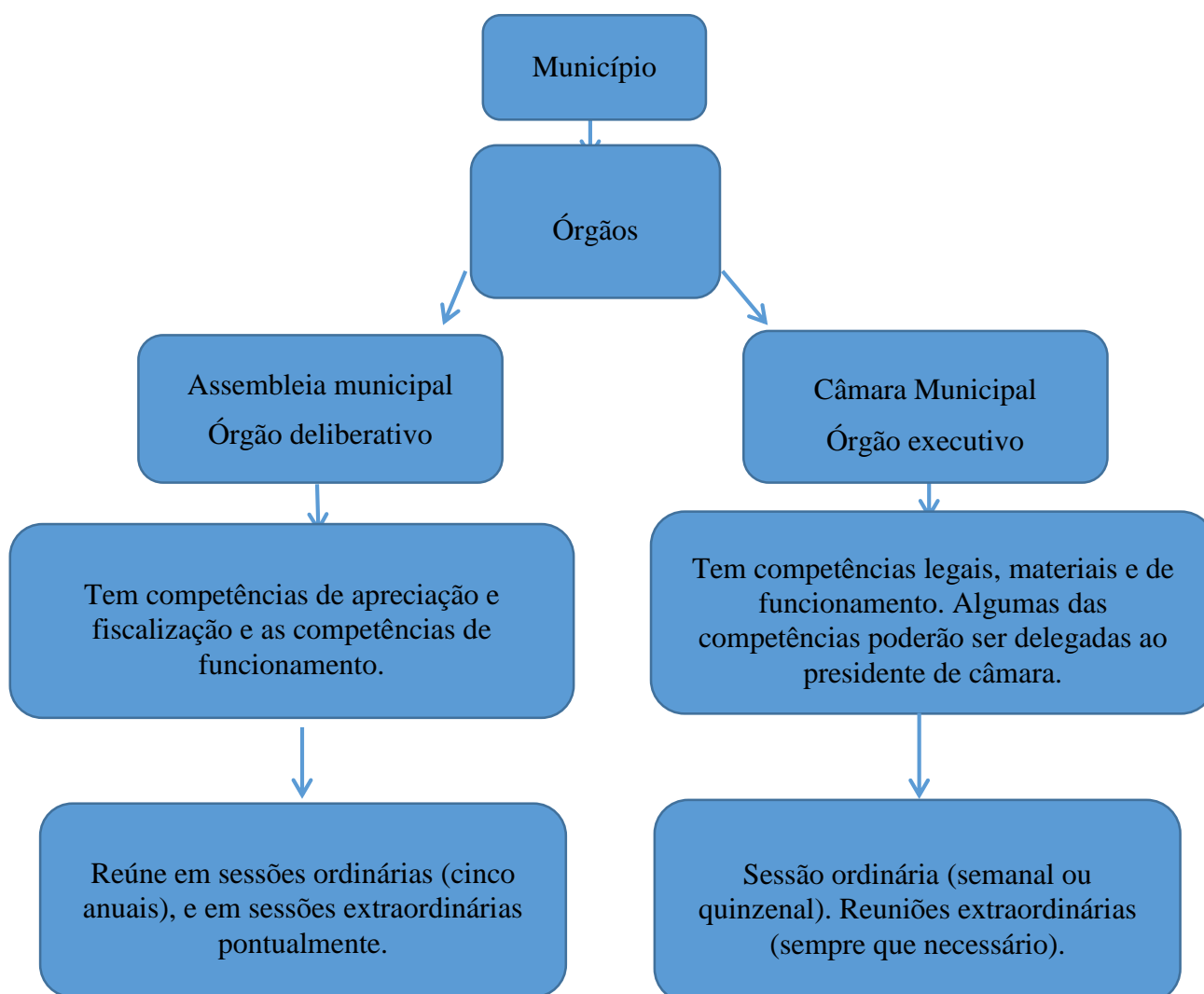
**Figura 3.** Tipos de empréstimos dos municípios



Fonte: Autor, a partir da Lei nº 73/2013, secção I

As atribuições das autarquias locais passam pela promoção e salvaguarda dos interesses próprios das respetivas populações. As alçadas mantêm-se pelos respetivos órgãos das competências: a) de consulta; b) de planeamento; c) de investimento; d) de gestão; e) de licenciamento e controlo prévio; f) de fiscalização. Como princípios gerais, “a prossecução das atribuições e o exercício das competências das autarquias locais e das entidades intermunicipais devem respeitar os princípios da descentralização administrativa, da subsidiariedade, da complementaridade, da prossecução do interesse público e da proteção dos direitos e interesses dos cidadãos e a intangibilidade das atribuições do Estado” (Artigo 4º, Lei nº 73/2013). O Título II descreve o funcionamento, competências e sessões de reunião dos municípios e das juntas de freguesia (figura 4.).

**Figura 4.** Funcionamento dos órgãos do município



Fonte: Autor, a partir da Lei nº 75/2013, Título II

A Lei 75/2013, no título IV, refere que a descentralização administrativa se concretiza “*através da transferência por via legislativa de competências de órgãos do Estado para órgãos das autarquias locais e das entidades intermunicipais*” (artigo 111º) com o objetivo de aproximar as “*decisões aos cidadãos, a promoção da coesão territorial, o reforço da solidariedade inter-regional, a melhoria da qualidade dos serviços prestados às populações e a racionalização dos recursos disponíveis*” (artigo 112º). Porém, o regime de delegação de competências nos municípios e entidades intermunicipais aconteceu com o Decreto-lei nº 30/2015 de 12 de fevereiro.

O processo de delegação de competências faz-se através da “*celebração de contratos interadministrativos, (...) de forma gradual e faseada, (...) prevendo a transferência dos recursos financeiros necessários e suficientes para o exercício das competências delegadas na entidade local*”. Este deve garantir “*a melhoria da qualidade e eficiência dos serviços*” (artigos 2º, 3º e 4º do DL nº 30/2015). Estes contratos interadministrativos podem “*prever a transferência da titularidade e da gestão do património e dos equipamentos móveis ou imóveis afetos à prestação do serviço público*”. O contrato estabelece, ainda, “*mecanismos de monitorização e acompanhamento da evolução da respetiva execução, de forma a garantir a adequação do modelo de descentralização adotado e o cumprimento dos níveis de qualidade dos serviços*” (artigos 5º e 7º do DL nº 30/2015).

As transferências de competências assentam nos domínios da educação, saúde, segurança social e cultura.

## 6.2. Planeamento Municipal no Ordenamento do Território

Planear, gerir e desenvolver um território é um trabalho complexo.

O território é um espaço geográfico de apropriação coletiva por grupos e instituições que o ocupam, transformam e administram de acordo com as suas necessidades. Esta apropriação resulta da conjugação de fatores físicos, económicos, sociais, culturais e políticos. Os territórios são diferentes, com especificidades distintas, o que cria desigualdades de desenvolvimento, podendo a sua evolução ser de crescimento, estagnação ou declínio. O território pode ser visto como um recurso, problema, oportunidade e quadro de intervenção (FERRÃO, 1999:209-211).

É a partir das dinâmicas territoriais que surge uma ação refletida, voluntária de transformar o sistema territorial, ordenando as várias partes que o integram. Os interesses sobre o território podem ser diversificados, convergentes, concorrentes e por vezes, inconciliáveis. Como medida orientada de intervenção da Administração, surge o Ordenamento do Território que consiste na expressão espacial das diferentes políticas de uma sociedade. O ordenamento do território pressupõe o desenvolvimento socioeconómico das regiões, melhoria da qualidade de vida, gestão dos recursos naturais, e uma utilização coesa do território. Este processo deverá ser democrático, global, funcional e prospetivo.

Os objetivos ligados ao ordenamento do território evoluíram ao longo do tempo. Nos anos 1960, o ordenamento territorial centrava-se numa abordagem economicista; nos anos 1970, na sequência dos impactes territoriais e económicos da crise energética, começaram a ser valorizadas as especificidades territoriais, na perspetiva do desenvolvimento endógeno, em articulação com o reforço do processo de descentralização político-administrativa; a partir dos anos 1980 a globalização colocou particular enfoque no conceito de competitividade dos territórios, a que foi aliado o conceito de sustentabilidade, e a integração de novos atores (*stakeholders*) e de novas formas de colaboração (parcerias). O ordenamento do território abrange quatro dimensões espaciais: nacional, regional, intermunicipal e municipal.

Assim, considera-se que existem dois tipos de conceção de planeamento: convencional (racionalista) e colaborativo. O primeiro integra a visão das entidades públicas, tendo em conta a intervenção do Estado nos diferentes níveis administrativos, com a prevalência sobre o interesse comum. A segunda perspetiva tem em conta a ótica da governança onde o objetivo é a colaboração e intervenção de todos os atores (públicos e privados).

<b>Quadro 4.</b> Planeamento urbano nas óticas de governo e de governança: breve caracterização		
	Ótica Governo	Ótica Governança
Tipo de planeamento	Planeamento regulador (regulação do uso, ocupação e transformação do solo)	Governança de base territorial (coordenação estratégica, integração de políticas)
Relações predominantes	Relações verticais de comando e controlo entre diferentes níveis da administração (central, regional, sub-regional / metropolitano, municipal)	Relações horizontais de cooperação entre atores (organizações, cidadãos) / parcerias, redes de atores
Fonte: Ferrão 2012:12		

Em Portugal a política de ordenamento do território está suportada em diplomas legais e num conjunto de documentos que definem as linhas orientadoras para a ação. De acordo com o tema da investigação, procedeu-se a uma breve análise de dois instrumentos que regulam a atuação dos atores no território: o Plano Diretor Municipal (PDM), da responsabilidade dos municípios e com incidência em todo o território municipal, e a Lei de Bases da Política de Ordenamento do Território e do Urbanismo (LBOTU).

### *6.2.1. Origem do planeamento municipal*

À data de democratização do país, a maior parte do território nacional tinha um acentuado défice de infraestruturas e de equipamentos sociais e básicas. Este problema concorreu para a necessidade de criar um plano de ordenamento para apoiar as autarquias na gestão do seu território. A 1ª Lei das atribuições e competências das autarquias (Lei nº 79/1977, de 25 de outubro) refere a necessidade de os municípios disporem de um plano diretor de apoio à gestão do território municipal, mas só em 1982 é criada a figura de Plano Diretor Municipal (PDM). O Decreto-Lei nº 208/1982, de 26 de maio, *“define as linhas mestras do regime que permitirá a plena utilização do Plano Diretor Municipal como instrumento do território (...) as metas a alcançar nos domínios do desenvolvimento social do município, nas suas relações com o ordenamento do território, é um instrumento de planeamento, ocupação, uso e transformação do território do município pelas diferentes componentes sectoriais, de atividade nele desenvolvidas e é um instrumento de programação das realizações e investimentos municipais (...)”* (artigo 1º do DL 208/1982).

Com um processo de elaboração facultativo e numa generalizada ausência de uma cultura de planeamento a nível nacional, o número de municípios que avançaram com a elaboração do respetivo PDM foi muito reduzido. Com a adesão de Portugal à então Comunidade Económica Europeia (CEE), em 1986, passa a ser necessário que os projetos candidatáveis a financiamento europeu estejam inseridos em planos. Daí a opção do Governo em rever o enquadramento legal e a figura do plano, no sentido da sua simplificação.

Por isso em 1990 é publicado o Decreto-Lei nº 69/1990, de 2 de março, que regula as figuras de plano de responsabilidade das autarquias, com a designação de Planos

Municipais de Ordenamento do Território (PMOT). A existência de um PDM eficaz passa a ser condição obrigatória para os municípios acederem aos fundos comunitários e ainda a financiamentos através de contratos-programa. São fixados dois anos para a sua elaboração, e este deve “(...) *estabelecer uma estrutura espacial para o território do município, a classificação dos solos, os perímetros urbanos e os indicadores urbanísticos, tendo em conta os objetivos de desenvolvimento, a distribuição racional das atividades económicas, as carências habitacionais, os equipamentos, as redes de transportes e de comunicações e as infraestruturas*” (nº2 do artigo 9º do Decreto-Lei no 69/1990). Foi com base neste diploma que foram elaborados os designados PDM de 1ª geração, alguns ainda em vigor, apesar de o seu horizonte temporal estar há muito ultrapassado.

A escassa experiência nacional em estudos de planeamento de âmbito municipal, os custos associados à sua realização, o curto período de tempo em que tinham de ser produzidos e a ausência de orientações de planeamento à escala regional/supramunicipal despetotaram a produção de planos em série, tendencialmente com objetivos muito genéricos e por vezes desajustados da realidade objeto de intervenção. As equipas enfrentaram também dificuldades associadas com cartografia inadequada e falta de informação estatística (insuficiente e dispersa). Os planos resultantes foram naturalmente afetados pelas limitações referidas. Privilegiaram a classificação e qualificação do solo, a definição dos perímetros urbanos e as redes de infraestruturas e equipamentos, esquecendo ou subestimando o modelo de desenvolvimento local. As dificuldades na sua aplicação foram também múltiplas e de natureza variada. Segundo PEREIRA (2003:187) “*a execução do plano enfrenta várias dificuldades, nomeadamente pela não articulação das várias entidades intervenientes, com lógicas de atuação (leia-se objetivos, prioridades, meios) e tempos de concretização diferenciados:*

- *o município intervém ao nível da execução dos investimentos da sua responsabilidade e da aprovação das iniciativas dos particulares no que respeita à transformação do uso do solo. A câmara tende a licenciar os projetos de loteamento, desde que os índices propostos estejam em conformidade com o regulamento do plano, desresponsabilizando-se da solução urbanística, sem ponderar, por exemplo, os elevados custos de manutenção que daí podem advir para os cofres municipais.*

- as entidades centrais, cujos investimentos nem sempre ocorrem como inicialmente previstos (sendo antecipados, suspensos ou adiados), e que podem interferir de forma decisiva na evolução do sistema territorial e na execução do plano.

- os agentes económicos desenvolvem estratégias para conseguir a máxima rentabilidade do modelo de ocupação que lhe foi imposto. As suas atuações não são programáveis (no que respeita ao momento temporal de lançamento, à localização, à dimensão dos projetos, às tipologias propostas), estando o andamento do plano parcialmente delas dependente”.

O PDM só passa a figura obrigatória na sequência da publicação da Lei de Bases da Política de Ordenamento do Território (LBOTU) em 1998 e conjuntamente com o Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial (RJIGT) (Decreto-Lei nº 380/1999, de 22 de Setembro). Este enquadramento legal introduz também a obrigatoriedade de monitorização dos planos, a todos os níveis, com a realização dos Relatório do Estado do Ordenamento do Território Municipal (REOT). As Câmaras Municipais deveriam apresentar, de dois em dois anos, à assembleia municipal um Relatório do Estado do Ordenamento do Território Municipal (REOT-M), integrando não só informação sobre o nível de execução do plano como sobre as dinâmicas territoriais instaladas.

Os PDM passam a ter de respeitar as estratégias de desenvolvimento afetadas aos níveis nacional e regional. Defendendo ainda que os vários atores do território devem ser envolvidos na definição de uma estratégia integrada para o território municipal, maior coordenação entre os diferentes níveis da Administração, maior ajuste entre os objetivos pretendidos e a disponibilização de recursos, execução das ações atribuídas a cada ator, existência de uma estrutura de monitorização, entre outros. Todavia, a maior parte destas orientações não chegaram a ter aplicação ao nível municipal, pois a maioria dos municípios não desencadeou a revisão do PDM quando atingido o horizonte temporal.

Mais de duas décadas passadas sobre a prática do planeamento municipal, a realidade mostra que houve más opções de planeamento, em parte “estimuladas” pelos recursos financeiros abundantes vindos da União Europeia. São exemplo disso, não só muitas urbanizações construídas ao longo da década de 1990 e no início da seguinte (potenciadas pela grande infraestruturização e pelo fácil acesso ao crédito), associadas a um crescimento urbano expansivo, mas também redes de infraestruturas e de equipamentos sobredimensionadas. A recessão económica diminuiu o ritmo construtivo

a partir do final da década passada, e hoje quase todos os municípios têm áreas residenciais e áreas industriais/de atividades económicas subutilizadas ou abandonadas, bem como infraestruturas e equipamentos subutilizados ou entretanto encerrados quer por incapacidade financeira para assegurar o seu funcionamento/manutenção quer por insuficiência de utilizadores. Esta situação constitui um problema de difícil resolução e com custos elevados para as entidades municipais.

O contexto de recessão económica em que a Europa, e sobretudo Portugal, viveu nos últimos anos mostrou a necessidade de repensar a forma como gerimos o território, sendo importante “*combinar crescimento económico, desenvolvimento territorial e ordenamento do território*” (PEREIRA, 2013:55).

#### *6.2.2. Lei de Bases da Política de Ordenamento do Território e do Urbanismo*

Em 1998 foi publicada a Lei de Bases da Política do Ordenamento do Território e do Urbanismo (LBOTU), Lei nº 48/1998, de 11 de agosto e um ano depois a sua regulamentação.

A publicação daquele diploma visa assegurar a organização e a utilização do território com vista à sua valorização, tendo em conta o desenvolvimento económico, social e cultural integrado. São definidos os instrumentos de gestão territorial e a regulação das relações entre os diversos níveis da Administração Pública e desta com as populações e com os representantes dos interesses económicos e sociais. Os objetivos passam pela promoção da melhoria das condições de vida; distribuição equilibrada das funções (habitação, trabalho, cultura e lazer); criação de iguais oportunidades; salvaguarda do solo e meio natural (recursos hídricos, paisagem, solos de aptidão agrícola, etc.); ajuste dos níveis de densificação urbana; reabilitação e revitalização dos centros históricos e colmatar as assimetrias entre as oportunidades do serviço público e privado.

O ordenamento do território e urbanismo assenta num sistema hierarquizado de gestão territorial, com interação coordenada em três âmbitos:

<b>Quadro 5.</b> Sistema hierarquizado de gestão territorial segundo a LBOTU (1998)	
Nacional	Define o quadro estratégico para o ordenamento do espaço nacional, estabelecendo as diretrizes a considerar no ordenamento regional e municipal e a compatibilização entre os diversos instrumentos de política sectorial com incidência territorial, instituindo, quando necessário, os instrumentos de natureza especial.
Regional	Define o quadro estratégico para o ordenamento do espaço regional em estreita articulação com as políticas nacionais de desenvolvimento económico e social, estabelecendo as diretrizes orientadoras do ordenamento municipal.
Municipal	Define, de acordo com as diretrizes de âmbito nacional e regional e com opções próprias de desenvolvimento estratégico, o regime de uso do solo e a respetiva programação.
Fonte: artigo 7º, LBOTU	

Este sistema de gestão territorial desenvolve-se através dos instrumentos de gestão territorial, nos três níveis descritos. Estes instrumentos podem ser de natureza estratégica (planeamento integrado, abrangendo os fatores económicos, sociais e territoriais, tendem a posicionar o território face a outros territórios concorrentes, integra vários atores do território, considerando a população como fator de mobilização); de natureza regulamentar (classificam o uso do solo e regula as ações dos atores públicos e privados); e de natureza especial (estabelecem um meio supletivo de intervenção do Governo para a prossecução de objetivos de interesse nacional, com repercussão espacial).

<b>Quadro 6.</b> Instrumentos de Gestão Territorial	
	<b>Programa Nacional de Política de Ordenamento do Território (PNPOT)</b> – “estabelece as diretrizes e orientações fundamentais traduzem um modelo de organização espacial que terá em conta o sistema urbano, as redes, as infraestruturas e os equipamentos de interesse nacional, bem como as áreas de interesse nacional em termos agrícolas, ambientais e patrimoniais”. Elaboração do Governo.
	<b>Plano Regional de Ordenamento do Território (PROT)</b> – “de acordo com as diretrizes definidas a nível nacional e tendo em conta a evolução demográfica e as perspetivas de desenvolvimento económico,

<p><b>Instrumentos de desenvolvimento territorial</b> – natureza estratégica, grandes opções de organização do território, vinculam as entidades públicas.</p>	<p><i>social e cultural, estabelecem as orientações para o ordenamento do território regional e definem as redes regionais de infraestruturas e transportes, constituindo o quadro de referência para a elaboração dos planos municipais de ordenamento do território, devendo ser acompanhados de um esquema representando o modelo territorial proposto</i>”. Elaborados pelas CCDR, na sequência de não criação das regiões administrativas.</p> <p><b>Planos Intermunicipais de Ordenamento do Território (PIMOT)</b> – <i>“de elaboração facultativa, visam a articulação estratégica entre áreas territoriais que, pela sua interdependência, necessitam de coordenação integrada</i>”. Elaborados pelas câmaras municipais envolvidas.</p>
<p><b>Instrumentos de política setorial.</b></p>	<p><i>“Planos com incidência territorial da responsabilidade dos diversos sectores da administração central, nomeadamente nos domínios dos transportes, das comunicações, da energia e recursos geológicos, da educação e da formação, da cultura, da saúde, da habitação, do turismo, da agricultura, do comércio e indústria, das florestas e do ambiente</i>”. Elaborados por entidade da administração central em tutela do setor.</p>
<p><b>Instrumentos de natureza especial,</b> vinculativos para os atores privados e públicos.</p>	<p>Planos de especiais de ordenamento do território (PEOT), traduzem um compromisso de compatibilização com o PNPOT e PROT, e prevalece sobre os PMOT e PIMOT. Elaborados por entidade da administração central com a tutela sobre as áreas específicas.</p>
<p><b>Instrumentos de planeamento territorial</b> – Planos Municipais de Ordenamento do Território (PMOT), elaborados pelas câmaras municipais, de natureza regulamentar estabelecem o uso do solo, vinculam os atores privados e públicos, são planos municipais.</p>	<p><b>Plano Diretor Municipal (PDM)</b><sup>6</sup>. – <i>“com base na estratégia de desenvolvimento local, estabelece a estrutura espacial, a classificação básica do solo, bem como parâmetros de ocupação, considerando a implantação dos equipamentos sociais, e desenvolve a qualificação dos solos urbano e rural</i>”.</p> <p><b>Plano de Urbanização (PU)</b> - <i>“desenvolve, em especial, a qualificação do solo urbano</i>”.</p> <p><b>Plano de Pormenor (PP)</b> – <i>“define com detalhe o uso de qualquer área delimitada do território municipal</i>”.</p>
<p>Fonte: Capítulo II – Sistema de gestão territorial, LBOTU</p>	

<sup>6</sup> A origem, objetividade e importância deste instrumento de gestão territorial é abordado no ponto 6.2.1.

O regime do uso do solo e as suas normas de ocupação e utilização são estabelecidos nos instrumentos de planeamento territorial segundo a classificação em solo urbano (destinado ao processo de urbanização, constitui o perímetro urbano de um local) e solo rural (solo com vocação para atividades agrícolas, pecuárias, florestais, minerais e de lazer) e qualificação do solo (em categorias e subcategorias).

Com este enquadramento legal, Portugal passa a dispor de um sistema de gestão territorial organizado em vários níveis, articulados entre si. O planeamento municipal a dispõe agora de orientações de planeamento de natureza estratégica definidas aos níveis nacional (através do PNPOT e dos planos setoriais) e regional (através dos PROT).

A LBOTU sofreu alterações em 2007, com a Lei nº 54/2007, de 31 de agosto.

### *6.2.3. Lei de Bases Gerais da Política de Solos, de Ordenamento do Território e Urbanismo*

Em 2014 é publicada a Lei de Bases, (Lei nº 31/2014 de 30 de maio) que revoga o enquadramento legal anterior. Este enquadramento legal “*estabelece as bases gerais da política pública de solos, de ordenamento do território e urbanismo*” (artigo 1º da Lei nº 31/2014). Os princípios gerais não diferem muito do anterior quadro legal, o solo e o território são bens que devem ser salvaguardados, a sua utilização pressupõe a proteção do espaço e das suas aptidões específicas. As necessidades da população não são esquecidas ou negadas, é necessário garantir o desenvolvimento sustentável, e equidade entre a população, corrigindo as assimetrias regionais existentes, reforçando a coesão nacional. Outro objetivo é a contenção dos perímetros urbanos e da edificação dispersa, regenerando o território, requalificar áreas degradadas e reconversão das Áreas Urbanas de Génese Ilegal (AUGI), trazendo as pessoas de volta para a cidade, para o seu centro.

Relativamente aos instrumentos de gestão territorial (IGT), os objetivos, fins e condições há algumas alterações face ao anterior quadro legal, com a nova lei, as opções estratégicas, programas e planos territoriais têm de estar em conformidade com a integração e diretrizes da União Europeia. Os instrumentos aprovados anteriormente continuam a vigorar até a sua alteração. O Governo fica incumbido de nos planos e programas territoriais apresentar de dois em dois anos à Assembleia da República, um relatório sobre a aplicabilidade dos mesmos.

Em 2015, é publicado o novo Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial (Decreto-Lei nº 80/2015, de 14 de maio), que “*desenvolve as bases da política pública de solos, de ordenamento do território e de urbanismo, definindo o regime de coordenação dos âmbitos nacional, regional, intermunicipal e municipal do sistema de gestão territorial, o regime geral de uso do solo e o regime de elaboração, aprovação, execução e avaliação dos instrumentos de gestão territorial*” (artigo 1º).

Das alterações relativas aos níveis de planeamento e de tipologia de programas e planos importa destacar: todas as intervenções da Administração Central, ou das suas estruturas desconcentradas, ocorrem através de programas, vinculativos apenas para a Administração.

De acordo com o 2º artigo, “*a política de ordenamento do território e de urbanismo assenta no sistema de gestão territorial, que se organiza, num quadro de interação coordenada, em quatro âmbitos*”:

<b>Quadro 7. Instrumentos de Gestão Territorial com interação coordenada</b>	
<b>Âmbito</b>	<b>Instrumentos</b>
Nacional	Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território Programas Setoriais Programas Especiais
Regional	Programas Regionais
Intermunicipal	Programa Intermunicipal Plano Diretor Intermunicipal Plano de Urbanização Intermunicipal Plano de Pormenor Intermunicipal
Municipal	Plano Diretor Municipal Plano de Urbanização Plano de Pormenor
Fonte: artigo 2º, DL nº 80/2015	

Assim, “*o programa nacional da política de ordenamento do território, os programas regionais, os programas intermunicipais e os programas setoriais relevantes, definem os princípios e as diretrizes que concretizam as orientações políticas relativas à distribuição equilibrada das funções de habitação, trabalho e lazer, bem como à otimização de equipamentos e infraestruturas, e às redes de transporte e mobilidade e os planos intermunicipais e municipais estabelecem, no quadro definido pelos programas e pelos planos territoriais cuja eficácia condicione o respetivo conteúdo, os parâmetros de ocupação e de utilização do solo adequados à concretização do modelo do desenvolvimento urbano adotado*” (artº18º, DL nº 80/2015).

A hierarquização entre os diferentes níveis e orientações de desenvolvimento contidas nos programas mantém-se como no anterior quadro legal.

O nível intermunicipal surge reforçado, admitindo-se agora quatro figuras. O programa intermunicipal é de carácter facultativo, responsável pela articulação entre o programa regional e os planos intermunicipais e municipais, podendo abranger a área geográfica de uma Comunidade Intermunicipal, ou a área geográfica de dois ou mais municípios da mesma Comunidade Intermunicipal, a sua elaboração fica a cargo do conselho intermunicipal.

Os planos intermunicipais e municipais regulam o uso do solo, *“definindo modelos de ocupação territorial e da organização de redes e sistemas urbanos e, na escala adequada, parâmetros de aproveitamento do solo, bem como de garantia da sustentabilidade socioeconómica e financeira e da qualidade ambiental”* (artigo nº 69), podendo a todo o momento reclassificar o solo urbano em solo rústico, mas o contrário só em casos pontuais e excepcionais.

Em suma, os diversos diplomas publicados, caminham no sentido de descentralizar funções do Estado para uma escala intermunicipal e municipal, seja pela transferência de atribuições e competências, quer pela introdução de um nível intermunicipal com a criação de novos IGT. As Comunidades Intermunicipais começam a auferir de um novo estatuto e importância no que concerne a medidas e objetivos do ordenamento do território.

### III ESTUDO DE CASO-GOVERNAÇÃO MULTINÍVEL NA LEZÍRIA DO TEJO

#### 7. Origem da Sub-região Lezíria do Tejo

Em 1986, a Câmara Municipal de Benavente iniciou contactos com os restantes municípios da área geográfica da Lezíria do Tejo, a fim de ser criada uma Associação de Municípios. A Associação dos Municípios da Lezíria do Tejo (AMLT) surgiu em Janeiro de 1987, integrando 12 municípios Almeirim, Alpiarça, Azambuja, Benavente, Cartaxo, Chamusca, Coruche, Golegã, Rio Maior, Salvaterra de Magos, Santarém e Vila Franca de Xira.

A Associação tinha como objetivo: *“Promover estudos, elaborar e gerir projetos e planos comuns nos domínios da cultura, da educação, da informação, saúde, segurança social, urbanismo, defesa do meio ambiente e das infraestruturas com vista ao desenvolvimento económico, social e cultural das populações da sub-região da Lezíria do Tejo”* (TORRES, 2007:7).

Para estes municípios já era evidente a necessidade de cooperação intermunicipal, ao afirmarem que: *“(...) os municípios não são ilhas isoladas numa região e num país e que muitos dos problemas que afetam populações locais só poderão ser resolvidos através da cooperação intermunicipal”* (TORRES, 2007:7).

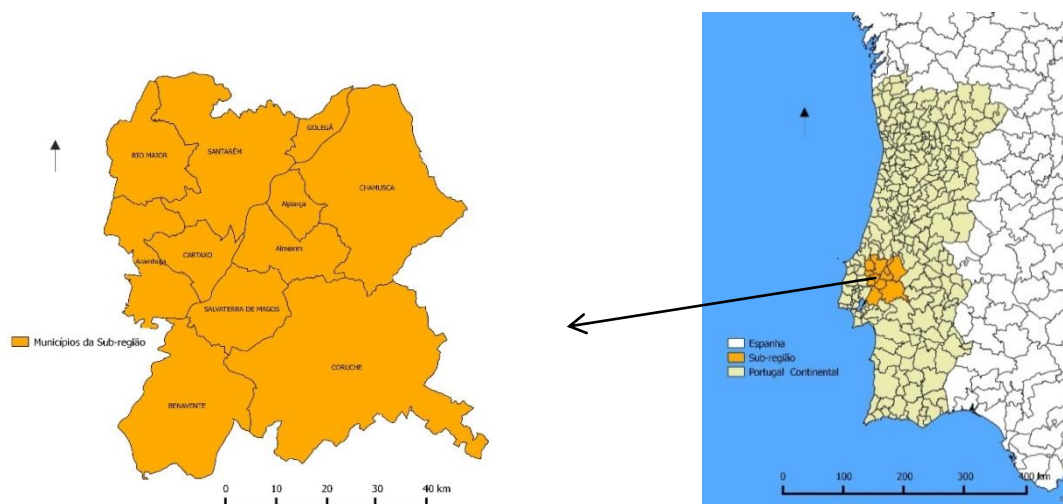
Com o enquadramento legal de 2003, o concelho de Vila Franca de Xira passa a integrar apenas a área metropolitana de Lisboa, a que se junta também o município de Azambuja. E na sequência desse enquadramento legal, em 2004 foi assinada a escritura pública para a constituição da Comunidade Urbana da Lezíria do Tejo, até então designada de Associação de Municípios da Lezíria do Tejo. Em 2008, com o disposto da Lei nº 45/2008, foram publicados os Estatutos da Comunidade Intermunicipal da Lezíria do Tejo, que assumia assim, a posição da CULT em todas as áreas de atuação.

## 8. Caracterização da Lezíria do Tejo

### 8.1. Enquadramento Geográfico

A sub-região da Lezíria do Tejo tem uma posição estratégica no território continental, uma vez que está numa zona central e próxima da capital nacional – Lisboa. A sub-região faz fronteira, a norte, com o Pinhal Litoral e com o Médio Tejo, a leste com o Alto Alentejo, a sul com o Alentejo Central e a Península de Setúbal e a oeste com a Grande Lisboa e o Oeste. É constituída por 11 concelhos: Almeirim, Alpiarça, Azambuja, Benavente, Cartaxo, Chamusca, Coruche, Golegã, Rio Maior, Salvaterra de Magos e Santarém (figura 5). Tem uma área de 4 007 km<sup>2</sup> e 247453 habitantes em 2011. Integra o Parque Natural das Serras de Aire e Candeeiros (Rio Maior), a Reserva Natural do Paúl do Boquilobo (Golegã) e o Sítio Classificado dos Açudes de Monte da Barca e Agolada (Coruche).

**Figura. 5** Localização da Sub-região Lezíria do Tejo e concelhos constituintes



Fonte: autor

Na rede hidrográfica principal sobressai o rio Tejo e o rio Sorraia. Apesar da valia local do rio Sorraia, estruturante para o município de Coruche, sobretudo a nível agrícola na produção de arroz, releva-se o rio Tejo, pela sua importância regional e nacional.

O rio Tejo atravessa a sub-região numa extensão próxima dos 65 km, e este atravessamento influencia as designações na localização dos municípios (os municípios a norte do Tejo, ou na margem direita do Tejo, ou em sentido inverso, nos concelhos a sul do Tejo ou na margem esquerda do Tejo). Apesar da sua dimensão, não constitui uma barreira física entre as margens, pois existem 5 pontes para o trânsito rodoviário. A primeira a ser construída, a Ponte D. Luís I, abriu ao trânsito em 1881, une os concelhos de Almeirim e Santarém, e é popularmente conhecida como ponte de Santarém ou “ponte velha”; em 1904 é construída a ponte ferroviária Rainha D. Amélia, que faz a ligação entre a localidade de Porto de Muge e Valada no concelho do Cartaxo e a localidade de Muge no concelho de Salvaterra de Magos. Após o encerramento da linha férrea, em 1980, esta esteve condicionada ao trânsito, em 2001 voltando a ser reaberta ao trânsito rodoviário após umas obras na sua estrutura; em 1909 surge a Ponte Isidro dos Reis, popularmente conhecida como ponte da Chamusca, unindo os concelhos de Chamusca e Golegã; em 2000 os concelhos de Almeirim e Santarém ganham uma nova travessia, a Ponte Salgueiro Maia IC-10; em 2007 é inaugurada a Ponte das Lezírias A-10, que liga a cidade do Carregado (Alenquer – AML) ao concelho de Benavente.

Embora estas pontes tenham limitações, o trânsito rodoviário flui com facilidade entre as duas margens. Utilizando um mapa de Portugal continental, com uma escala de 1:600000, procedeu-se à medição da distância real entre as 5 pontes existentes no percurso que o Rio Tejo atravessa na sub-região. A menor distância entre pontes, pertence às margens das cidades de Santarém e Almeirim, entre a ponte Salgueiro Maia e a ponte D. Luís, a distância é de 0,36 km. Trata-se de uma distância muito curta, mas duas razões justificam a construção de duas pontes tão próximas: *i*) as dimensões e características das vias que circundam a ponte D. Luís. Embora tenham sofrido obras de requalificação e reforço em 2011, as vias circundantes que fazem a ligação da ponte à cidade de Santarém são estreitas, com declives e curvas apertadas, e por isso a circulação do trânsito pesado está condicionado, apenas sendo permitidos veículos pesados de transporte coletivo; *ii*) o problema das cheias - embora a ponte não seja afetada, as estradas Nacional 114 e Municipal 368, que ligam a cidade de Almeirim a Santarém, e a vila de Alpiarça à cidade de Santarém, respetivamente, ficam inundadas e intransitáveis, e antes da construção da ponte Salgueiro Maia era preciso percorrer alguns quilómetros para se chegar a uma destas cidades (figura 6).

**Figura 6.** Estrada Nacional 114, Abril 2013



Fonte: autor

A maior distância entre duas pontes ocorre entre a ponte D. Luís e a ponte Isidro dos Reis, ou Ponte da Chamusca, a rondar os 24,6km.

O rio Tejo desempenha um papel de grande importância na região. Com uma extensão de 1100 km, só 65km atravessam a sub-região. A bacia hidrográfica está entre as 20 maiores da Europa, com 80.100 km<sup>2</sup>, e é o segundo rio com maior caudal do país (a seguir ao Douro). É um rio relativamente irregular em comportamento tendo em conta os rios Douro e Guadiana. *“Em Portugal o vale do Tejo está dividido em dois sectores distintos. No sentido montante, no Maciço Antigo, o rio escoar de ENE para WSW, (...). Neste troço, bastante encaixado, o vale estreita quando cruza as cristas quartzíticas ou granitos mais resistentes, e as cheias podem atingir alturas impressionantes; na maior cheia, (...) as águas subiram mais de 25 metros em Vila Velha de Rodão. A jusante de Almourol, o rio encaixa na extensa Bacia Sedimentar Cenozoica, e o vale alarga-se consideravelmente, sendo o sentido de escoamento de NE para SW até Lisboa. Esta secção corresponde ao baixo vale do rio Tejo (...). A planície aluvial permanece submersa (...) não ultrapassando os 9 metros de altura.”* (RAMOS e REIS, 2001:65).

Para o autarca do Cartaxo, o rio é um *“elemento estruturante da nossa região. É um recurso que se não o cuidarmos de forma adequada pode ser embaraçoso e tornar-se numa ameaça. É curioso que a História recente faz com que muitas vezes aquilo que eram riquezas e fontes de riquezas e até fatores decisivos na concentração da população,*

*nos dias de hoje em alguns sítios, o elemento água é considerado como uma ameaça tão grande que se andam a tapar e desviar as linhas de água. A parte pública não está a cuidar dos esgotos, nem do que tem um potencial enorme. O rio tem de ter outro tipo de valorização de que se fala há muitos anos, mas pouco se fez. Têm de ser feitos muitos esforços para podermos retirar partido social, cultural e económico deste recurso. Acho que qualquer estratégia de desenvolvimento para a nossa região tem de andar à volta do recurso rio Tejo, e ainda está tudo, ou quase tudo por fazer para o proteger”* (entrevista realizada a 9 de janeiro de 2015).

Na mesma abordagem, o presidente da câmara de Salvaterra de Magos revela as *“dificuldades que por vezes surgem de construções palafíticas ou outras, junto ao rio Tejo, com o argumento que é leito de cheia, mas as construções palafíticas eram palafíticas por causa das cheias, porque é reserva ecológica, porque é todo um tipo de condicionantes, temos tido dificuldades em ter mais um restaurante ou ter uma pequena unidade hoteleira rural, temos tido algumas pretensões de construções junto às margens. A CCDR-LVT chumba de uma forma generalizada, quando nós temos países no centro da Europa altamente qualificados e com exemplos de sucesso a todos os níveis, onde se pode construir em cima de lagos, eu não sei que visão nós temos do mundo e das coisas, mas de facto ela talvez precisasse de evoluir para as melhores áreas do território para as melhores aprendizagens que podíamos ir buscar da Europa, para mim não faz muito sentido que na Suíça ou na Áustria se possa ter bairros e aldeias junto a um lago e em Portugal não se possa ter nada parecido”* (entrevista realizada a 24 de novembro de 2014).

**Figura 7.** Lezíria vista das Portas de Sol, Santarém



**Figura 8.** Lezíria em época de cheia, vista das Portas de Sol, Santarém, Abril 2013



Fonte: autor

Fonte:  
<http://www.panoramio.com/photo/53013860>

O Rio Tejo é um potenciador de agricultura na região, através das “*Planícies Ribatejanas*”. Estas planícies são afetadas pelas grandes cheias de inverno que enchem os campos de águas ricas em minerais essenciais para fertilizar os campos agrícolas, “*as inundações do rio Tejo deixam nutrientes importantes nas terras agrícolas e servem também como controle de pragas e outras populações de espécies animais, como os roedores, sendo os anos seguintes às cheias anos de boas colheitas, sendo os benefícios superiores aos prejuízos*”<sup>7</sup>.

Contudo, o impacto do rio no território não é só positivo, “*o impacto destas situações no tecido socioeconómico da região afetada é frequentemente significativo*” (InfoTejo:7). Estes impactos passam pelo isolamento das populações; corte ou submersão de eixos rodoviários, alagamento de campos agrícolas e afetação de edifícios habitacionais, comerciais e industriais. Contudo a população ribeirinha já se adaptou a este fenómeno, construindo as suas casas assentes em pilares (figura 9), para evitar a submersão em época de cheia.

---

<sup>7</sup> Disponível em: <http://www.alvega.info/dossier.php?dossier=22> consultado a 5 de agosto de 2014, dados da publicação desconhecidos, autor Mourato

**Figura 9.** Casa em Caneiras - Santarém



Fonte: <https://www.behance.net/gallery/2124922/avieiros>

A navegação no Tejo, na sub-região, há muito que foi perdida, “até há cerca de um século atrás, ao cais de Santarém, podiam facilmente chegar embarcações que subiam o Tejo desde a sua foz. Para montante existiam inúmeros cais fluviais que perderam importância com a proibição da navegação comercial (...) pelos reis D. Pedro I e D. Fernando” (SANTOS, 2006:3).

Atualmente existem percursos de passeios de barco no rio Tejo, mas são turísticos. Também a atividade piscatória regrediu. Algumas aldeias piscatórias estão ao abandono (caso da aldeia do Patacão em Alpiarça), e noutras aldeias as câmaras municipais têm feito um esforço para que se mantenham inalteradas, como é o caso do Escaroupim, em Salvaterra de Magos.

## 8.2. Demografia

Em Portugal a população envelhece a um ritmo acelerado, a taxa de natalidade é cada vez mais reduzida, as mulheres têm cada vez menos filhos e numa idade mais tardia. Para além do envelhecimento, esta situação traz riscos para a economia, não só com o aumento das despesas dos idosos (reformas, lares, cuidados de saúde, etc.) em detrimento das contribuições para a segurança social que os jovens em idade adulta podiam assegurar. Apar deste problema, surge a concentração de pessoas nas cidades e na faixa litoral do país. Como refere BETTENCOURT (2015:76), “*Em Portugal, a urbanização desenvolveu-se gradualmente durante o século XX, mas o país só se tornou verdadeiramente urbano nas últimas décadas (...) atualmente Portugal tem 63,5% da sua população a viver em cidades*”. Esta fixação da população nas cidades, ou a necessidade da população em se deslocar à cidade para trabalhar, estudar, tratar de assuntos quotidianos, lazer, intensifica os movimentos pendulares e agrava as consequências ambientais que daí advém. Também estes problemas existem na sub-região.

Em seguida realiza-se uma caracterização da sub-região, composta por municípios.

Para entender a evolução recente da população residente analisou-se o período 2001/2011, focando o número de habitantes, a taxa de variação e a densidade populacional (quadro 8). Com uma população residente de 247453 habitantes em 2011 (INE), a Lezíria do Tejo apresentou no último período censitário uma evolução positiva de 2,7%. É responsável por 32,6% da população da região do Alentejo e por 2,3% da população nacional.

O município de Santarém absorve mais de 25,1% da população da sub-região; em sentido inverso, destaca-se da Golegã, que pouco ultrapassa os 2,2%. Benavente foi o município com maior aumento populacional, correspondente a 24,8%. Ao contrário, Chamusca foi o município que perdeu mais habitantes (-11,9%). O município de Rio Maior apresenta valores de população muito próximos, em 2001 e 2011, com uma taxa de variação de 0,3%.

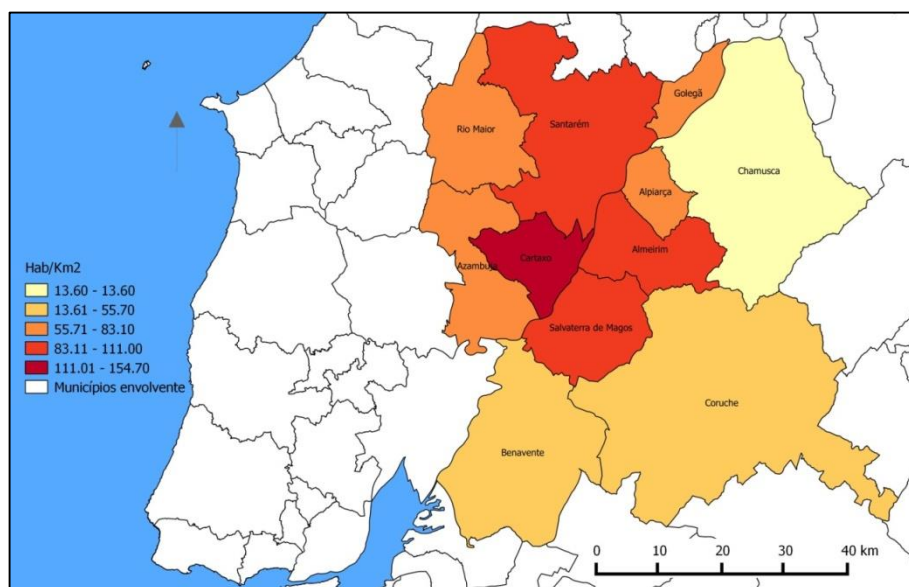
**Quadro 8.** População residente, taxa de variação e densidade populacional, nos municípios da Lezíria do Tejo

Município	População residente		População residente		Taxa de variação	Densidade populacional
	2011		2001			2011
	N.º	%	N.º	%		(hab/km2)
Azambuja	21814	8,8	20837	8,6	4,6	83,1
Almeirim	23376	9,4	21957	9,1	6,4	105,2
Alpiarça	7702	3,1	8024	3,3	- 4,0	80,8
Benavente	29019	11,7	23257	9,6	24,7	55,7
Cartaxo	24462	9,8	23389	9,7	4,5	154,7
Chamusca	10120	4,1	11492	4,7	- 11,9	13,6
Coruche	19944	8,5	21332	8,8	- 6,5	17,9
Golegã	5465	2,2	5710	2,3	- 4,2	71,3
Rio Maior	21192	8,5	21110	8,7	0,3	77,7
Salvaterra de Magos	22159	8,9	20161	8,3	9,9	90,8
Santarém	62200	25,1	63563	26,3	- 2,1	111
<b>Lezíria do Tejo</b>	247453		240832		2,7	57,9

Fonte: Censos da População, INE

A densidade populacional na Lezíria do Tejo é de 57,9 habitantes por km<sup>2</sup> em 2011. As variações entre municípios são expressivas: Chamusca apresenta a densidade mais baixa (13,6 hab/km<sup>2</sup>) e o Cartaxo a mais elevada (154,7 hab/km<sup>2</sup>). A densidade populacional mais elevada ocorre no município com uma posição geográfica central (figura 10).

**Figura 10.** Densidade Populacional por município, 2011 (hab/Km<sup>2</sup>)



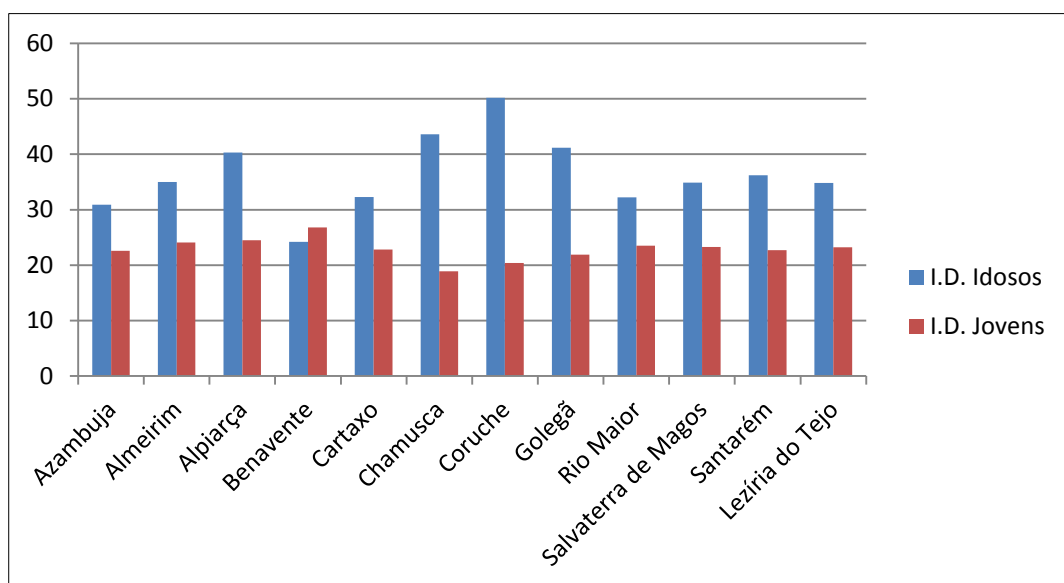
Fonte: Censos da População, INE

De acordo com a figura 11, observa-se o índice de dependência de idosos, face aos jovens. A sua análise confirma o envelhecimento da população, traduzindo o índice

de dependência de idosos na sub-região, por cada 100 indivíduos com idade entre os 15 e 65 anos dependem, aproximadamente, 34,8 indivíduos com mais de 65 anos; embora fique acima da média nacional, 28,8 a verdade é que fica abaixo da média da região do Alentejo 38,8.

O município de Benavente, para além de ser o que registou maior acréscimo populacional, é o mais jovem. É o único município onde os jovens ultrapassam os idosos. Em sentido inverso destacam-se os municípios de Coruche e Chamusca, onde a idade média da população é de 47/46 anos; e um índice de dependência de idosos de 50,2 e de 43,6 e de dependência de jovens de 20,4 e 18,9 respetivamente.

**Figura 11.** Índice de dependência de idosos e jovens na sub-região, em 2011 (%)



Fonte: Censos da População, INE

No que respeita à educação e instrução dos jovens, a Lezíria tem feito um esforço para melhorar as condições das escolas, através da criação da Carta Educativa. Todos os municípios da sub-região têm Carta Educativa desde 2006, o que significou “*um investimento compreendido entre os 103 e os 115 milhões de Euros, dos quais cerca de 85 a 96.580 milhões de Euros correspondem a investimento estruturante*”<sup>8</sup>, na área da educação. A criação da Carta Educativa foi importante para melhorar a taxa de abandono escolar.

Em 2001 a sub-região apresentava uma taxa de abandono escolar de 2,8% (acima da média nacional de 2,8% e da média do Alentejo de 2,7%) e dez anos depois (2011) aquele valor desceu para 1,6% (ainda acima da média nacional de 1,5%, mas a baixo da média do Alentejo 1,6%). Também a taxa de analfabetismo regrediu, passando de 12,9% para 7,4% em igual período.

Entre 2001 e 2011, a taxa de abandono escolar diminuiu em todos os municípios (quadro 9). O município com a taxa mais elevada (2011) é o da Chamusca (2,9%); em sentido inverso, encontra-se o município da Golegã, com uma taxa de 0,3%.

Com a maior taxa de abandono escolar, Chamusca foi o município que mais diminuiu a taxa de abandono escolar de 2001 a 2011, seguindo-se o da Golegã. O município que menos diminuiu foi Alpiarça, apresentando valores idênticos em ambos os anos censitários.

Apesar dos indicadores positivos referidos, a taxa média de analfabetismo em 2011 na sub-região ainda é de 7,4%, acima da média nacional (5,2%); porém na região do Alentejo é a sub-região que apresenta o valor mais baixo, onde a média é de 9,5%.

---

<sup>8</sup> Retirado de: <http://www.cimlt.eu/actividades/planeamento-e-ordenamento/carta-educativa> consultado a 5 de maio de 2015.

<b>Quadro 9. Taxa de abandono escolar e taxa de analfabetismo, nos municípios da sub-região</b>			
<b>Municípios</b>	<b>Taxa de abandono escolar (%)</b>		<b>Taxa de analfabetismo (%)</b>
	<b>2011</b>	<b>2001</b>	<b>2011</b>
Azambuja	1,8	2,1	6,5
Almeirim	2,2	3,5	8,9
Alpiarça	2,3	2,3	9,2
Benavente	1,1	2,8	5,2
Cartaxo	0,8	1,8	5,0
Chamusca	2,9	5,1	9,4
Coruche	2,0	3,0	14,5
Golegã	0,3	2,4	7,9
Rio Maior	2,0	4,1	5,7
Salvaterra de Magos	1,4	3,1	11,0
Santarém	1,5	2,2	5,5
<b>Lezíria do Tejo</b>	1,6	2,8	7,4

Fonte: Censos da população, INE

Todos os municípios têm escolas até ao ensino secundário. Muitas das escolas primárias estão a ser reabilitadas, ou noutros casos foram construídos centros escolares que agregam o ensino pré-escolar e o 1º ciclo. A maioria das escolas secundárias têm cursos profissionais, existindo também nalguns municípios escolas de ensino profissional, como é exemplo a Escola Profissional de Rio Maior, Escola Profissional de Salvaterra de Magos, Escola Profissional de Coruche, Escola Profissional do Vale do Tejo (Santarém) e Escola Técnica e Profissional do Ribatejo.

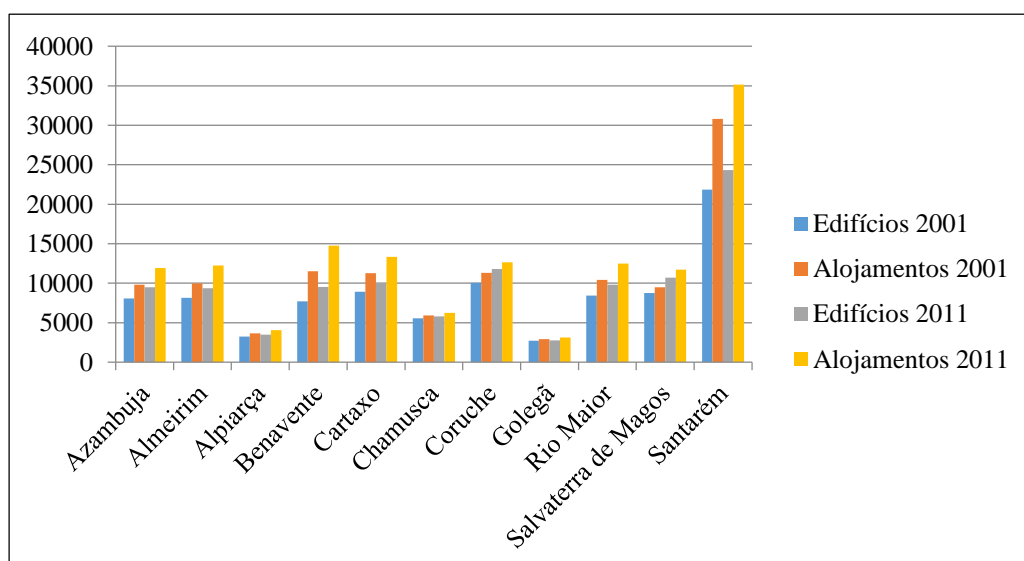
### 8.3. Parque habitacional e infraestruturas básicas

O parque habitacional da sub-região regista 137716 alojamentos em 2011, mais 20547 alojamentos que em 2001. Os edifícios detêm um número reduzido de pisos, sendo a média da região de três pisos, e com uma idade média de 39,7 anos, um pouco acima da média nacional (de 37,9).

Em regra, o número de alojamentos está ligado com o número de habitantes de um município. Santarém detém o maior número de edifícios e alojamentos com alguma diferença entre ambos, ou seja, na grande maioria os edifícios são prédios com mais de um alojamento (plurifamiliares), onde o número médio de pisos é de 3,7 (figura 12; quadro 10). Em sentido inverso encontram-se os municípios de Alpiarça e Golegã, onde a diferença entre edifícios e alojamentos é mínima, concluindo-se que aí predominam edifícios unifamiliares, e nos edifícios com mais de um alojamento estes, em média, não ultrapassam os dois pisos.

No que diz respeito à idade média dos edifícios destaque para o município da Chamusca com a idade média mais elevada de 49,4 anos, tendo o município de Benavente a idade média mais baixa de 30,5 anos.

**Figura 12.** Evolução do número de edifícios e alojamentos por município na sub-região (2001-2011)



Fonte: Censos da População, INE

**Quadro 10.** Idade média dos Edifícios e média do nº de pisos por edifício, por município (2011)

Município	Idade média dos edifícios	Pisos por edifício com mais de um alojamento
	Idade	N.º
Azambuja	36,8	2,7
Almeirim	36,3	2,7
Alpiarça	39,3	2,3
Benavente	30,5	3,2
Cartaxo	39,8	2,6
Chamusca	49,4	2,0
Coruche	43,4	2,2
Golegã	40,2	2,0
Rio Maior	40,1	3,3
Salvaterra de Magos	32,6	2,0
Santarém	44,6	3,7
<b>Lezíria do Tejo</b>	39,7	3,0

Fonte: Censos da população, INE

**Quadro 11.** População servida por estações de tratamento de águas residuais e por sistemas de abastecimento de água (%) (2009)

Município	Por estações de tratamento de águas residuais	Por sistemas de abastecimento de água
Azambuja	68	94
Almeirim	94	100
Alpiarça	87	100
Benavente	70	81
Cartaxo	51	89
Chamusca	54	100
Coruche	52	100
Golegã	100	100
Rio Maior	83	84
Salvaterra de Magos	66	96
Santarém	59	100
<b>Lezíria do Tejo</b>	71,2	94,9

Fonte: Censos da população, INE

Uma das preocupações dos municípios é o saneamento básico, quer pelos custos associados à sua construção e manutenção, que pelos impactes negativos sobre a qualidade de vida das populações afetadas pela sua ausência. Nas últimas décadas têm sido feitos investimentos na criação de ETAR e no abastecimento da água da rede pública. Tal reflete-se nos níveis de serviço: em 2009, cerca de 71% da população da Lezíria era

servida por estações de tratamento de águas residuais e 95% por sistemas de abastecimento de água. Os níveis de serviço são muito diferenciados entre os concelhos (quadro 11). Golegã é o único a garantir uma cobertura integral, provavelmente por ser o município de menor dimensão e com menos população.

No que diz respeito ao indicador da população servida por estações de tratamento de águas residuais, os valores são muito diferenciados por município: no Cartaxo apenas 52% da população usufrui deste serviço; Almeirim e Golegã destacam-se, com 94% e 100% da população servida, respetivamente.

A percentagem de população servida por sistemas de abastecimento de água já é menos desequilibrada entre municípios: o valor mais baixo surge em Benavente (81%), tendo os municípios de Almeirim, Alpiarça, Chamusca, Coruche, Golegã e Santarém cobertura total. Assim, a grande maioria da população dispõe de acesso à água da rede pública, mas o tratamento de águas residuais ainda é o problema de muitos municípios, devido ao povoamento disperso, e a população sem acesso à rede de esgotos tende a adotar outra medida, nomeadamente a construção de fossa séptica.

#### 8.4. Sistema Urbano e movimentos pendulares

No sistema urbano, destaca-se a importância que a Área Metropolitana de Lisboa detém sobre o território em estudo (INE, 2004). A posição geográfica central, estratégica e próxima da cidade de Lisboa conferem oportunidades à sub-região, mas, em simultâneo, esta proximidade pode ser uma ameaça. Lisboa exerce uma influência intensa sobre a sub-região, nomeadamente pela disponibilidade de funções muito especializadas. Os fáceis acessos, rodoviários e ferroviários, ajudam e fomentam as deslocações a Lisboa.

No subsistema urbano da Lezíria do Tejo, sobressai a cidade de Santarém (figura 13), que agrega um conjunto de funções especializadas. Porém os núcleos urbanos fixados ao longo das margens do rio Tejo e Sorraia são importantes para a dinamização da áreas e dos pequenos agregados rurais muito ligados à agricultura.

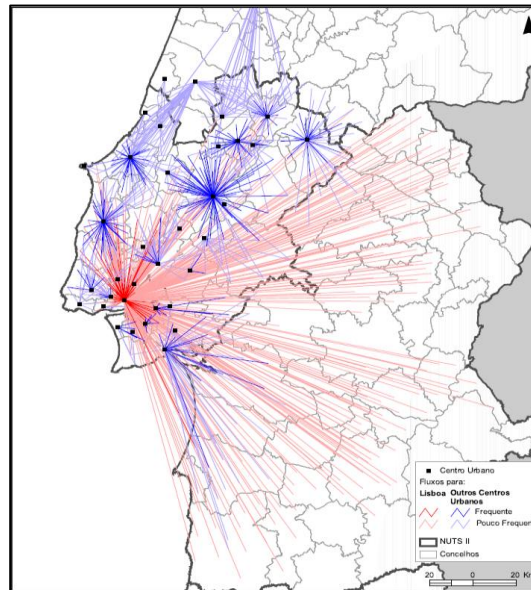
Também o Plano Regional de Ordenamento do Território do Oeste e Vale do Tejo enfatiza o papel de Santarém na sub-região.

Na verdade, existe um *“eixo de conectividade central constituído por Caldas da Rainha / Rio Maior / Santarém / Cartaxo / Almeirim / Alpiarça, que detêm uma posição central no contexto regional. Este eixo é fortemente polarizado pelo centro urbano regional de Santarém, que se assume como polo principal, fruto da concentração de comércio e serviços, a que se junta um importante património construído”* (PROT-OVT, 2009:58).

Assim, a cidade de Santarém agrega serviços e funções especializadas que os restantes municípios da Lezíria não dispõem, nomeadamente o Hospital Distrital de Santarém, e cinco das seis instituições de ensino superior (Instituto Politécnico de Santarém - Escola Superior Agrária, Escola Superior de Saúde, Escola Superior de Educação, Escola Superior de Gestão e Tecnologia, Escola Superior de Desporto (Rio Maior) - e Isla Santarém).

Na entrevista ao presidente de câmara, a importância de Santarém é evidenciada tendo em conta as reformas administrativas que ocorrem no país *“por cada reforma que é feita, Santarém acaba por captar tudo o que está à sua volta. Por exemplo, com a reforma do mapa judiciário, nós tínhamos cerca de 18 juízes e passamos para cerca de 50, tínhamos 40 funcionários passamos para 120, e com isto veja-se as pessoas e processos que vêm atrás, ou seja há um acréscimo significativo de pessoas em Santarém por esta reforma (...). Santarém tem uma característica ótima, do ponto de vista rodoviário é quase o “ponto geodésico” de Portugal, porque se abirmos um compasso a nossa cidade no tempo de 2 horas estamos no Porto, Algarve, Espanha, e esta centralidade é decisiva (...) nós temos um grande nó rodoviário, imagine se nós tivéssemos uma plataforma logística em Santarém relacionando a rodovia com a ferrovia, (...) acho que seria importante o desvio da linha ferroviária, para o norte do concelho, não só pelo problema das barreiras mas era uma oportunidade de juntar o que já temos de infraestruturas rodoviárias com ferroviárias que, aliadas a um parque de negócios, trariam ganhos económicos relevantes para a Lezíria”* (entrevista realizada a 17 de setembro de 2014).

**Figura 13.** Estrutura de fluxos para acesso a funções muito especializadas na região de Lisboa e Vale do Tejo



Fonte: INE (2004:40)

No que diz respeito à estrutura do povoamento, a maioria da população da Lezíria reside em lugares até os 1999 habitantes (39,6%); seguem-se os lugares de 10000 a 99999 habitantes (25,3%); lugares de 5000 a 9999 habitantes (13,6%) e de 2000 a 4999 habitantes (13,2%) A população isolada representa 2,9% (quadro 12a).

**Quadro 12a.** Lugares censitários por município, segundo os escalões de dimensão populacional (%) (2011)

Municípios	População isolada	Menos 2000 habitantes	2 000 e mais habitantes	2000 – 4999 habitantes	5000 – 9999 habitantes	10000-99999 habitantes
Almeirim	0,1	2,3	6,9	-	3,7	8,3
Alpiarça	0,0	0,6	2,4	-	4,2	-
Azambuja	0,6	4,5	3,6	1,8	4,4	-
Benavente	0,1	1,5	10,0	-	9,3	8,1
Cartaxo	0,4	3,9	5,4	1,8	-	7,6
Chamusca	0,1	2,5	1,3	2,3	-	-
Coruche	0,4	4,9	2,7	4,7	-	-
Golegã	0,0	0,6	1,5	2,6	-	-
Rio Maior	0,1	5,2	3,2	-	7,8	-
Salvaterra de Magos	0,0	1,5	7,38	8,5	4,3	-
Santarém	0,7	11,7	12,6	1,9	-	20,1
<b>Lezíria do Tejo</b>	<b>2,9</b>	<b>39,6</b>	<b>57,3</b>	<b>23,9</b>	<b>31,7</b>	<b>44,3</b>

Fonte: Censos da População, INE

**Quadro 12b.** Lugares censitários por município, segundo os escalões de dimensão populacional (%) (2011)

Municípios	População isolada	Menos 2000 habitantes	2 000 e mais habitantes	2000 – 4999 habitantes	5000 – 9999 habitantes	10000-99999 habitantes
Almeirim	1,2	24,9	73,8	-	31,1	68,8
Alpiarça	2,0	20,5	77,4	-	100	-
Azambuja	7,4	51,5	41,0	29,5	70,4	-
Benavente	0,9	13,6	85,4	-	53,5	46,4
Cartaxo	4,8	39,9	55,1	19,2	-	80,7
Chamusca	3,5	63,4	32,9	100	-	-
Coruche	5,4	60,9	33,5	100	-	-
Golegã	1,8	30,0	68,0	100	-	-
Rio Maior	1,4	61,0	37,5	-	100	-
Salvaterra de Magos	0,7	16,7	82,4	66,1	33,8	-
Santarém	2,9	46,5	50,4	9,0	-	90,9
<b>Lezíria do Tejo</b>	<b>2,9</b>	<b>39,69</b>	<b>57,3</b>	<b>23,9</b>	<b>31,7</b>	<b>44,3</b>

Fonte: Censos da População, INE

Relativamente ao escalão de dimensão populacional, verifica-se nos quadros 12a e 12b o peso da população: isolada; menos de 2000 habitantes; e 2000 e mais habitantes face ao total da Lezíria e face ao total de cada município, respetivamente.

De acordo com os dados do quadro 12a, mais de metade (57,3%) da população total da Lezíria concentra-se em lugares com 2000 e mais habitantes, sendo que: 23,9%

em lugares de 2000 a 4999 habitantes; 31,7% em lugares de 5000 a 9999 habitantes e 44,3% de 10000 a 99999 habitantes. A população isolada representa 2,9% da população da sub-região.

No quadro 12b o município com o maior peso de população isolada é Azambuja com 7,4%, no oposto Salvaterra de Magos apresenta o menor valor com 0,7%. O escalão censitário de menos de 2000 habitantes, é responsável por 13,6% da população de Benavente, o valor mais baixo; e 63,4% da população da Chamusca, o valor mais elevado. O município de Benavente concentra 85,4% em lugares com 2000 e mais habitantes, sendo que desse valor, 53,5%, concentra-se em lugares de 2000 a 4999 habitantes. Almeirim, Benavente, Cartaxo e Santarém são os únicos municípios da Lezíria com população concentrada no último escalão.

Os movimentos pendulares traduzem a capacidade de atração e de repulsão dos municípios. A figura 14 representa os movimentos pendulares nos municípios da Lezíria (número de pessoas que entra e sai em cada concelho para trabalhar e/ou estudar face à população residente), em 2011.

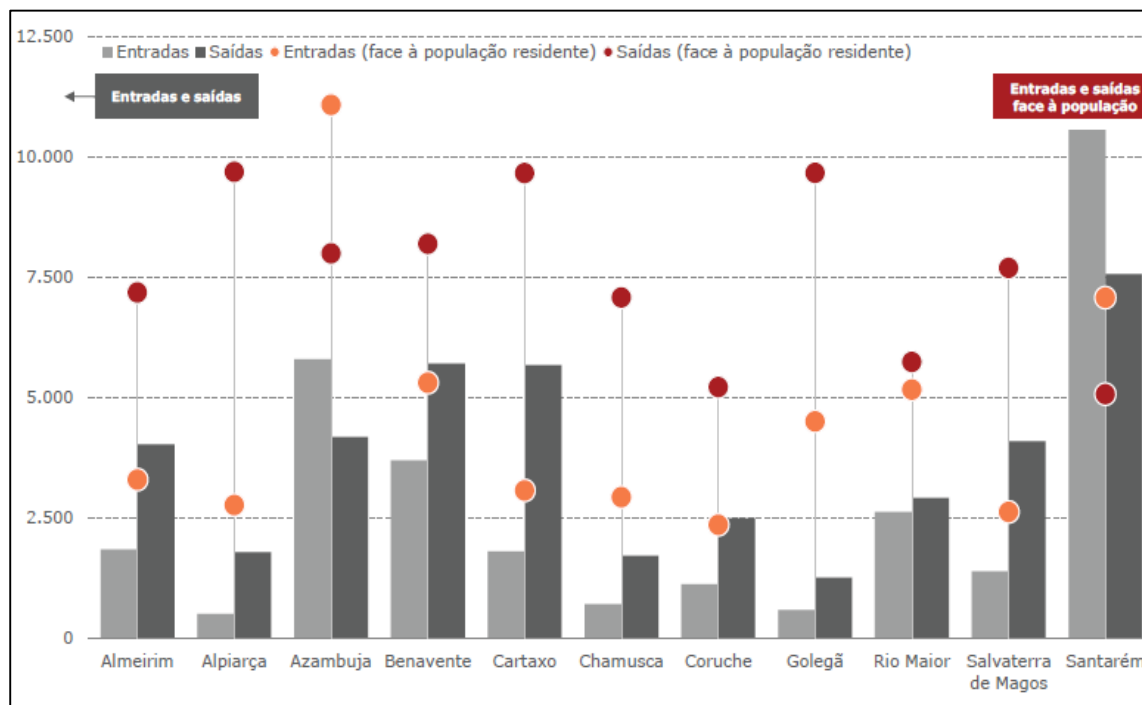
Santarém confirma a sua capacidade de atratividade em relação aos restantes concelhos. A par com Azambuja, são os únicos municípios onde o número de pessoas que entra é superior ao número de pessoas que sai.

Dos municípios de onde saem mais pessoas, três são contíguos a Santarém: Almeirim, Alpiarça e Cartaxo, podendo-se concluir que Santarém é o município recetor. Salvaterra de Magos também apresenta um saldo negativo, que terá Benavente como recetor.

O concelho de Rio Maior apresenta valores idênticos nas entradas e saídas da população, o que traduz um equilíbrio entre, por um lado, a população ativa residente e o emprego local e, por outro lado, entre a população em idade escolar e a oferta disponível.

Na maioria dos movimentos pendulares a população desloca-se, sobretudo, de automóvel ligeiro como condutor. Embora a sub-região disponha de uma boa rede de transportes para o “exterior”, no seu interior a rede de transportes coletivos é deficitária, sendo quase obrigatório ter meio de transporte próprio. O automóvel ligeiro como passageiro ou condutor representa 66,5% do meio de transporte mais utilizado nos movimentos pendulares, no total da Lezíria, (censos da população, INE,2011).

**Figura14.** Movimentos Pendulares nos municípios da Lezíria do Tejo, 2011



Fonte: Estratégia Integrada de Desenvolvimento Territorial da Lezíria do Tejo 2014-2020; pp. 201

## 8.5. Atividades económicas e emprego

A crise económica de 2008 trouxe consequências para o país: muitas empresas encerraram, outras dispensaram trabalhadores, e outras reestruturaram-se para conseguir um saldo positivo num ambiente de recessão. A nível regional, as grandes empresas do setor primário mantiveram-se, nomeadamente “a *Sumol+Compal (Almeirim), Cigala (Coruche), Atlantic Meals (Coruche), Amorim & Irmãos (Coruche), Companhia das Lezírias (Benavente), Milupa (Benavente), Sugal (Azambuja), Unicer (Santarém)*”(CIMLT; 2014:23). Também se assistiu ao reforço dos armazéns de logística no eixo Azambuja-Carregado-Vila Franca de Xira-Lisboa.

Na Lezíria do Tejo predominam empresas de pequena dimensão (quadro 13). A maioria dos estabelecimentos tem entre 1 a 9 pessoas ao serviço. Em 2003 havia apenas um estabelecimento com mais de 1000 pessoas ao serviço, no município da Azambuja, no setor das indústrias transformadoras. Entre 1993 e 2013 a sub-região mostra sinais de crescimento económico, tendo o número de estabelecimentos aumentado cerca de 91%. Mas este acréscimo sofreu as consequências da crise: em 2013 existem 50 estabelecimentos sem pessoas ao serviço, quase funcionando como “empresas fantasma”, isto é pagam contribuições, mas não desenvolvem a economia local nem proporcionam postos de trabalho.

<b>Quadro 13.</b> Tipologia dos estabelecimentos, segundo o número de pessoas ao serviço, na Sub-região									
Tipologia	Estabelecimentos						Taxa de Variação		
	Ano						Anos		
	1993		2003		2013		1993-2003	2003-2013	1993-2013
	Nº	%	Nº	%	Nº	%			
1 a 9 pessoas	3060	77,6	7177	85,3	6498	86,2	134,5	-9,4	112,3
10 a 49 pessoas	771	19,5	1087	12,9	856	11,3	40,9	-21,2	11,0
50 a 249 pessoas	103	2,6	135	1,6	118	1,5	31,0	-12,5	14,5
250 a 499 pessoas	8	0,2	7	0,08	8	0,1	-12,5	14,2	0
500 a 999	1	0,02	3	0,03	4	0,05	200	33,3	75
+ de 1000	-	-	1	0,01	-	-	-	-	-
Sem pessoas	-	-	-	-	50	0,6	-	-	-
<b>Total</b>	3943		8410		7534				

Fonte: GEE/ME, Quadros de Pessoal

Em 1993, o setor com mais estabelecimentos abertos pertencia ao comércio por grosso e a retalho, restaurantes e hotéis, com 1661 unidades (42,2%), mas o maior número de empregos era assegurado pelas indústrias transformadoras com 14863 trabalhadores (38,1%); no ano de 2003 o setor de atividade com maior número de estabelecimentos permanece com o comércio por grosso e a retalho; reparação de veículos automóveis com 2705 (32,1%) estabelecimentos, e a indústria transformadora manteve-se como o setor com maior número de trabalhadores, com 16796 (27,6%); em 2013, os setores de atividade mais importantes continuam os mesmos, mas os valores decrescem: o total de estabelecimentos cai para 2284 (30,3%), menos 421 estabelecimentos em 10 anos, e o número de trabalhadores regride para 11950 (23,1%), uma diferença de 4846 postos de trabalho em 10 anos.

A figura 15 ilustra o número de pessoas ao serviço, segundo o setor de atividade dominante por município em 1993, 2003 e 2013.

No ano de 1993, o setor das indústrias transformadoras absorvia a mão-de-obra de quase todos os municípios, com 14863 pessoas ao serviço.

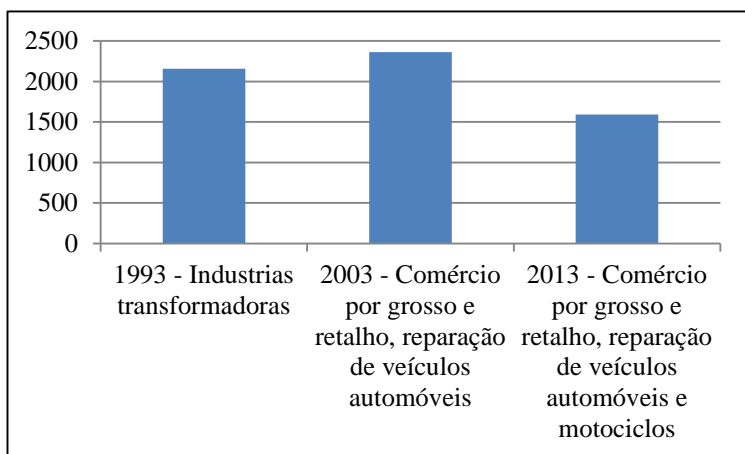
Passados dez anos (2003), cerca de 16796 pessoas trabalhavam no mesmo setor, e cinco municípios tinham como setor de atividade predominante a mão-de-obra na construção. Estes mesmos municípios foram os únicos a ter diferentes sectores de atividade nos três anos de análise: Almeirim (que passou de indústria transformadora – construção - agricultura); Alpiarça (agricultura – construção – indústria); Chamusca (indústria – construção – agricultura); Golegã (comércio – construção – agricultura) e Salvaterra de Magos (indústria – construção – comércio).

Em 2013, o setor de atividade dominante é o comércio por grosso e a retalho, reparação de veículos e automóveis, com 11950 pessoas ao serviço, seguindo-se as indústrias transformadoras com, 11410 trabalhadores.

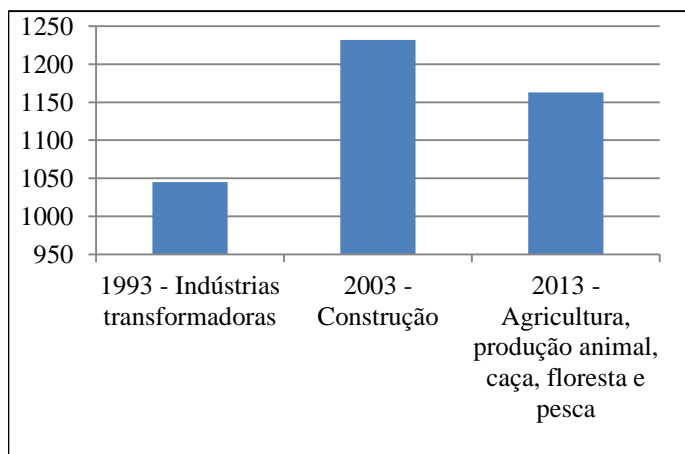
A agricultura tem vindo a ganhar importância na sub-região em termos de emprego, sendo em 2013 o setor de atividade dominante em Almeirim, Chamusca, Coruche e Golegã.

**Figura 15.** Número de pessoas ao serviço, segundo setor de atividade dominante, por município (1993-2003-2013)

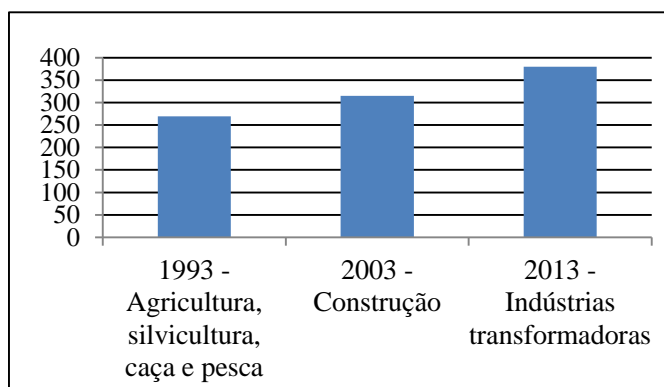
**Azambuja**



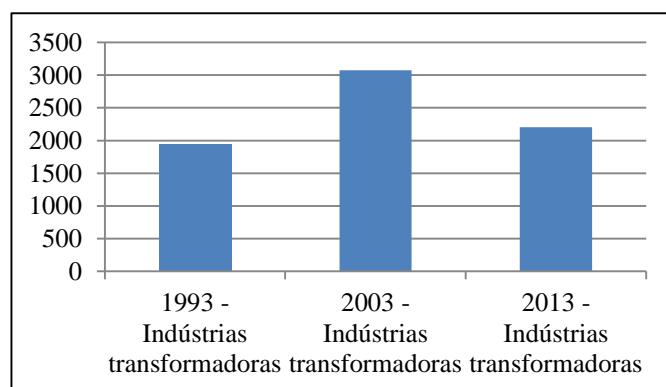
**Almeirim**



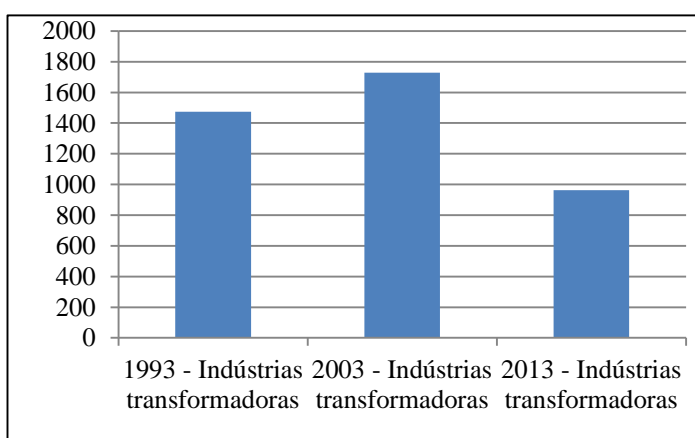
**Alpiarça**



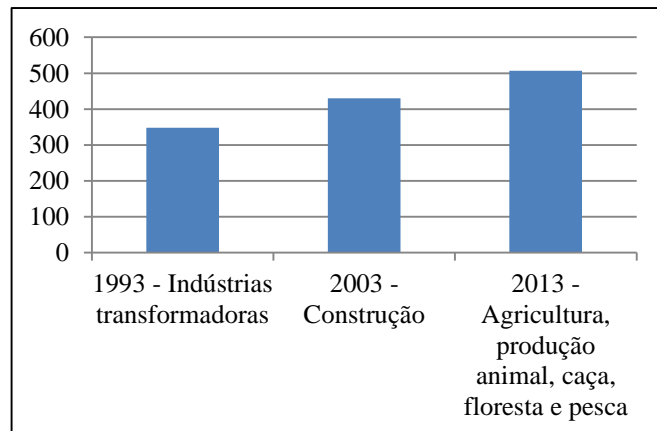
**Benavente**



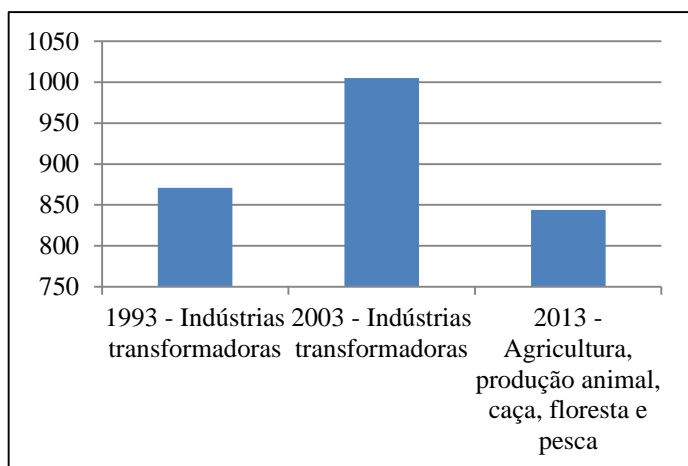
**Cartaxo**



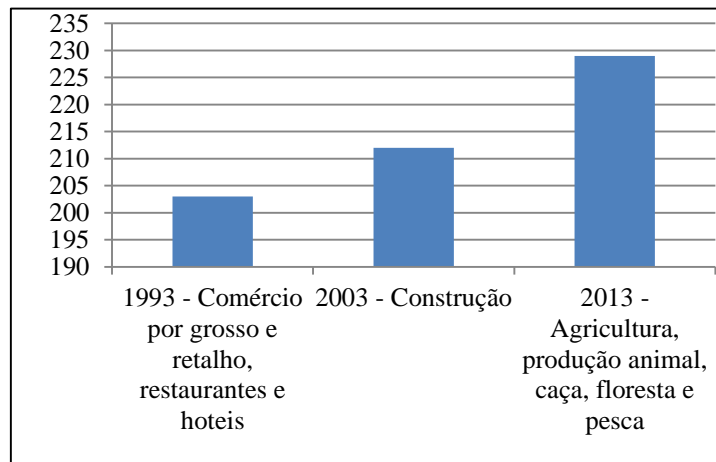
**Chamusca**



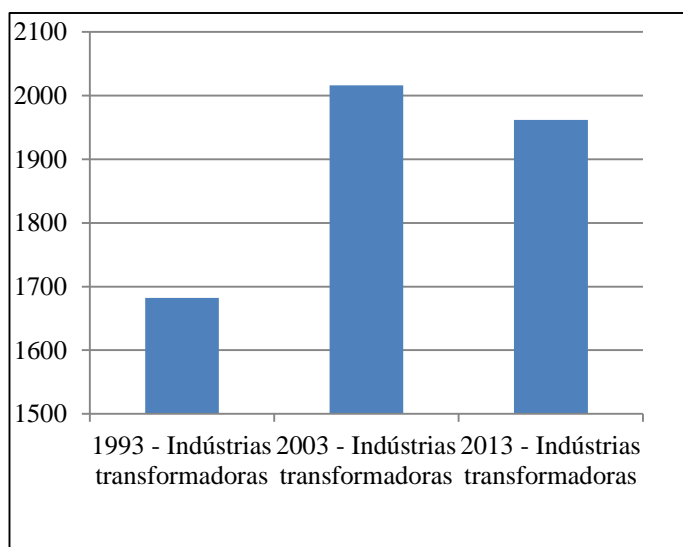
Coruche



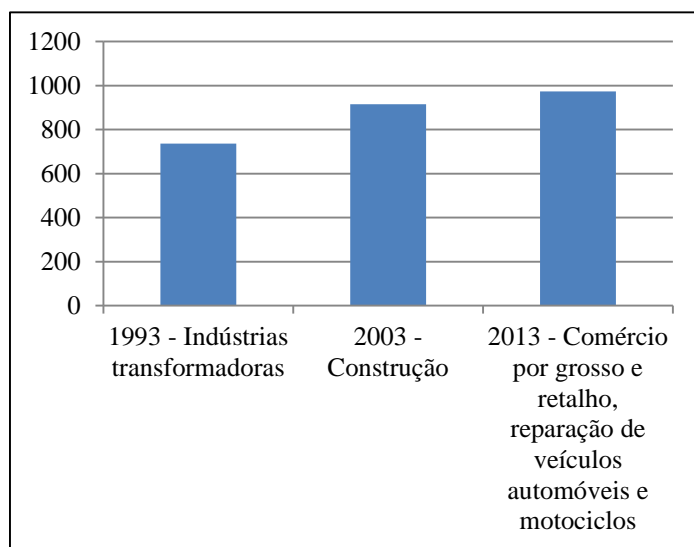
Golegã



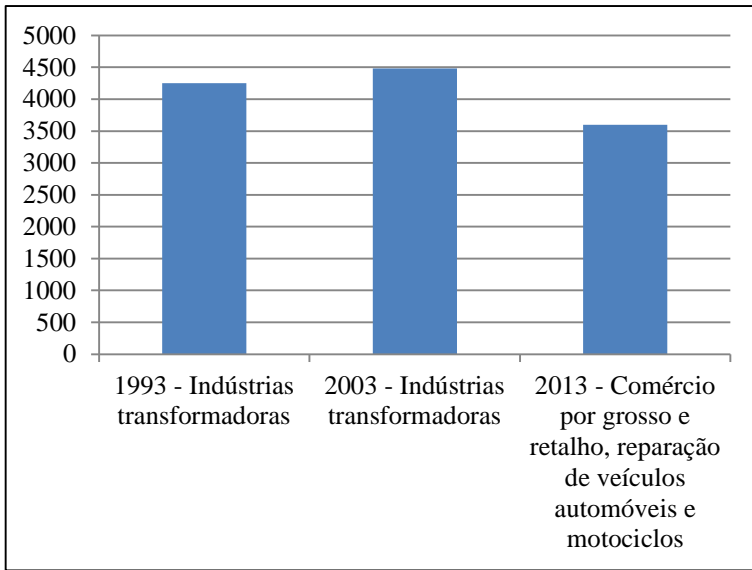
Rio Maior



Salvaterra de Magos



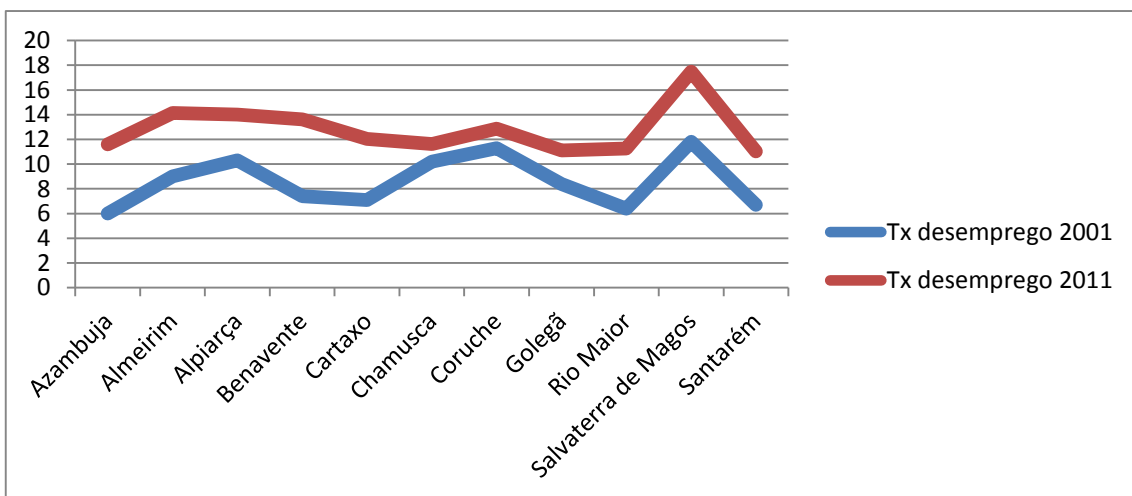
## Santarém



Fonte: GEE/ME, Quadros de Pessoal

Em 2001 a taxa de desemprego na Lezíria era de 8,1% e de 6,7% no país; dez anos depois, estes números cresceram, respetivamente para 12,6% e 13,1%. A crise de 2008 afetou negativamente a sub-região, e em 2011 a taxa de desemprego era superior à de 2001. A linha de tendência é idêntica nos dois períodos de análise, continuando Salvaterra de Magos a ser o município com maior taxa de desemprego e Azambuja o que apresenta a menor taxa (figura 16).

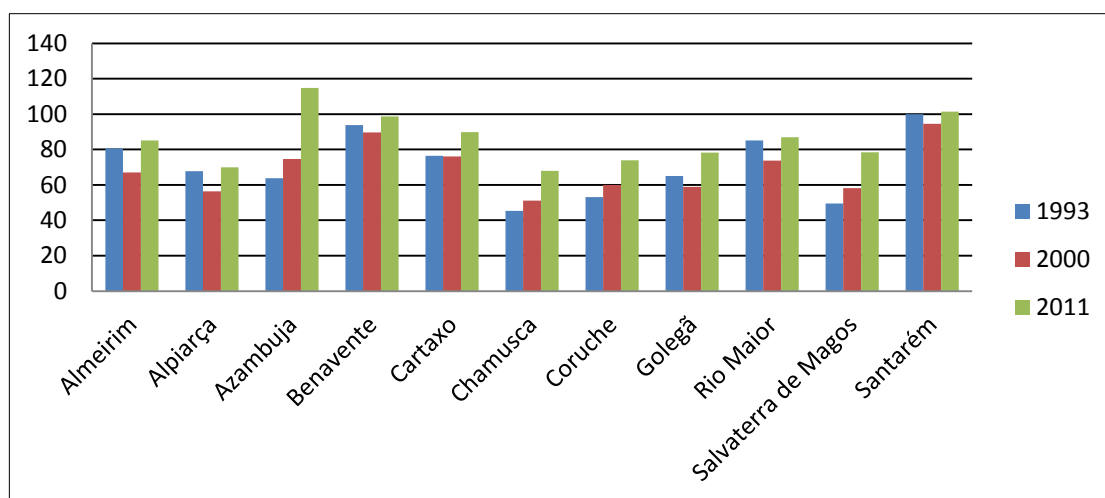
**Figura 16.** Evolução da taxa de desemprego, por município na sub-região (2001-2011)



Fonte: Censos da população, INE

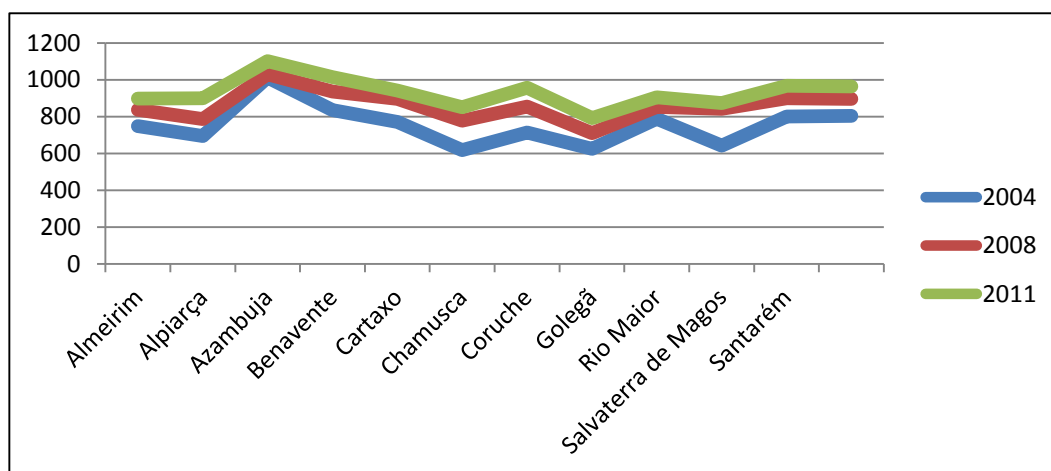
As figuras 17 e 18, têm anos de análise diferentes, mas estão ligadas entre si. Como já referido, embora a crise tenha provocado uma redução do emprego e consequentemente, um aumento da taxa de desemprego, o poder de compra *per capita* e o ganho médio mensal aumentou nos últimos anos. O município da Azambuja apresenta o maior poder de compra *per capita* e os salários mais elevados, encontrando-se o município da Chamusca na posição oposta.

**Figura 17.** Evolução do poder de compra *per capita*



Fonte: Censos da população, INE

**Figura 18.** Evolução do ganho médio mensal (€)



Fonte: Censos da população, INE

Em suma, a sub-região apresentou um crescimento populacional positivo (2,7%) de 2001 a 2011. O município de Santarém absorve mais de 25% da população total, contudo, Benavente apresenta o valor mais elevado com um aumento populacional de 24,8%. No que diz respeito ao índice de dependência de idosos o valor da Lezíria é de 34,8%, e Benavente reforça o seu crescimento sendo o único município com o índice de jovens superior ao de idosos. No que diz respeito à educação, a sub-região tem feito um esforço para a diminuição da taxa de abandono escolar, nomeadamente com a criação da carta educativa em 2006, o que se traduziu numa diminuição da taxa de 2,8% para 1,6% de 2001 a 2011. No mesmo período censitário o parque habitacional cresceu 17,5% na Lezíria. Os edifícios têm em média 39 anos, e 3 pisos.

A Lezíria usufrui de uma posição geográfica central, com bons acessos ferro e rodoviários, possui excelentes acessibilidades e fáceis deslocações, entre as duas margens do Tejo na sub-região existem 5 pontes que garantem a ligação entre as duas margens. Embora existam bons acessos, a rede de transportes coletivos é deficitária, justificando que a maioria das deslocações (66%) sejam feitas pelo uso do automóvel ligeiro. Santarém sobressai pela sua localização central e pela agregação de funções especializadas da Lezíria, como por exemplo o Hospital Distrital, e Escolas de Ensino Superior. Mais de metade da população concentra-se em aglomerados com 2000 e mais habitantes, (57,3%), e a população isolada representa 2,9%. A maioria dos municípios assiste à saída da sua população para trabalhar e ou estudar noutros concelhos, sendo Santarém e Azambuja são os únicos municípios onde entra mais população do que a que sai.

A nível económico, a sub-região sofreu as consequências da crise económica. A taxa de desemprego subiu entre 2001 e 2011, e os estabelecimentos sem pessoas ao serviço em 2013, são 50, o que não se verificava em 1993/2003. O número de estabelecimentos de 1993 a 2013 aumentou em todas tipologias, mas de 1993 a 2003, houve uma variação negativa. O setor das indústrias transformativas absorve grande parte da mão-de-obra, o setor da agricultura ganha cada vez mais importância, com um aumento do número de pessoas ao serviço.

## 9. Projetos para a sub-região

### 9.1. CIMLT

A CIMLT desenvolve estudos com vista ao desenvolvimento da sub-região, com o apoio de fundos comunitários da União Europeia, de 2007 a 2013 com o QREN, e de 2014 a 2020 com o Programa Territorial Lezíria 2020.

Por isso, no âmbito do QREN 2007-2013, no início do ano de 2008 foi elaborado o Programa Territorial de Desenvolvimento da Lezíria do Tejo, *“que serviu de base à contratualização e que apresentava não só o quadro estratégico para a Região, como a identificação de alguns projetos que cada um dos Municípios associados pretendia realizar”*<sup>9</sup>. O programa assentava em cinco eixos: Eixo 1 – Competitividade, inovação e conhecimento; Eixo 2 – Desenvolvimento urbano; Eixo 3 – Conectividade e articulação territorial; Eixo 4 – Qualificação ambiental e valorização do espaço rural; Eixo 5 – Governação e capacitação institucional.

Neste Programa, a Lezíria demonstrou a sua capacidade para aproveitar ao máximo as verbas disponíveis: com uma previsão de 64% das verbas serem aprovadas até 2013, em 31 de Dezembro de 2010, já 75% das verbas estavam aprovadas, superando o objetivo inicial.

Para a CIMLT o destaque vai para *“o Eixo 3, dada a aposta da Lezíria na Educação. Só em Centros Escolares já foram aprovados 25 projetos, (...) há ainda a realçar a beneficiação da Casa Museu dos Patudos, em Alpiarça. No Eixo 1 salientam-se os investimentos nas zonas industriais, quer no Cartaxo, quer em Coruche, tendo sido aprovada uma candidatura para a criação de infraestruturas de apoio (rede viária, água, infraestruturas elétricas, telecomunicações, etc.), que vão ajudar à instalação de novas empresas nos dois locais, (...) Eixo 2 destacam-se a construção das circulares urbanas de Almeirim e Samora Correia e da ciclovia de Santarém, (...) Eixo 4, de realçar a candidatura relativa ao Açude do Rio Sorraia, que visa a construção de um novo açude sobre o Rio para otimizar a gestão dos seus recursos hídricos, que são fundamentais para a região e estão no centro de uma política de*

---

<sup>9</sup> Retirado de: [http://www.cimlt.eu/index.php?option=com\\_k2&view=item&layout=item&id=144&Itemid=402](http://www.cimlt.eu/index.php?option=com_k2&view=item&layout=item&id=144&Itemid=402) a 5 de maio de 2015.

*desenvolvimento urbano e económico-social do Concelho de Coruche, (...). Eixo 5, destaque para o trabalho que tem sido desenvolvido em nome da modernização administrativa, tendo como exemplo o Projeto Ribatejo Digital que desde a sua criação tem aproximado cada vez mais municípios e munícipes, disponibilizando uma série de serviços online através dos sites das Autarquias”<sup>10</sup>.*

No âmbito do Acordo de Parceria 2014 - 2020, a CIMLT desenvolveu o Programa Territorial Lezíria 2020: Estratégia Integrada de Desenvolvimento Territorial. Numa época de recessão económica a cooperação dos municípios ganha ainda mais relevância. O desafio da CCDR-Alentejo foi aceite, e a CIMLT elaborou o Programa Territorial Integrado 2014-2020, para a candidatura à nova fase de fundos comunitários. A integração, desenvolvimento e equidade da região é um objetivo ao qual a Lezíria quer dar continuidade, tendo reunido o maior número de atores públicos e privados para desenvolver parcerias. Um dos objetivos é tornar as ameaças em oportunidades, preparando um futuro sustentável sem esquecer o passado.

Foram chamados 21 atores locais da região, que se comprometem a participar no processo de construção e implementação do PTI e assumem competências específicas de estratégia para a sub-região. *“A realização e a implementação do PTI só pode ser bem-sucedido através da concertação e cooperação entre os atores-chave do território, como os Municípios, Órgãos Desconcentrados da Administração Central, Agentes Económicos e Sociais, gerando alternativas, e procurando soluções que permitam atingir os objetivos definidos, programando ações e sugerindo financiamento para a execução das soluções encontradas. A elaboração do PTI da Lezíria do Tejo deverá, pois, privilegiar uma abordagem integrada dos diversos domínios relevantes para o desenvolvimento da sub-região e envolver de forma ativa a participação dos agentes económicos e sociais e outros atores locais e regionais, de forma a potenciar os efeitos de sinergia e complementaridade entre as ações e projetos, mas também entre os diferentes segmentos da sociedade”<sup>11</sup>.*

A visão estratégica Lezíria 2020 visa a promoção da diferenciação da sub-região no território nacional. Para isso, tem de conseguir vantagem nas áreas que lhe são associadas, sobretudo no setor primário, aproveitando a posição estratégica e central, de

---

<sup>10</sup> <http://www.cimlt.eu/actividades/gestao-de-programas-e-projectos/qren#startOfPageId144> a 5 de maio de 2015

<sup>11</sup>Retirado de Lezíria 2020: Estratégia Integrada de Desenvolvimento Territorial, pp.7

forma a contornar as condições de coesão, competitividade e sustentabilidade global, criando oportunidades iguais (figura 19).

**Figura 19.** Formulação da visão para a Lezíria do Tejo 2020



Fonte: Lezíria 2020: Estratégia Integrada de Desenvolvimento Territorial, pp. 43

A sustentabilidade que a região procura terá de ser a longo prazo, tendo em conta as necessidades dos atores intervenientes no território. Para tal a visão assenta em quatro eixos estratégicos, definidos com vetores estratégicos, para esta ser uma estratégia com as seguintes características: multissetorial, multitemática, multinível e multiparcerias (quadro 14).

<b>Quadro 14.</b> Eixos estratégicos para a Sub-região	
Eixos	Vetores
<b>1.</b> Desenvolvimento competitivo da base económica regional	<b>1.1</b> – Aprofundamento competitivo das fileiras baseadas nos recursos endógenos <b>1.2</b> – Diversificação da base produtiva regional <b>1.3</b> – Promoção da inovação, competitividade e internacionalização do tecido empresarial
<b>2.</b> Promoção da coesão social e da empregabilidade	<b>2.1</b> – Aprofundamento das condições de fomento de coesão social <b>2.2</b> – Desenvolvimento de condições de empregabilidade
<b>3.</b> Requalificação e sustentabilidade territorial	<b>3.1</b> – Promoção da excelência e inovação ambiental <b>3.2</b> – Desenvolvimento sustentável dos territórios da sub-região
<b>4.</b> Governança estratégica e eficiência da Administração Pública	<b>4.1</b> – Governança estratégica <b>4.2</b> – Modernização e eficiência da Administração Pública
Fonte: Lezíria 2020: Estratégia Integrada de Desenvolvimento Territorial	

Sendo a Estratégia Lezíria 2020 realizada junto da CCDR-Alentejo, os eixos estratégicos têm de ir ao encontro dos objetivos de desenvolvimento da NUTS II. Assim, na elaboração dos eixos estratégicos de desenvolvimento são consideradas e agregadas as prioridades de intervenção regional do Alentejo. A par desta articulação, o PTI tem de estar em conformidade com os vários instrumentos de gestão territorial, como PROT OVT, o Plano Regional de Ordenamento Florestal do Ribatejo (PROF-R), e os PDM dos municípios constituintes em revisão terão de contemplar as orientações estratégicas da Lezíria 2020.

A operacionalização estratégica de desenvolvimento apoia-se em oito iniciativas-âncora, que agregam as ações estruturadas a partir dos contributos (projetos) enviados por agentes diversos da região. Estas ações podem ser de iniciativa pública, privada ou mista, de forma a conseguir fundos comunitários para a sua execução. Em seguida apresenta-se uma iniciativa âncora, a título de exemplo (figura 20).

**Figura 20.** Iniciativa-âncora e plano de ação para a Lezíria do Tejo

Iniciativa-âncora 8		Rede de governação institucional e estratégica
<p>A <i>Rede de governação institucional e estratégica</i> surge como iniciativa instrumental, de coordenação, agregação institucional e estratégica, numa ótica multinível e multitemática.</p> <p>Esta iniciativa-âncora tem como objetivo central a modernização e eficiência administrativa e capacitação institucional, garantindo condições de prestação dos serviços públicos assim como as condições necessárias para a implementação da estratégia definida para a Lezíria do Tejo.</p>		
<b>Ação 8.1.</b>	<b>Modernização e eficiência administrativa</b>	
<p><b>Descrição:</b> O processo consiste na implementação de um conjunto de ações de simplificação, descentralização e desmaterialização dos processos administrativos de análise e de respostas que conduzam a ganhos de eficiência na administração pública e à redução dos custos de contexto. Estes desígnios serão alcançados por via da valorização dos serviços públicos, a disponibilização de multicanais de acesso aos serviços, a utilização das TIC e a continuação da aposta no projeto Ribatejo Digital.</p>		
<p><b>Parceiros:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Câmaras Municipais</li> <li>✓ Comunidade Intermunicipal da Lezíria do Tejo</li> <li>✓ Outras entidades relevantes</li> </ul>		
<b>Ação 8.2.</b>	<b>Melhorar a eficiência interna e a capacidade institucional da administração pública</b>	
<p><b>Descrição:</b> Neste âmbito prevê-se a capacitação da CIMLT, Municípios e Freguesias tendo em conta o novo quadro de competências previsto na Lei n.º 75/2013; implementar estudos que respondam às necessidades de novas respostas da administração face ao novo quadro legal e novas demandas e desafios; reforçar a capacidade técnica, de gestão e de adaptação a novas realidades e modelos das instituições públicas e dos trabalhadores em funções públicas e proceder à reengenharia de processos e à reorganização dos serviços públicos.</p>		
<p><b>Parceiros:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Câmaras Municipais</li> <li>✓ Comunidade Intermunicipal da Lezíria do Tejo</li> <li>✓ Outras entidades relevantes</li> </ul>		
<b>Ação 8.3.</b>	<b>Capacitação institucional de parcerias territoriais de apoio ao desenvolvimento</b>	
<p><b>Descrição:</b> Projeto imaterial de afirmação da região e de promoção do sentimento de pertença (coesão) assumindo os fatores diferenciadores (ambientais, económicos e humanos) como componentes de comunicação para a atividade do território. A agilização de parcerias estratégicas e a constituição de um conselho estratégico para o desenvolvimento regional é um procedimento relevante na dimensão da governação estratégica.</p>		
<p><b>Parceiros:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Câmaras Municipais</li> <li>✓ Comunidade Intermunicipal da Lezíria do Tejo</li> <li>✓ Entidades signatárias do protocolo de colaboração institucional</li> <li>✓ Outras entidades relevantes</li> <li>✓ Tecido empresarial da região</li> </ul>		

Fonte: Lezíria 2020: Estratégia Integrada de Desenvolvimento Territorial, pp: 93

No processo de construção da Estratégia Lezíria 2020, a participação dos cidadãos no diagnóstico de forças, fraquezas, oportunidades e ameaças foi necessária. Esta participação pública é determinante para o sucesso do investimento. A participação dos diferentes atores pressupõe *“não só um compromisso de médio e longo prazo em torno de uma visão de futuro e de plano de ação, mas também de um processo de participação social e de uma gestão e governação transparente, clara sobre as diferentes responsabilidades, funções de gestão, recursos a mobilizar e resultados a alcançar e*

*partilhada pelos diferentes stakeholders, em função da repartição dos custos e benefícios”* <sup>12</sup>.

Para que a Estratégia Integrada de Desenvolvimento Territorial se desenvolva da melhor forma, tendo em vista o alcance de todos os eixos, fica estabelecido que o envolvimento de todos os atores é obrigatório durante a vigência da Estratégia e que:

- O Conselho Estratégico para o Desenvolvimento Intermunicipal da Lezíria do Tejo, composto pelos agentes económicos e sociais representativos da sub-região, terá de se reunir, pelo menos, uma vez por ano e desempenhar tarefas de monitorização, avaliação e consecução dos objetivos e metas pré-definidos.
- O Conselho Intermunicipal de natureza supramunicipal deverá desempenhar funções de coordenação, dinamização e facilitação do processo de cooperação territorial.
- A Comissão de Concertação e Gestão, estrutura de apoio à coordenação e gestão operacional, terá de reunir mensalmente, e dar parecer sobre todos os projetos, assegurando consenso entre os atores nos projetos a executar.
- A Estrutura de Apoio Técnico prestará assistência técnica ao Conselho Intermunicipal e à Comissão de Concertação, acompanhamento e monitorização asseguradas pelo Secretariado Executivo Intermunicipal.

Serão ainda introduzidas metas a atingir, para avaliar a evolução da concretização dos projetos propostos.

A par da Estratégia de Desenvolvimento Lezíria 2020, a CIMLT tem realizado projetos com os municípios constituintes, revelando elevada pro-atividade. Apesar da Comunidade integrar municípios de diferentes forças políticas, os seus presidentes sempre deram prioridade aos interesses das populações. Todos afirmam estar empenhados no desenvolvimento da sub-região, tendo em conta os princípios de competitividade, solidariedade e identidade, continuando a trabalhar em prol dos municípios.

De seguida apresentam-se os principais projetos que estão em curso na CIMLT.

---

<sup>12</sup> Retirado de Lezíria 2020: Estratégia Integrada de Desenvolvimento Territorial, pp. 107

- **Planeamento e Ordenamento**

- Carta de Ruído - a CIMLT, no âmbito das suas competências de fiscalização do ruído das atividades ruidosas efetua avaliações acústicas para aferir se os municípios estão em conformidade legal.

- Carta educativa da Lezíria do Tejo - em vigência desde 2006, sendo a única NUTS III do país em que todos os seus municípios dispõem de carta educativa. Trata-se de *“o instrumento de planeamento e ordenamento prospetivo de edifícios e equipamentos educativos a localizar no concelho, de acordo com as ofertas de educação e formação que seja necessário satisfazer, tendo em vista a melhor utilização dos recursos educativos no quadro do desenvolvimento demográfico e socioeconómico de cada município<sup>13</sup>”*.

- LT, Sociedade de Reabilitação Urbana - surge da necessidade de reabilitar os centros históricos das cidades, que se encontram degradados e despovoados, na sequência da crescente urbanização da periferia e desinteresse pelas áreas consolidadas. Conscientes do problema, em 2009 os municípios de Santarém e Coruche criaram a LT, Sociedade de Reabilitação Urbana, com vista a *“promover a Reabilitação na Área Crítica de Recuperação e Reconversão Urbanística (ACCRU) de Santarém e Centro Urbano de Coruche”<sup>14</sup>*. Em 2011 juntaram-se mais 7 municípios (Almeirim, Alpiarça, Azambuja, Cartaxo, Chamusca, Golegã e Rio Maior). Com esta agregação, a LT Sociedade de Reabilitação Urbana *“tem como característica diferenciadora a criação do primeiro núcleo intermunicipal no país, com vista a promover a angariação de economias de escala e sinergias no processo de reabilitação urbana dos concelhos que integram a Comunidade Intermunicipal Lezíria do Tejo. (...) esta é uma sociedade anónima de capitais exclusivamente públicos de âmbito municipal, que goza de personalidade jurídica e é dotada de autonomia administrativa, financeira e patrimonial e independência orçamental.<sup>15</sup> Tem como principais objetivos: promover a reabilitação urbana; elaborar programas estratégicos de reabilitação;*

---

<sup>13</sup> Retirado de: <http://www.cimlt.eu/actividades/planeamento-e-ordenamento/carta-educativa> a 5 de maio de 2015

<sup>14</sup> Retirado de: <http://www.leziriatejosru.eu/leziria-tejo-sru/apresentacao> a 5 de maio de 2015

<sup>15</sup> Retirado de: <http://www.leziriatejosru.eu/leziria-tejo-sru/apresentacao> a 5 de maio de 2015

gerir os recursos e financiamento à escala regional; promover a melhoria dos níveis de bem-estar; revitalizar as zonas históricas; promover a sustentabilidade ambiental, cultural, social e económica dos espaços urbanos, entre outros.

- **Qualificação e Inovação**

- Cartografia Digital e Sistemas de Informação Geográfica - desde 1998 que se desenvolve na CIMLT, para auxiliar os municípios na sua gestão, dotando-os “*de cartografia num formato digital a uma escala intermédia, permitindo tanto uma análise do território no seu conjunto, como uma análise mais detalhada*”<sup>16</sup>. Em 2007 a cartografia foi atualizada à escala 1:10000 e executados novos ortofotomapas para verificar a evolução dos territórios.

A partir de 2003, âmbito do Ribatejo Digital, em conjunto com o Instituto Geográfico Português (IGP), o Cadastro Rústico é vetorizado, auxiliando a administração do território identificando o uso e regime da propriedade, áreas de ocupação, os proprietários das parcelas, etc.

A cartografia digital é uma importante base para os Sistemas de Informação Geográfica (SIG). O projeto SIG com maior visibilidade foram os Roteiros Municipais, onde passou a ser possível “*pesquisar moradas ou atividades económicas por concelho, com visualização dos resultados da pesquisa num mapa, ou seja ter um roteiro digital interativo*”<sup>17</sup>.

Os SIG são também ferramentas que alimentam as aplicações das “*Plantas de Localização ou de Consulta aos PDM, que estão disponíveis nos serviços on-line, bem como nos serviços dos Municípios permitindo uma simplificação de tarefas e um aumento de eficiência*”<sup>18</sup>.

- Formação e Qualificação dos Profissionais da Administração Local - surge para dar resposta às necessidades dos Municípios da Lezíria, tendo em conta os novos enquadramentos legais e a transferência de atribuições do Estado para as Autarquias Locais. As ações de formação realizadas atuam em diversas áreas.

---

<sup>16</sup>Retirado de: <http://www.cimlt.eu/atividades/qualificacao-e-inovacao/cartografia> a 5 de maio de 2015

<sup>17</sup> Retirado de: <http://www.cimlt.eu/atividades/qualificacao-e-inovacao/cartografia> a 5 de maio de 2015

<sup>18</sup>Retirado de: <http://www.cimlt.eu/atividades/qualificacao-e-inovacao/cartografia> a 5 de maio de 2015

- **Serviços aos Municípios**

- Segurança em Obra - coordenação de segurança em obra. Desde 2005 que a CIMLT tem dois técnicos que desenvolvem atividades de Coordenação de Segurança nas Empreitadas, sempre que solicitados pelos municípios enquanto donos de obras.

- Licenciamento de instalações de combustíveis - é competência dos municípios o licenciamento de instalações de armazenamento de produtos de petróleo e o licenciamento de postos de abastecimento de combustíveis não localizados nas redes viárias regional e nacional, incluindo Unidades de Abastecimento de Gasóleo de Aquecimento em Postos de Abastecimento. De forma a auxiliar os municípios nesta função, a CIMLT desde 2004 “*analisa, emite pareceres técnicos e acompanha as vistorias sobre os processos de instalação de combustíveis dos seus municípios, tendo já sido analisados 171 processos de instalações de combustíveis*”<sup>19</sup>.

- Inspeção de Elevadores – a CIMLT é responsável pelas inspeções aos elevadores, nos municípios da Lezíria desde 2004, efetuadas por uma entidade acreditada pela Direção Geral de Energia e Geologia (DGEG).

- **Central de Compras Eletrónicas**

A Central de Compras Eletrónicas da CIMLT constitui um trunfo, para os municípios. Estes têm de ser competitivos, mas esta competição não os impede de se associarem para serem mais fortes. Uma das prioridades dos municípios da Lezíria é a “*transferência de algumas atribuições e competências relativas ao planeamento e coordenação, à participação em organismos e à negociação de bens e serviços, para efeitos de economia de escala*”<sup>20</sup>. Juntos, aumentam o poder de negociação de bens e serviços comuns a todos, desde que sejam adequados os níveis de qualidade, promovendo eficácia, eficiência, transparência, e que permitam reduzir os custos para as autarquias, que podem ser de 5% a 35%.

---

<sup>19</sup> Retirado de: <http://www.cimlt.eu/actividades/servicos-aos-municipios/licenciamento-de-instalacoes-de-combustiveis> a 5 de maio de 2015

<sup>20</sup> Retirado de: [http://cce.cimlt.eu/index.php?option=com\\_k2&view=item&layout=item&id=55&Itemid=30](http://cce.cimlt.eu/index.php?option=com_k2&view=item&layout=item&id=55&Itemid=30) a 5 de maio de 2015

Para dar corpo a este projeto foram feitos estudos para identificar os tipos de despesas correntes dos municípios, e de que modo estas podiam ser agregadas para negociação. As despesas mais significativas pertencem às categorias de: limpeza e higiene; conservação de bens; encargos das instalações; equipamento básico; transportes; combustíveis e lubrificantes.

As poupanças não são iguais para todos os municípios, estando em concordância com as suas despesas. A figura 21 mostra a estimativa de poupança total para cada município.

**Figura 21.** Estimativas da poupança anual, por município



Fonte:

[http://cce.cimlt.eu/index.php?option=com\\_k2&view=item&layout=item&id=51&Itemid=305](http://cce.cimlt.eu/index.php?option=com_k2&view=item&layout=item&id=51&Itemid=305)

Em 2011 é constituída a Central de Compras Elétricas, um contrato entre os municípios constituintes, pela AR – Águas do Ribatejo, EM, SA, RESITEJO – Associação de Gestão e tratamento dos lixos do Médio Tejo, LT – Sociedade de reabilitação Urbana, e pela DESMOR, EM, SA.

Dado o sucesso, em 2012 a ECOLEZIRIA – empresa intermunicipal para o tratamento de resíduos sólidos, juntou-se a este projeto, bem como a empresa municipal Viver Santarém, sociedade de cultura, desporto, turismo e gestão urbana de Santarém.

Com cada vez mais atribuições e menos recursos, este projeto manifesta-se como necessário para o desenvolvimento dos municípios em prol das populações, delegam

competências na Comunidade Intermunicipal o que permite canalizar verbas para as suas áreas prioritárias e estratégicas de desenvolvimento. Com esta transferência de competências para a CIMLT, os municípios puderam libertar recursos internos no decorrer dos processos e procedimentos de contratação de serviços.

Os municípios obtiveram já poupanças significativas em vários produtos e serviços, comunicações telefónicas, telecomunicações móveis, aquisição de papel fotocópia A4 e combustíveis. De facto, desde a sua constituição, em 2011, até à atualidade a Central de Compras conseguiu uma poupança direta de 9.418.092,72 €.

MAIS Lezíria é o nome de um projeto criado em 2011, que todos os anos tem iniciativas novas, com o objetivo *“de promover um grande convívio desportivo, a integração social, a promoção da saúde e a melhoria da qualidade de vida, incentivando a participação de todos, incluindo crianças, idosos e pessoas com deficiência”*<sup>21</sup>. As atividades são sempre de âmbito desportivo, como caminhadas, natação, futsal, entre outras, e na sua maioria são abertas a toda a comunidade.

A CIMLT desenvolve ainda competências de Higiene, Segurança e Saúde no trabalho *“avaliação e acompanhamento das condições de higiene e segurança dos postos de trabalho; ações de formação dos riscos para a segurança e saúde e das respectivas medidas de prevenção; exames médicos de admissão, periódicos, ocasionais”*<sup>22</sup>.

O projeto “Lezíria em Rede” pretende criar uma rede de comunicações de alta capacidade para municípios, empresas e outros organismos de nível regional, promovendo a articulação entre a administração local, instituições de ensino e empresas; impulsionar o desenvolvimento regional através da utilização de novas tecnologias; proporcionar aos habitantes da região o acesso a um conjunto de serviços inovadores, com serviços e conteúdos orientados para o cidadão; tornar os espaços internet e internet nas freguesias “postos avançados” de formação e mobilização da população.

São ainda disponibilizados Espaços Internet da Lezíria do Tejo, lugares onde a população tem livre acesso a um computador com internet, podendo realizar trabalhos e sua impressão.

---

<sup>21</sup> Retirado de: <http://www.cimlt.eu/actividades/gestao-de-programas-e-projectos/mais-leziria#startOfPageId141> a 5 de maio de 2015

<sup>22</sup> Retirado de: <http://cce.cimlt.eu/cce/projectos-cimlt/item/111-higiene-seguranca-e-saude-no-trabalho> a 5 de maio de 2015

O projeto “Ribatejo Digital” começou em 2002, numa parceria (entre os onze municípios, as freguesias, a região de Turismo do Ribatejo, a NERSANT, o Instituto Politécnico de Santarém e os jornais “O Mirante” e “O Ribatejo), que se centrou em quatro eixos de ação<sup>23</sup>: *sociedade do conhecimento para todos; da administração local; comunidade empresarial; promoção da região.*

O projeto tinha duas áreas de atuação: 1) permitir que a população tivesse acesso livre e gratuito à internet; 2) apoiar os municípios na modernização da administração local, ajudando à aproximação dos munícipes do trabalho das autarquias. Para isso, foram criados *sites* para os municípios que ainda não disponham desta ferramenta, e ajustar o *site* dos que já tinham, de forma a poder disponibilizar um conjunto de informações e serviços às populações, como a consulta de informação de processos, requerimentos *online* e leitura de contadores e comunicação de avarias. Com a digitalização do cadastro rústico da Lezíria e a digitalização dos PDM, juntamente com o cruzamento de dados, os municípios passaram a disponibilizar pedidos de informação prévia e emitir plantas de localização com informação constante nos PDM e loteamentos em vigor nos concelhos.

O projeto Ribatejo Digital é também uma forma de conhecer a sub-região. Foi criado o portal [www.ribatejodigital.pt](http://www.ribatejodigital.pt) onde o visitante tem acesso à informação sobre este território. Este projeto de cariz regional chamou a atenção a nível nacional, como foi o caso do Programa Operacional da Sociedade da Informação (POSI) que, em Outubro de 2002, convidou o Ribatejo Digital a ser "projeto-piloto" a nível nacional, com o intuito de implementar o mesmo projeto em todo o País.

Em 2007 foi constituída a empresa AR - ÁGUAS DO RIBATEJO, com um sistema intermunicipal, integrando os municípios de Almeirim, Alpiarça, Benavente, Chamusca, Coruche e Salvaterra de Magos, e ainda Torres Novas (embora não pertença à CIMLT, faz parte da empresa). A AR destina-se ao abastecimento de água, à recolha e tratamento de águas residuais, com 3 princípios: 1) o sistema plurimunicipal é capitais exclusivamente das Autarquias; 2) o modelo de gestão agrega todo o processo desde a captação até à distribuição de água na casa dos consumidores; 3) o tarifário é único para os 6 municípios.

---

<sup>23</sup> Retirado de: <http://cce.cimlt.eu/cce/projectos-cimlt/item/104-projecto-ribatejo-digital> a 5 de maio de 2015

Numa entrevista realizada ao presidente da mesa da Assembleia Geral da AR – Pedro Miguel Ribeiro, perguntou-se se era benéfico a empresa servir todos os municípios da CIMLT estruturando-a numa empresa que servisse toda a sub-região, porque existem municípios que não aderiram (mas Torres Novas aderiu não fazendo parte da CIMLT). *“Eu sou um defensor disso. Na altura estiveram para entrar todos os municípios, (...) desses 11 a Azambuja e Rio Maior já tinham acordos com as Águas de Portugal, (...) na altura a questão não era só pública, havia problemas por causa dos fundos comunitários (...) e houve 2 municípios, Santarém e Cartaxo, que saíram deste processo e portanto ficaram os outros sete, mais tarde (...) a Golegã acabou por sair, mas só saiu com a entrada de Torres Novas, (...) e houve duas decisões, de dois municípios, que saíram por decisões políticas, que estão a dar os resultados que estão a dar (...) acho que os munícipes não ganharam nada (...) a diferença aqui é que as câmaras que fazem parte das Águas do Ribatejo (...) conseguiram preços mais baixos. Agora se me perguntar se eu acho que era importante nós termos os municípios todos da Lezíria aqui, acho que era e gostava de ter os municípios todos da Lezíria”* (entrevista realizada a 11 de abril de 2014).

## 9.2. As CCDR

Como já referido, a CIMLT responde perante duas CCDR.

No que concerne a projetos de planeamento e ordenamento do território as CCDR atuam nas seguintes sub-regiões:

CCDR-LVT	CCDR-Alentejo
<ul style="list-style-type: none"><li>• Oeste</li><li>• Médio Tejo</li><li>• Lezíria do Tejo</li><li>• Grande Lisboa</li><li>• Península de Setúbal</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Baixo Alentejo</li><li>• Alto Alentejo</li><li>• Alentejo Central</li><li>• Alentejo Litoral</li></ul>

Contudo para que as Sub-regiões tivessem acesso aos fundos comunitários, e estando inseridas na região de Lisboa não tinham acesso, três sub-regiões foram “reintegradas” em outras regiões. Assim, segundo o Decreto-lei nº 244/2002, de 5 de novembro, as NUTS III Oeste e Médio Tejo passam a pertencer à NUTS II Centro e a NUTS III Lezíria do Tejo passa a pertencer a NUTS II Alentejo.

A CCDR-LVT desenvolve trabalhos e projetos de acordo com as competências delegadas às CCDR, referidas no ponto 6.

No âmbito desta investigação, as competências da CCDR-LVT mais importantes são as desenvolvidas no setor do Planeamento e Ordenamento do Território, através da:

- Elaboração dos Planos Regionais de Ordenamento do Território (PROT)
  - PROT da Área Metropolitana de Lisboa (PROT AML)
  - PROT do Oeste e Vale do Tejo (PROT OVT)
- Acompanhamento e apreciação dos Planos Municipais de Ordenamento do Território
  - Planos Diretores Municipais (PDM)
  - Planos de Urbanização (PU)

➤ Planos de Pormenor (PP)

- Pareceres Sobre Ocupação, Uso e Transformação do Território
- Reserva Ecológica Nacional (REN)
- Normas e Procedimentos Ordenamento do Território

Para a sub-região, as orientações de ordenamento e desenvolvimento estão consagradas no PROT-OVT, um instrumento de desenvolvimento territorial de natureza estratégica, que detalha e ajusta à região as linhas orientadoras do Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território. O PROT-OVT define a “*estrutura regional do sistema urbano, das redes de infra-estruturas e dos equipamentos de interesse regional e definem os objetivos e princípios quanto à localização das atividades e os grandes investimentos públicos; as suas normas fixam o quadro estratégico, as orientações de carácter genérico e as diretrizes para o ordenamento do território regional são documentos fundamentais para a definição dos programas de ação das intervenções cofinanciadas pelos Fundos Estruturais e de Coesão da União Europeia*” (PROT-OVT, 2009:8). Todos os projetos para a Lezíria, e todos os PDM (finais e em revisão) têm de estar em conformidade e seguir as linhas orientadoras do PROT-OVT.

As estratégias de base territorial e os objetivos para o Oeste e Vale do Tejo têm de respeitar os princípios gerais de coesão, da segurança de pessoas e bens, da equidade da competitividade, da sustentabilidade dos recursos naturais e da qualificação ambiental, urbanística e paisagística do território; valorização da região no contexto europeu e mundial; criar oportunidades e valorização da região com a construção do novo aeroporto; desenvolvimento e capacidade de atração de atividades económicas e valorização e proteção da agricultura, das explorações agrícolas e florestais.

A concretização dos objetivos principais está apoiada em quatro eixos de atuação, ancorados na competitividade, valorização, qualidade e multifuncionalidade.

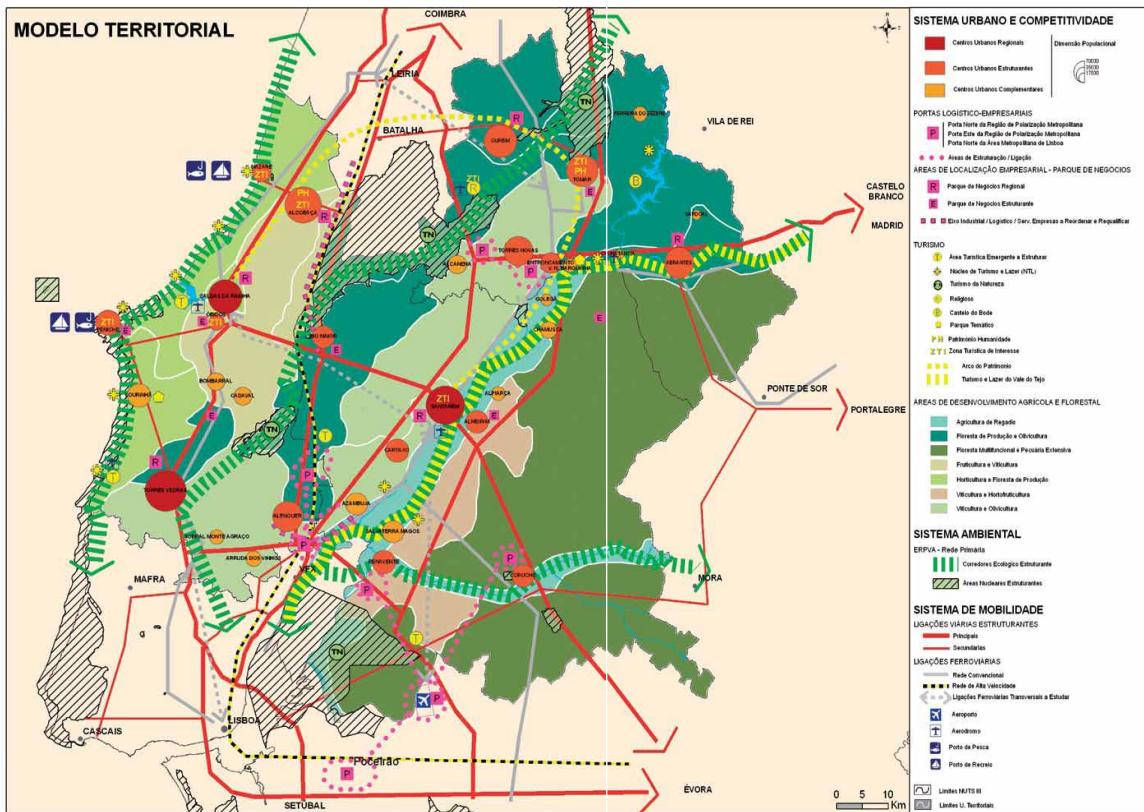
O desenvolvimento está suportado em três sistemas estruturantes: o sistema urbano e a competitividade, o sistema ambiental e o sistema de mobilidade (quadro 14).

As sub-regiões de Oeste e Vale do Tejo funcionam como uma *charneira de articulação* entre a Área Metropolitana de Lisboa e as regiões do Centro e Alentejo.

<b>Quadro 15.</b> Sistemas estruturantes do Modelo Territorial do Oeste e Vale do Tejo	
Sistema urbano e de competitividade	Suportado por um conjunto de centralidades articuladas em subsistemas urbanos que orientam, organizam e reforçam a rede urbana regional, e por uma malha de áreas empresariais que, aproveitando as dinâmicas instaladas e emergentes, promovem o desenvolvimento de atividades âncora mobilizadoras de recursos de conhecimento e de tecnologia avançada e com elevado potencial internacionalização.
Sistema ambiental	Traduzido no modelo territorial pela Estrutura Regional de Proteção e Valorização Ambiental, incluindo os recursos hídricos, o litoral, o solo e a paisagem, bem como a temática da energia e as áreas de risco.
Sistema de mobilidade	Assenta na rede de infraestrutura físicas rodoferroviárias existentes e num conjunto de propostas que visam o reforço da malha existente. Pretende-se o completamento da rede viária principal programada e a melhoria das condições de acessibilidade proporcionadas pela ferrovia, mediante a modernização de linhas existentes e a construção de troços de conexão que visam a melhoria da conectividade da rede e o incremento da utilização do modo de transporte ferroviário, no contexto da promoção do transporte público em detrimento do transporte individual.
Fonte: PROT-OVT	

Com base nos sistemas estruturantes definidos foi desenhado o modelo territorial ambicionado para a região (figura 22), respeitando normas orientadoras, objetivos, eixos estratégicos e sistemas estruturantes. A cidade de Santarém destaca-se como centro urbano regional, a par de um conjunto de centros urbanos estruturantes ao longo das margens do rio - Benavente, Cartaxo, Almeirim e Rio Maior e centros urbanos complementares - Salvaterra de Magos, Azambuja, Alpiarça, Chamusca e Golegã. Sobressaem ainda as áreas de desenvolvimento agrícola e florestal (cor verde), e as ligações rodoviárias.

Figura 22. Modelo territorial definido no PROT-OVT (2008)



Fonte: PROT-OVT

## **10. Influência de uma governação multinível na sub-região – a perspetiva dos autarcas**

O método utilizado para a recolha de dados qualitativos apoiou-se na realização de entrevistas aos presidentes dos municípios da sub-região. Todos corresponderam ao pedido (com exceção do autarca da Golegã, por indisponibilidade do mesmo).

As entrevistas foram estruturadas em dez perguntas de resposta livre e realizadas de abril de 2014 a março de 2015 nas respetivas Câmaras Municipais<sup>24</sup>, à exceção da entrevista à autarca de Rio Maior, que enviou as respostas por *e-mail*. O objetivo das entrevistas é identificar as formas de cooperação, relacionamento e conflitos entre os municípios, com a CIMLT e as CCDR. As entrevistas geraram informação e uma perspetiva atualizada sobre o relacionamento entre as principais entidades públicas com responsabilidades na gestão territorial da sub-região.

Como referido no ponto 6.1.4., as autarquias locais têm cada vez mais competências próprias e competências delegadas pelo Estado. Contudo, com recursos financeiros cada vez mais escassos, a situação económica das câmaras tem-se vindo a degradar, exigindo um esforço quotidiano para exercer as suas atribuições. Como refere o autarca de Coruche: *“os municípios e a municipalidade têm cada vez dificuldades mais agravadas, isto é, fazer política autárquica no presente é completamente diferente daquela que se fazia há 10 ou 15 anos (...). As autarquias têm uma responsabilidade muito maior, dadas as transferências do Estado central para as autarquias. Muitas dessas transferências vêm desprovidas de financiamento”*. A par disto, as autarquias locais têm de lidar com o escrutínio próximo da população, que todos os dias querem ver os seus problemas resolvidos, dos mais pontuais (um buraco na estrada, a falta de um caixote do lixo...) até aos mais estruturantes (disponibilização de mais emprego, de mais equipamentos...).

Neste contexto de dificuldades, as autarquias têm de cooperar cada vez mais, procurar parceiros e trabalhar em conjunto, para melhorar a qualidade de vida dos

---

<sup>24</sup> Entrevistas realizadas nas Câmaras de Salvaterra a 24 de novembro de 2014, Chamusca a 16 de junho de 2014, Benavente a 16 de maio de 2014, Almeirim a 11 de abril de 2014, Azambuja a 26 de novembro de 2014, Coruche a 24 de novembro de 2014, Cartaxo a 9 de janeiro de 2014 e Alpiarça a 2 de fevereiro de 2014.

municípios, reforçar a coesão territorial do município e potenciar a criação de mais riqueza.

O tratamento da informação das entrevistas está organizado em subpontos, de acordo com o tema das perguntas.

### 10.1 Conceito de Governança

***Questão 1** – Dado que o conceito de Governança é recente e ainda está pouco valorizado, num contexto de recessão económica é urgente alterar os modos de cooperação entre os atores públicos (de diferentes níveis e sectores da Administração) e privados (económicos, sociais, culturais) que têm influência nas dinâmicas territoriais do município. Na sua perspetiva, como se devem envolver os vários atores? E como se devem estruturar as redes de cooperação?*

A resposta foi unanime entre os entrevistados. Todos os autarcas dão particular importância à existência de colaboração e cooperação entre os setores público e privado. Isto porque o sector público tem poucos recursos para investir e os privados podem trazer emprego, dinamizar o concelho e torná-lo competitivo. Todos os presidentes de câmara querem um município atrativo (social e economicamente), mas isto não faz com que os municípios tenham de funcionar como ilhas. Como refere o presidente de Santarém “*nós, para além de estarmos numa crise, durante muitos anos tivemos uma prática em que olhávamos muito para o interior dos concelhos, ignorando (minimizando) o que estaria na sua envolvente. Claro que os concelhos têm que ser competitivos uns com os outros, mas há matérias supraconcelhias que têm que funcionar em estreita relação*”.

A relação entre o setor público e o setor privado não pode deixar de existir só porque o país tem exemplos de más parcerias, isto é, parcerias que se têm traduzido em elevados custos para o Estado e os cidadãos. Para o autarca do Cartaxo “*esta relação entre entidades públicas e entidades privadas deve ser (...) consolidada num regime de parceria. Não parceiros para apenas ter o nome associado a um projeto ou um logotipo associado a um projeto, mas parceiros para partilhar responsabilidades, que delimitem muito bem o que compete a cada um, com que objetivo (...). Esta clarificação facilita a mobilização de recursos e um envolvimento mais profícuo, portanto, eu entendo que os tempos atuais aconselham que esse regime de parceria possa ser intensificado*”.

A relação/cooperação entre autarquias parece (potencialmente) fácil e desejada. Para os autarcas as dificuldades centram-se no entendimento entre autarquias locais e administração central. De facto, existe uma relação difícil, com pouca abertura e flexibilidade em torno dos problemas dos munícipes. Segundo o autarca de Salvaterra de Magos *“era importante que entre a administração central e a administração local houvesse cooperação (...). Onde eu tenho sentido mais dificuldade, não é na relação com os colegas de outras câmaras municipais, independentemente do partido a que pertencem, mas é na administração central (...) com honrosas exceções. Em regra, tem uma postura desconfiada, distante, com pouca capacidade de diálogo e, por vezes, para os operadores privados que estão no terreno era importante que houvesse uma sintonia e alguma agilidade de procedimentos e processos, nomeadamente de licenciamento, etc.. Isso passaria por uma articulação mais estreita entre a administração central e a administração local, e isso não se tem verificado”*.

O problema não é com quem está no topo da hierarquia, mas com um conjunto de leis e procedimentos obrigatórios, que geram entropias nos processos. Por vezes, a burocracia é tão intensa que muitos atores privados perdem o interesse de investir no território. O presidente de Almeirim ilustra este aspeto com um exemplo de uma empresa que *“ (...) se quer instalar em Almeirim e que pediu um estudo de impacte ambiental. Posteriormente fez uma alteração à localização dos pavilhões e teve de fazer um novo estudo de impacte ambiental. Estamos a falar apenas, e só, de alterar a disposição, há menos construção, o terreno é o mesmo, portanto são coisas destas que têm que ser alteradas”*.

O envolvimento dos atores deve acontecer tendo em conta o papel delegado a cada um. Estes não devem intervir na ação de cada um, mas trabalhar em conjunto e em complementaridade. Como refere o autarca de Santarém: *“os municípios não devem intervir em áreas que estão bem servidas pelo privado, assim como acho que se já houver um bom serviço público o privado não deve concorrer connosco”*. O acesso aos próximos fundos europeus, através da Estratégia Integrada de Desenvolvimento Territorial da Lezíria do Tejo 2014-2020, prevê a necessidade de articular os diferentes atores, recorrendo a redes de cooperação. Para o autarca de Coruche *“Os próximos fundos comunitários têm muito a ver com essa perspetiva, uma perspetiva de envolvimento de todas as entidades que, de certa forma, têm peso no nosso território um pouco na perspetiva para que aquilo que se cria e se desenvolve nas nossas regiões seja do*

*interesse de todos (...). Eu partilho da opinião que as coisas devem ser estruturadas e ponderadas no sentido de todos trabalharmos em conjunto”.*

De facto a Lezíria, enquanto CIM, procura parceiros nos seus projetos, tentando envolver os diferentes atores. Para a Estratégia Integrada de Desenvolvimento Territorial da Lezíria do Tejo 2014-2020, foram 21 entidades signatárias a celebrar protocolos.

Por outro lado os autarcas procuram ter apoios dos atores privados nos seus projetos, uma vez que os recursos públicos são escassos e estes podem reforçar o capital. Por exemplo, a câmara da Azambuja procura atores privados para apadrinhar parques infantis, ou seja, as empresas contribuem para a sua requalificação e, como contrapartida, têm uma placa com o seu nome no local, conferindo-lhes notoriedade no concelho. Este envolvimento permite proporcionar melhores condições de vida às populações, o que é cada vez mais difícil face às limitações de investimento das autarquias. Assim, os privados surgem como uma lufada de oxigénio como refere o autarca de Benavente “*há aqui um conjunto de experiências e práticas daquilo que é a cooperação (...). Hoje é extremamente difícil gerir uma autarquia face aquilo que é uma diminuição de receitas (...). Não podemos fazer aquilo que os governos têm feito, que é resolver o problema pelo lado dos impostos e receita, (...) e portanto o desafio que temos de vencer é reduzirmos na despesa, sermos mais eficientes e procurarmos nas parcerias, na cooperação a concretização desse objetivo”.*

## 10.2 A regionalização

**Questão 2** - *Na sua perspetiva a não concretização da regionalização dificultou ou favoreceu os processos de cooperação intermunicipal?*

As respostas caminharam no mesmo sentido, mas com algumas diferenças ideológicas. Há consenso no reconhecimento que seria benéfico para a sub-região a existência de uma região com autonomia política, e com um presidente eleito e não nomeado.

Como referido anteriormente, a Lezíria do Tejo pertence a duas CCDR, facto muito criticado pelos autarcas. A integração na CCDR-Alentejo é positiva, pois permite-lhes ter acesso a fundos comunitários, mas esta mudança devia ter sido integral, pois não

faz sentido depender da CCDR-LVT para o ordenamento do território. A existência de uma autarquia regional acabaria com esta dualidade.

Para o autarca de Santarém existe em Portugal uma “*desorganização territorial*”, que prejudica as estratégias de desenvolvimento do território. Elucida com um exemplo “*Em 6 anos, Santarém passou por três estruturas ligadas ao turismo: estava na região de turismo do Ribatejo, depois transitou para a região de Lisboa e Vale do Tejo e agora está no Alentejo. Em 6 anos passamos por 3 regiões completamente diferentes: o Ribatejo era só o Ribatejo, Lisboa e Vale do Tejo está muito focada em Lisboa (uma vez fui à apresentação estratégica da CCDR para o turismo de Lisboa e Vale do Tejo e parecia que era só feito da Expo a Cascais e por vezes apareciam umas fotografias da Lezíria, mas não senti que a nossa região fosse retratada naquela estratégia); hoje estamos no Alentejo, e entre Ribatejo-Alentejo há uma maior proximidade*”. Como é possível traçar uma estratégia e cumpri-la se, de dois em dois anos, muda a entidade que tutela o turismo na sub-região?

Neste sentido os autarcas defendem uma estrutura ou organismo exclusivo de uma região. A própria CCDR poderia ser esse organismo, desde que o presidente fosse eleito e não nomeado pelo governo, como acontece.

O autarca do Cartaxo refere que os presidentes nomeados são pouco conhecidos pela população: “*Se perguntar à população quem é o presidente de Câmara do seu município, a maior parte das pessoas sabe; mas se perguntar quem é o presidente da CCDR da sua área geográfica, eu estou convencido que 99% das pessoas não faz ideia de quem seja, e não sabe porque é uma figura nomeada, não é uma figura eleita, não teve de apresentar um projeto político e, portanto, essa legitimidade democrática parece-me que faria falta*”.

Todavia, alguns autarcas duvidam que a regionalização funcionasse com a divisão administrativa que está instituída neste momento, a partir das CCDR. Contudo, aquando do referendo para a regionalização, em 1998, um dos desacordos entre os partidos foi o mapa das regiões propostas. Embora sejam divisões diferentes, e se outro mapa for definido é difícil que esta seja aceite por todos. O facto do referendo sobre a regionalização ter um resultado negativo levou posteriormente vários governos a apostar num modelo intermunicipal. Em 2003, a agregação dos municípios em Áreas Metropolitanas e em CIM foi legislada. O modelo então adotado revelou-se num fracasso (PEREIRA, TEIXEIRA e GIL, 2015), tendo sido a solução aperfeiçoada em 2008 e 2013.

As CIM são uma forma de cooperação bem conseguida. Para a autarca de Rio Maior “A criação das CIM foi positiva em termos de colaboração e cooperação intermunicipal, pois trata-se de organismos que reúnem autarquias cuja proximidade territorial e as afinidades culturais e regionais tornam mais fácil a implementação de projetos comuns. Estou certa que o relacionamento entre autarquias que hoje se vive no âmbito das CIM seria difícil de promover ao nível dos modelos de regionalização que foram propostos”.

Se a ausência da regionalização dificultou ou favoreceu os processos de cooperação em si, é difícil de avaliar. Difícil porque ainda não existiu. O mais importante é que haja uma verdadeira reforma administrativa no país e não o que tem sido feito até agora como a agregação (imposta) de freguesias, ou alterações de competências ao nível do poder local. Para superar a fragmentação municipal é indispensável a criação de um patamar intermédio, entre o Estado e os municípios provido de atribuições que fomentem o desenvolvimento da sua região (PEREIRA, TEIXEIRA e GIL, 2015).

### 10.3 Auscultação dos atores

**Questão 3** - *No seu município há práticas instituídas de auscultação regular dos principais atores antes da tomada de decisões que os afetam? Há plataformas de colaboração estabelecidas? Há procedimentos regulares de informação da população das mudanças em curso no município? Há estruturas regulares de monitorização de execução do PDM e das dinâmicas territoriais a funcionar?*

As respostas foram semelhantes. Todos manifestam a preocupação de reunir com os diferentes atores e de dar a conhecer à população as iniciativas que decorrem no concelho. A escassez de recursos financeiros das autarquias dificulta o processo de auscultação e divulgação dos projetos e atividades em curso. Todas as autarquias têm um *site* na internet onde disponibilizam informação sobre o concelho e sobre os trabalhos, constituição, documentos de planeamento e ordenamento do território (como o PDM), e um portal para que os cidadãos possam dar opiniões e sugestões. São disponibilizados muitos conteúdos, o mesmo acontece nas redes sociais, como o Facebook. Esta forma de dar informação é mais prática e rápida, mas exclui aqueles que não têm computador e internet, ou têm limitações à sua utilização, nomeadamente a população mais idosa. Os boletins municipais combatiam, em parte, esta exclusão, eram impressos e chegavam por

correio à população, mas tinham um custo elevado, que as autarquias não podem agora suportar. Como refere o presidente de Salvaterra “*nós demos ao site da câmara e à página do Facebook uma dinâmica que até aqui não tinha. Não gastamos dinheiro em publicidade para termos os boletins municipais, embora eu reconheça que era uma das formas de comunicação mais importante para as populações. Mas em períodos de crise é preciso reduzir custos, e então é melhor cortarmos naquilo que é menos relevante, digamos assim*”.

A nível legislativo existe a obrigatoriedade de reunião com os órgãos que constituem a câmara municipal, bem como as reuniões com as juntas de freguesia. Reúnem também com os parceiros sociais, sempre que necessário, esta é uma forma de perceber os seus problemas, como estão a funcionar, o que precisam para dar resposta aos pedidos de ajuda, enfim, auxilia ambos os atores. Estes parceiros podem ser públicos e privados, seja a Santa Casa da Misericórdia, Proteção Civil, Fundações Locais, Associação Empresarial, Conselho municipal para o Desporto, etc.

Ao nível das estruturas de monitorização do PDM e das dinâmicas territoriais, na maior parte dos municípios não existem ou, quando são referidos, funcionam de forma pontual e não estruturada. O autarca do Cartaxo reconhece que há uma grande dificuldade na monitorização e que há muito para fazer para a superar. Esta atitude é reveladora da pouca atenção dada ao processo de planeamento. Em contextos de grande incerteza (como o que atravessamos) é fundamental que as entidades que gerem os territórios tenham informação rigorosa sobre o sentido das transformações que estão a decorrer e qual a capacidade de resposta (ou a falta dela) dos instrumentos de planeamento em vigor, para conseguirem agir em tempo útil. Daí a importância de monitorização e a estranheza sobre a pouca atenção que merece por parte das autarquias locais.

#### 10.4 Relação do município com as CCDR

**Questão 4** - *Pertencendo a sub-região, a duas CCDR, qual a relação dos municípios com cada uma delas? Existem práticas regulares de cooperação, há conflitos ou obstruções no relacionamento?*

Todas as respostas foram no mesmo sentido: a relação com as duas CCDR é positiva, sobretudo ao nível técnico. Sempre que é pedida ajuda existe a preocupação de resolver o problema, de contribuir para encontrar soluções. As dificuldades estão sobretudo na legislação que é preciso cumprir, fechada, pouco flexível e, por vezes, desfasada da realidade.

Para o autarca do Cartaxo *“Nós temos, não diria situações de conflito, mas muitas tensões com a CCDR de Lisboa, que tem a ver com interpretações na área urbanística. Dou-lhe um exemplo, sendo a nossa região muito agrícola, temos aqui constrangimentos urbanísticos tremendos a nível daquilo que são as estruturas de apoio à agricultura. O agricultor (...) investe em máquinas agrícolas de milhares de euros, essas máquinas agrícolas têm uma dimensão que não lhes permitem circular em determinadas áreas/zonas urbanas. Se não criarmos, através das leis ambientais e de ordenamento do território, capacidade para que estes agricultores disponham de uma estrutura para alojar esses equipamentos (...) estamos a dizer a este importante setor da região, para não investir (...) muitas vezes nós apelamos à sensibilidade da CCDR para estas questões”*. No mesmo sentido, o autarca de Alpiarça refere que *“(...) conflitos não propriamente, mas o que eu acho que torna difícil, às vezes, o relacionamento, sobretudo com Lisboa e Vale do Tejo, são as questões do ambiente e da gestão do território, a excessiva regulamentação e a rigidez da interpretação que é feita pelas estruturas técnicas da CCDR, que muitas das vezes desconhecem o terreno”*.

Outro problema referido pelos autarcas está associado com as dificuldades sentidas na revisão dos PDM, realizada com o acompanhamento da CCDR-LVT. Para a revisão do PDM são precisos múltiplos pareceres, que demoram muito tempo, por vezes adiando por muitos anos a revisão deste instrumento de gestão territorial. Como refere o presidente de câmara de Almeirim *“nós para alterarmos o PDM, que é um instrumento fundamental (...), estamos num processo que tem 14 anos. Isto é impensável! Existem dezenas de entidades que têm de dar parecer e as entidades da administração pública*

*desconcentrada não se entendem na maioria dos casos, uns dizem uma coisa, outros dizem outra e os processos vão-se arrastando”.*

Para o autarca da Chamusca, existe um conflito expresso, ou uma discordância assumida com a CCDR-LVT. Este conflito prende-se com a localização de “*ecocentros com grandes contentores de recolha (...). Quando foram criados, a sua localização estava descrita no PDM como zona urbanizável, agora a CCDR está a pedir para fazermos uma alteração desta para zona industrial. Para mim não faz sentido porque estes contentores funcionam como um grande depósito, uma vez que depois vai lá o camião e leva tudo para a RESITEJO, ou seja, ali não se transformam materiais para se considerar ali uma zona industrial*”.

A relação dos municípios com a CCDR-Alentejo é mais fácil e cordial, talvez porque apenas envolve questões ligadas com a distribuição de fundos comunitários.

#### 10.5 Relação do município com a CIMLT

**Questão 5** – *Como descreve a relação do seu município com a CIMLT? Pode dar exemplos de cooperação? Pode dar exemplos de obstruções? Existem conflitos (latentes ou expressos)?*

Todos os autarcas classificam como “muito boa” a relação entre os municípios e a CIMLT. Todos elogiam a cordialidade, solidariedade, amizade, respeito, ajuda, etc., aí existente.

Estão representados três partidos políticos (PS, PSD e CDU), mas todos afirmam que na CIMLT as ideologias políticas são minorizadas em prol do benefício da sub-região. As estratégias são votadas com unanimidade, traduzindo o bom entendimento e espírito de cooperação entre todos. Como revela o autarca do Cartaxo “*estão ali presidentes de câmara eleitos pelo PS, pela CDU e pelo PSD e não se dá por isso. Todos estão muito focados na procura de respostas para necessidades que são comuns, as questões político-partidárias ficam fora da sala e dentro da sala todos procuram definir políticas públicas que possam resolver esses problemas, que muitas vezes são comuns*”.

Atualmente, com a concretização dos fundos comunitários para o período 2014-2020, a CIMLT irá enfrentar um desafio, que se prende com a sua distribuição. É um desafio que o autarca de Salvaterra de Magos classifica como um teste à cooperação “*vai*

*ser um bom teste (...), mas eu acredito que os atuais presidentes de câmara vão ser bons herdeiros do espírito que a CIMLT construiu ao longo de anos e tomáramos nós que a cooperação entre os diferentes níveis da administração tivesse a mesma qualidade que temos na CIMLT”.*

Assim, nenhum dos entrevistados refere a existência de conflitos no relacionamento com a CIM, sublinhando o espírito de entreajuda e de cooperação

Nos exemplos de cooperação é destacada a Central de Compras, que permitiu ganhos económicos, e os demais projetos apresentados no ponto 9.1.

#### 10.6 Apoio das entidades

***Questão 6 – Já teve projetos em que pediu a colaboração de alguma destas entidades, e não os realizou por falta do devido apoio?***

Mais uma vez as respostas caminharam num sentido, não tendo sido identificados projetos nessas circunstâncias. Mas, por vezes, existem dois tipos de situações que podem concorrer para que tal aconteça: i) falta de recursos financeiros (da autarquia, dos fundos comunitários) que impedem a sua realização; ii) legislação excessiva e pesada, que cria dificuldades ou obstáculos, por vezes intransponíveis.

Nestas situações não é a falta de apoio das entidades desconcentradas do Estado ou da entidade intermunicipal, mas sim problemas decorrentes com as situações acima descritas. Os técnicos de ambas as entidades prestam apoio e, sempre que possível, ajudam a superar as dificuldades em causa. A preocupação de ajudar o município a resolver os problemas e ver os projetos concluídos parece estar sempre presente.

Existem dois exemplos concretos de ajuda entre municípios e CCDR-Alentejo para a candidatura aos fundos comunitários 2014-2020: i) Salvaterra de Magos – requalificação do antigo mercado de Marinhais, para funcionar como um Mercado de Cultura; ii) Azambuja – reparação do barco Vala Real, para passeios turísticos no rio Tejo.

## 10.7 Conflitos penalizadores

**Questão 7 – Tem conhecimento de conflitos entre a CCDR e a CIMLT, que podem penalizar os municípios nas suas políticas de ordenamento do território?**

Os autarcas da Lezíria não têm a perceção que exista um conflito entre as entidades desconcentradas do Estado e as entidades intermunicipais. Ambas procuram ajudar o território a desenvolver-se segundo orientações expressas, como é exemplo o PROT-OVT e o PTI. Contudo, em muitas situações existem políticas que podem penalizam os municípios, mas estas ocorrem não por conflitos entre as entidades, mas devido à necessidade de cumprir a legislação, como já referido.

Para o autarca de Almeirim, e enquanto presidente da CIMLT, existe um desentendimento, que pode ser negativo no aproveitamento de fundos comunitários, embora neste caso, a CCDR-Alentejo esteja a cumprir regras do Governo. De facto *“estamos neste momento a tratar de fundos comunitários. Nós, CIM, queríamos continuar com a contratualização, sermos nós a gerir uma parte desses fundos, a CCDR entende que isso será praticamente impossível mas também é verdade que essas são orientações de cima (...) eu acho que esta gestão vai ser um erro, não há capacidade de uma série de atores (...) para gastar o dinheiro que é colocado à sua disposição (...) portanto, achava que os fundos deveriam ser distribuídos de outra forma, onde essa cooperação (CCDR e CIM) devia ser de outra forma. Agora as orientações também são do Governo da República que diz querer gerir os fundos de outra maneira e portanto aí, como se costuma dizer, manda quem pode e obedece quem deve”*<sup>25</sup>.

No caso concreto de ordenamento do território, há condicionantes excessivas e por vezes desajustadas da realidade, como afirma o autarca de Coruche *“ há políticas que*

---

<sup>25</sup> A CIM, em conjunto com outras entidades, foi responsável pela elaboração da Estratégia Integrada de Desenvolvimento Territorial, para a sub-região. As candidaturas a nível financeiro são muito acima das dotações indicativas, o que se torna preocupante para os eixos estratégicos inicialmente definidos. Além disso, as infraestruturas propostas têm de se fazer acompanhar com o processo de mapeamento, uma *“metodologia de trabalho, outorgando às CCDR o papel de entidade coordenadora e determinando que o mapeamento resulte de uma articulação entre as mesmas, as CIM e os serviços setoriais desconcentrados. (...) Alguns destes serviços tentam o cofinanciamento de alguns projetos próprios, através das reduzidas dotações consignadas ao setor municipal nos Investimentos Territoriais Integrados (ITI), (...) importa reafirmar a necessidade de aceitação, por parte das entidades intermunicipais, de integração em ITI de operações vindas dos serviços desconcentrados ou de outras entidades como as IPSS, desde que o montante para o co financiamento destas operações constitua acréscimo às dotações dos ITP”*, (Associação Nacional de Municípios Portugueses, 7 de julho de 2015).

Na opinião do autarca, existem atores como as IPSS, que poderão não conseguir financiamento bancário, necessário para alavancar os fundos comunitários.

*condicionam na totalidade sem que haja uma perceção da realidade (...) há pessoas que já têm casas há 20, 30 anos e se quiserem remodelar ou fazer uma casa nova para o filho não podem, e isso é penalizador porque estamos a afastar as pessoas (...). O Governo é que deve ter sensibilidade para alterar estas questões e perceber que cada região é diferente, tem especificidades e é isso que deve ser valorizado, e deve haver uma margem (...) que permita o livre arbítrio dos autarcas para poderem condescender ou não, e que deve valer aquilo que são as necessidades do nosso território”.* Este é um problema ambíguo; se por um lado, não se permite a construção, ou ampliação de habitações nas áreas mais rurais, está-se a proteger o solo agrícola mas, por outro, está-se a isolar a população que vai ficando mais envelhecida, e concentrar a população nos centros urbanos.

#### 10.8 Projetos com outros municípios

***Questão 8 – O seu município tem projetos com outro (s) município (s) que não envolvem a CIMLT? Em caso afirmativo, que tipo de projetos?***

Vários municípios têm projetos em comum e, por norma, esses projetos são realizados com os municípios contíguos geograficamente. Muita da cooperação entre municípios passa pela partilha de equipamentos para as festas, como palco, bancadas, tronqueiras, grades de proteção, entre outros, referidos pela maioria dos autarcas entrevistados.

A listagem seguinte ilustra exemplos de projetos e indica os municípios envolvidos:

- Alpiarça - Almeirim - alcatroamento e limpeza de estradas;
- Cartaxo – Santarém / Azambuja / Rio Maior - defesa da linha de água rio Maior, que atravessa todos os municípios;
- Coruche – Associação de Municípios com Cortiça, com o objetivo de promover a cortiça com valor acrescentado (estes municípios são, essencialmente, da região Alentejo);
- Almeirim – Alpiarça - têm uma ETAR para os dois municípios;

- Almeirim - Santarém - iluminação da ponte D. Luís, paga por ambos os concelhos;
- Almeirim - Chamusca com a criação de um gabinete técnico-florestal intermunicipal, para gerir as questões relacionadas com a proteção da floresta e com os fogos;
- Salvaterra de Magos – Benavente - parceria para requalificação de uma estrada que serve ambos os concelhos;
- Santarém – Azambuja / Torres Novas - parceria para a requalificação de estradas contíguas.

Constata-se que a cooperação está focada sobretudo em infraestruturas, em especial nas rodoviárias.

#### 10.9 Conflitos com outros municípios

*Questão 9 – Tem algum conflito com outro (s) município (s)? Quais as razões? Que reflexos têm no ordenamento e desenvolvimento do município?*

Todos os entrevistados foram unânimes na afirmação da ausência de conflitos entre os municípios.

#### 10.10 Domínios de cooperação intermunicipal a reforçar

*Questão 10 – Apesar da cooperação intermunicipal ser muito positiva na sub-região, há ainda áreas que podem ainda ser exploradas?*

Alguns autarcas tiveram dificuldade em responder à questão. Tendo em conta o orçamento e meios disponíveis para atuar no território, há um elogio generalizado ao trabalho da CIMLT que, no entender dos autarcas, devia de ser um exemplo para o país. A cooperação é efetiva, todos são envolvidos para obter ganhos que se traduzem em

benefícios para a população, e os resultados são visíveis. Apesar disso, parece que há domínios onde essa cooperação pode ser reforçada. Três exemplos foram apontados.

Para os autarcas de Alpiarça e Coruche, a questão da energia elétrica poderia ser explorada de outra forma, para diminuir custos. O autarca de Coruche lança a ideia de criação de *“uma empresa de abastecimento energético da Lezíria no âmbito da CIMLT, poderia ser um projeto ligado às energias alternativas, eólicas, biomassas e solar”*.

A questão dos transportes coletivos na sub-região é também uma oportunidade a explorar na perspetiva do autarca do Cartaxo, para assegurar que toda a população tenha igual acesso a bens, equipamentos e atividades.

Os resíduos são outra preocupação, admitindo que deveria existir uma estrutura idêntica para a recolha dos resíduos sólidos, tal como a existente para a captação, tratamento e distribuição de água. Neste âmbito, está em curso um estudo, para a criação de uma estrutura a nível da sub-região, mas ainda não está finalizado.

## 11. Modelo de governação na Lezíria do Tejo: Análise SWOT

A partir da análise da sub-região, procedeu-se à elaboração de uma matriz SWOT da Lezíria do Tejo, com enfoque no modelo de governação vigente.

<b>Pontos Fortes</b>	<b>Pontos Fracos</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Capacidade de entendimento entre os autarcas.</li> <li>• Pró-atividade da CIMLT, com realização de projetos de desenvolvimento sub-regional.</li> <li>• Inclusão de vários <i>stakeholders</i> regionais na Estratégia Integrada Lezíria 2020.</li> <li>• Tradição de associativismo municipal.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Demasiado tempo no processo de revisão do PDM.</li> <li>• Ausência de uma região administrativa.</li> <li>• Reorganização dos serviços desconcentrados do Estado tem desvitalizado várias sedes de município e favorecendo os processos de concentração em Santarém.</li> <li>• Abordagens diferenciadas (nem sempre convergentes) ao nível do ordenamento do território entre os municípios e CCDR-LVT.</li> </ul>
<b>Oportunidades</b>	<b>Ameaças</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Reforço das competências das CIM.</li> <li>• Integração da Lezíria na região Alentejo para efeitos de afetação de fundos comunitários.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Tutela de duas CCCDR, agrava a coordenação, podendo dificultar a articulação, desenvolvimento e ordenamento.</li> <li>• Disparidades regionais e forte dependência dos centros urbanos à cidade de Santarém.</li> <li>• Ambiguidade relativamente à regionalização (comprometendo soluções alternativas).</li> </ul>

## IV – Considerações Finais

A Constituição da República instituiu, em 1976, a criação de regiões administrativas para o território continental, mas passados quase 40 anos tal ainda não se efetivou. O Estado continua muito centralizado e pouco desconcentrado, apesar de se assistir nos últimos anos à tentativa de descentralização do Estado com a transferência de competências e atribuições para os municípios e entidades intermunicipais.

Contudo, este modelo de descentralização tem-se mostrado insuficiente para resolver os problemas de cariz supramunicipal, já que os municípios isolados nem sempre têm escala para intervir da forma mais adequada. Ao longo do tempo foram ensaiadas soluções de entidades intermunicipais, apoiadas em associações de municípios, cujas respostas tenderam a ficar aquém das expectativas. Em 2013 foram reforçadas as competências das entidades intermunicipais, (Comunidades Intermunicipais e Áreas Metropolitanas).

Para uma boa prática de Planeamento e Ordenamento do Território é necessário que todos os níveis da administração com competências no território funcionem em articulação, o que nem sempre acontece, sobretudo quando existe um poder muito centralizado e as estruturas regionais e intermunicipais dispõem de pouca autonomia.

Esta pesquisa adotou como estudo de caso a sub-região da Lezíria do Tejo. O seu propósito foi analisar o modelo de governação multinível para perceber o modo como se tem processado a articulação entre os municípios, a entidade intermunicipal onde estão integrados (CIMLT) e a respetiva estrutura regional desconcentrada (CCDR Alentejo e CCDR Lisboa e Vale do Tejo). A particularidade desta sub-região pertencer a duas CCDR (LVT para as questões de planeamento e ordenamento do território, e Alentejo no que concerne à candidatura e gestão de fundos comunitários) foi determinante na escolha, dadas as maiores exigências de coordenação que tal situação acarreta.

A Lezíria do Tejo beneficia de uma localização geográfica quase central e da proximidade com a cidade de Lisboa. No último período censitário (2001 a 2011) registou um aumento populacional positivo de 2,74%. A maior parte da população residente em núcleos urbanos, embora ainda exista um povoamento rural e disperso. No sistema urbano sobressaem os centros urbanos de Santarém, que agrega um conjunto de funções especializadas e absorve mais de 25% da população total, e Azambuja com a importância

no setor de atividade industrial. Estas são as únicas cidades onde entram mais pessoas do que as que saem para trabalhar e estudar.

Ao nível do planeamento, ordenamento e desenvolvimento para a sub-região as orientações territoriais estão descritas em planos territoriais, como o PROT-OVT (nível regional), a Estratégia Integrada de Desenvolvimento Territorial (nível intermunicipal), e os PDM (nível municipal) de cada município, estes são providos de exemplos de cooperação entre entidades e atores públicos e privados.

Como os presidentes de câmara dos municípios são os mais próximos dos cidadãos, realizaram-se entrevistas para identificar os conflitos e cooperação entre os atores políticos de diferentes níveis no âmbito da sub-região. No geral, houve grande consenso nas respostas.

Questionados sobre o conceito de Governança e os modos de cooperação entre os vários atores territoriais, os autarcas deram particular importância à cooperação, referindo que a sub-região trás consigo uma herança de cooperação entre os diversos municípios independente da força política. Desde cedo que a Lezíria percebeu que junta tinha mais força, e mesmo sem obrigatoriedade legal, em 1986 foi criada a Associação de Municípios da Lezíria do Tejo, um exemplo de cooperação que ainda hoje se mantem.

Para os autarcas, os conflitos não surgem entre os municípios, mas sim, entre a administração central, caracterizada como “fechada”, com legislação desajustada da realidade e pouco flexível. Um problema apontado pelos autarcas é o facto de a sub-região pertencer a duas CCDR, para assuntos distintos, como já referido,

Este modelo é criticado e os autarcas mencionam a criação das regiões administrativas como uma alternativa para melhorar a articulação entre níveis. Para este entendimento seria necessário a eleição de um presidente regional com autonomia legislativa. Não existem conflitos diretos com a administração central, o que existe é discordância entre a interpretação urbanística sobre o território, um exemplo dos problemas apresentados é proibição de construção no espaço rural, para os autarcas deveria ser permitida a construção de pavilhões destinados ao abrigo e proteção de maquinaria agrícola, cara e de grande dimensão. A criação de uma região administrativa com autonomia legislativa poderia acabar com este problema, mas como ainda não existe não se sabe como seria.

Relativamente à cooperação com os diversos atores e entidades territoriais, novamente as respostas caminharam no mesmo sentido, para os entrevistados é importante que exista um bom entendimento entre ambos, aliás os privados são muitas vezes chamados a ajudar nos projetos, não só a nível local em pequenas parcerias, mas no desenvolvimento da Estratégia Lezíria 2020 onde estão abrangidas 21 entidades.

Ao nível do planeamento os autarcas mostraram que existe ainda um longo caminho a percorrer, não só com o processo de revisão dos PDM, mas no que toca à monitorização e fiscalização dos processos, existe pouca monitorização e não é feita no tempo certo.

No seu todo, a Lezíria sabe que todos juntos existe maior capacidade de desenvolver projetos, a cooperação entre municípios é evidente, há entreajuda, partilha de equipamentos de festas como palcos, bancadas..., partilha de custos na manutenção de estradas contiguas, entre outros. Existem novos projetos e novos campos de ação que poderiam ser desenvolvidos, como por exemplo o desenvolvimento de uma estrutura energética para toda a sub-região com origem nas energias renováveis.

Certos que esta investigação tem as suas limitações, e como estudo de caso apenas refere uma sub-região nacional, não se podem retirar conclusões generalistas a todo o território nacional, e o tema principal tem muito mais para explorar, merecendo uma abordagem mais exaustiva, considera-se pertinente que no futuro exista uma investigação complementar. Por exemplo a visão dos atores privados no território, ou na análise do modelo de governança das restantes sub-regiões.

## Documentos Consultados

### Bibliografia

BELL, Judith (2004) *Como realizar um projeto de investigação – um guia para a pesquisa em ciências sociais da educação*, Lisboa: Gradiva.

BETTENCOURT, Luís (2015) “As redes da aldeia urbana”, XXI Ter Opinião, nº 4, Lisboa: Fundação Francisco Manuel dos Santos, pp. 74-84.

CE - Comissão Europeia (2001) *A Governança Europeia – um Livro Branco*. COM (2001) 428 final, DOCE C-287, de 12/10.

COUTINHO, Clara Pereira (2011), *Metodologia de Investigação em Ciências Sociais e Humanas: Teoria e Prática*, Coimbra: Edições Almedina.

CRESPO, J. L. (2009) “A participação pública no Sistema de Planeamento e Gestão do Uso do Solo Municipal”, *Actas do Seminário Os Dez Anos da Lei de Bases da Política de Ordenamento do Território e Urbanismo - Génese e evolução do sistema de gestão territorial, 1998-2008*, AdUrbem.

DAVOUDI, S. (2008) “Territorial governance in the making. Approaches, methodologies, practices”, *Boletín de la A.G.E.* N.º 46 , pp. 33-52.

ECO, Umberto (1982) *Como se faz uma tese em ciências humanas*, Porto: Editorial Presença.

FARINÓS, J. (2008) “Gobernanza territorial para el desarrollo sostenible: estado de la cuestión y agenda”, *Boletín de la A.G.E.* nº46, pp. 11-32.

FERNANDES, J. Rio; CHAMUSCA, P. (2009) “Governança, planeamento e estratégias de desenvolvimento territorial: reflexões a propósito da teoria e da prática”, *Inforgo*, nº 24, pp. 27-43.

- FERRÃO, João (1999) “Elementos para um Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território: uma visão de síntese”, *in* MEPAT/SEALOT, *Seminário Internacional Território para o Século XXI – Ordenamento, Competitividade e Coesão*, Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território, Lisboa, pp. 209-212.
- FERRÃO, João (2012) “Governança, Governo e Ordenamento do Território em Contextos Metropolitanos”, Lisboa: Instituto de Ciências Sociais Universidade de Lisboa, pp. 3-22.
- GOMES, António (1982) “Conferência sobre Regionalização e Desenvolvimento”, Imprensa Nacional/Casa da Moeda, Instituto de Estudos para o Desenvolvimento, Lisboa, pp.39.
- INE, (2004) “Sistema Urbano: Áreas de Influência e Marginalidade Funcional”. Instituto Nacional de Estatística, Lisboa.
- KOOIMAN, J. (2004) “Governing as Governance”, *Revista Instituciones y Desarrollo* Nº 16, pp. 171-194.
- MAOTDR (2007) *PNPOT. Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território*. Ministério do Ambiente, do Ordenamento do Território e do Desenvolvimento Regional, Lisboa.
- MARQUES, Teresa; ALVES, Paulo (2010) “O Desafio da Governança Policêntrica”, *Prospectiva e Planeamento*, vol. 17, pp. 141-164.
- MOREIRA (2005).”Desconcentração Administrativa e Administração Regional do Estado”. In Norte 15, Grupo de Prospeção *As Instituições*, Atelier temático: Serviços desconcentrados ([www.norte2015.com.pt](http://www.norte2015.com.pt)).
- NICO, Rosa (2013) “O papel das Comunidades Intermunicipais na descentralização administrativa – O caso da Comunidade Intermunicipal do Médio Tejo”,

Dissertação para obtenção de grau de Mestre em Gestão e Políticas Públicas,  
Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas, Lisboa.

NUNES da SILVA F. (2003) “A participação das populações nos processos de planeamento, transformação e gestão do território”, in *1º Seminário de Engenharia do Território Planear-Transformar-Gerir*, IST, Lisboa, pp. 33-38.

OLIVEIRA, C. (1996). “Do Liberalismo à União Europeia”. In N. G. Monteiro e C. Oliveira (coordenadores), *História dos Municípios e do Poder Local*. Lisboa: Círculo de Leitores.

OLIVEIRA, António (2000) “Regionalização e Desenvolvimento – A centralização está em alta?”, Lisboa: Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas, pp. 63-68.

PEREIRA, Margarida (2003) "Os próximos desafios do planeamento municipal", *GeoINova - Revista do Departamento de Geografia e Planeamento Regional*, FCSH/UNL, N.º 7, Lisboa, pp.179-199.

PEREIRA, Margarida (2009) “Desafios contemporâneos do ordenamento do território: para uma governabilidade inteligente do(s) território(s)” *Prospectiva e Planeamento*, vol. 16, DPP, Lisboa, pp.77-102.

PEREIRA, Margarida (2013) “Da Governança à Governança Territorial Colaborativa. Uma Agenda para o Futuro do Desenvolvimento Regional”, *DRd – Desenvolvimento Regional em debate* (Revista electrónica do Programa de Mestrado em Desenvolvimento Regional da Universidade do Contestado – Brasil), Ano 3, nº. 2, 52-65, out)  
<http://www.periodicos.unc.br/index.php/drd/issue/current>

PEREIRA, Margarida; Teixeira, J.A.; Gil, D. (2015) “Governança multinível e reorganização administrativa do Estado em Portugal: afirmação da escala intermunicipal”, in Atas II Congreso Internacional SETED - ANTE *Seminário “Estado, Território e Desenvolvimento” - Gobierno de los Territorios* 1 – 3 xullo

2015. Santiago de Compostela, España, Grupo de investigación Análise Territorial (ANTE GI-1871), pp. 299-316.
- PORTAS, Nuno; DOMINGUES, Álvaro (2007) *Políticas Urbanas – Tendências, Estratégias e Oportunidades*, Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian,. pp. 195-210.
- QUIVY, Raymond; CAMPENHOUDT, LucVan (2003) “*Manual de investigação em ciências sociais*” Lisboa: Gradiva, pp. 20-22; 69-86; 188-195.
- RAMOS, Catarina; REIS, Eusébio (2001) “As cheias no sul de Portugal em diferentes tipos de bacias hidrográfica”. *Finisterra*, pp. 61-82, disponível em: [http://www.ceg.ul.pt/finisterra/numeros/2001-71/71\\_05.pdf](http://www.ceg.ul.pt/finisterra/numeros/2001-71/71_05.pdf)
- SÁ, Luís (2000) “Regionalização e Desenvolvimento – Modelos Políticos de Regionalização: sobre os modelos para Portugal”, Lisboa: Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas.
- SANTOS, Nunes (2006) “II Congresso do Tejo – A utilização do Rio”.
- SOUSA, Gonçalo de Vasconcelos (1998) “*Metodologia da investigação, Redacção e apresentação de trabalhos científicos*” Porto: Livraria Civilização Editora,. pp. 25- 29, 42.
- TORRES, António (2007) “ 20 anos de Associativismo Municipal na Lezíria do Tejo”, *Imagens e Letras*.
- ZÊZERE, José Luís (2007) “Riscos e ordenamento do território”, *Inforgeo*, 20/21, Lisboa: Associação Portuguesa De Geógrafos, pp. 59-63.

## Legislação

Consultada no site: <http://www.pgdlisboa.pt/home.php>

Decreto-lei nº 23/1832

Decreto-lei nº 18/1835

Lei nº 79/1977 de 25 de outubro

Decreto-lei nº 208/1982 de 26 de maio

Decreto-lei nº 266/1981

Decreto-lei nº 69/1990 de 2 de março

Lei nº 48/1998 de 11 de agosto

Decreto-lei nº 380/1999 de 22 de setembro

Decreto-lei nº 244/2002

Lei nº 10/2003 de 13 de maio

Lei nº 11/2003 de 13 de maio

Lei nº 54/2007 de 31 de agosto

Lei nº 45/2008 de 27 de agosto

Decreto-lei nº 228/2012 de 25 de outubro

Lei nº 73/2013 de 3 de setembro

Lei nº 75/2013 de 12 de setembro

Decreto-lei nº 68/2014 de 8 de maio

Lei nº 31/2014 de 30 de maio

Decreto-lei nº 30/2015 de 14 de maio

## Recursos Word Wide Web

Dados estatísticos recolhidos da página do INE, acedida a 22 de Julho de 2014

- Densidade populacional  
[http://www.ine.pt/xportal/xmain?xpid=INE&xpgid=ine\\_indicadores&indOcorrCod=0006044&contexto=bd&selTab=tab2](http://www.ine.pt/xportal/xmain?xpid=INE&xpgid=ine_indicadores&indOcorrCod=0006044&contexto=bd&selTab=tab2)
- Duração média das deslocações  
[http://www.ine.pt/xportal/xmain?xpid=INE&xpgid=ine\\_indicadores&indOcorrCod=0007918&contexto=bd&selTab=tab2](http://www.ine.pt/xportal/xmain?xpid=INE&xpgid=ine_indicadores&indOcorrCod=0007918&contexto=bd&selTab=tab2)
- Ganho médio mensal  
[http://www.ine.pt/xportal/xmain?xpid=INE&xpgid=ine\\_indicadores&indOcorrCod=0001982&contexto=bd&selTab=tab2](http://www.ine.pt/xportal/xmain?xpid=INE&xpgid=ine_indicadores&indOcorrCod=0001982&contexto=bd&selTab=tab2)
- Idade média dos edifícios  
[http://www.ine.pt/xportal/xmain?xpid=INE&xpgid=ine\\_indicadores&indOcorrCod=0007131&contexto=bd&selTab=tab2](http://www.ine.pt/xportal/xmain?xpid=INE&xpgid=ine_indicadores&indOcorrCod=0007131&contexto=bd&selTab=tab2)
- Idade média da população  
[http://www.ine.pt/xportal/xmain?xpid=INE&xpgid=ine\\_indicadores&indOcorrCod=0007130&contexto=bd&selTab=tab2](http://www.ine.pt/xportal/xmain?xpid=INE&xpgid=ine_indicadores&indOcorrCod=0007130&contexto=bd&selTab=tab2)
- Índice de dependência de idosos  
[http://www.ine.pt/xportal/xmain?xpid=INE&xpgid=ine\\_indicadores&indOcorrCod=0006042&contexto=bd&selTab=tab2](http://www.ine.pt/xportal/xmain?xpid=INE&xpgid=ine_indicadores&indOcorrCod=0006042&contexto=bd&selTab=tab2)
- Índice dependência de jovens  
[http://www.ine.pt/xportal/xmain?xpid=INE&xpgid=ine\\_indicadores&indOcorrCod=0006045&contexto=bd&selTab=tab2](http://www.ine.pt/xportal/xmain?xpid=INE&xpgid=ine_indicadores&indOcorrCod=0006045&contexto=bd&selTab=tab2)
- Indivíduos ativos  
[http://www.ine.pt/xportal/xmain?xpid=INE&xpgid=ine\\_indicadores&indOcorrCod=0006452&contexto=bd&selTab=tab2](http://www.ine.pt/xportal/xmain?xpid=INE&xpgid=ine_indicadores&indOcorrCod=0006452&contexto=bd&selTab=tab2)
- Indivíduos desempregados  
[http://www.ine.pt/xportal/xmain?xpid=INE&xpgid=ine\\_indicadores&indOcorrCod=0006482&contexto=bd&selTab=tab2](http://www.ine.pt/xportal/xmain?xpid=INE&xpgid=ine_indicadores&indOcorrCod=0006482&contexto=bd&selTab=tab2)
- Meio de transporte mais utilizado

[http://www.ine.pt/xportal/xmain?xpid=INE&xpgid=ine\\_indicadores&indOcorrCod=0007093&contexto=bd&selTab=tab2](http://www.ine.pt/xportal/xmain?xpid=INE&xpgid=ine_indicadores&indOcorrCod=0007093&contexto=bd&selTab=tab2)

- N° de alojamentos

[http://www.ine.pt/xportal/xmain?xpid=INE&xpgid=ine\\_indicadores&indOcorrCod=0005891&contexto=bd&selTab=tab2](http://www.ine.pt/xportal/xmain?xpid=INE&xpgid=ine_indicadores&indOcorrCod=0005891&contexto=bd&selTab=tab2)

- N° de edifícios

[http://www.ine.pt/xportal/xmain?xpid=INE&xpgid=ine\\_indicadores&indOcorrCod=0005892&contexto=bd&selTab=tab2](http://www.ine.pt/xportal/xmain?xpid=INE&xpgid=ine_indicadores&indOcorrCod=0005892&contexto=bd&selTab=tab2)

- Pisos por edifício

[http://www.ine.pt/xportal/xmain?xpid=INE&xpgid=ine\\_indicadores&indOcorrCod=0007252&contexto=bd&selTab=tab2](http://www.ine.pt/xportal/xmain?xpid=INE&xpgid=ine_indicadores&indOcorrCod=0007252&contexto=bd&selTab=tab2)

- Poder de compra *per capita*

[http://www.ine.pt/xportal/xmain?xpid=INE&xpgid=ine\\_indicadores&indOcorrCod=0001354&contexto=bd&selTab=tab2](http://www.ine.pt/xportal/xmain?xpid=INE&xpgid=ine_indicadores&indOcorrCod=0001354&contexto=bd&selTab=tab2)

- População ativa

[http://www.ine.pt/xportal/xmain?xpid=INE&xpgid=ine\\_indicadores&indOcorrCod=0006383&contexto=bd&selTab=tab2](http://www.ine.pt/xportal/xmain?xpid=INE&xpgid=ine_indicadores&indOcorrCod=0006383&contexto=bd&selTab=tab2)

- População desempregada

[http://www.ine.pt/xportal/xmain?xpid=INE&xpgid=ine\\_indicadores&indOcorrCod=0006382&contexto=bd&selTab=tab2](http://www.ine.pt/xportal/xmain?xpid=INE&xpgid=ine_indicadores&indOcorrCod=0006382&contexto=bd&selTab=tab2)

- População residente

[http://www.ine.pt/xportal/xmain?xpid=INE&xpgid=ine\\_publicacoes&PUBLICACOESpub\\_boui=66197591&PUBLICACOESstema=55466&PUBLICACOESmodo=2](http://www.ine.pt/xportal/xmain?xpid=INE&xpgid=ine_publicacoes&PUBLICACOESpub_boui=66197591&PUBLICACOESstema=55466&PUBLICACOESmodo=2)

- População residente em lugares censitários e escalão de dimensão populacional

[http://www.ine.pt/xportal/xmain?xpid=INE&xpgid=ine\\_indicadores&indOcorrCod=0007140&contexto=bd&selTab=tab2](http://www.ine.pt/xportal/xmain?xpid=INE&xpgid=ine_indicadores&indOcorrCod=0007140&contexto=bd&selTab=tab2)

- Taxa de abandono escolar 2001

[http://www.ine.pt/xportal/xmain?xpid=INE&xpgid=ine\\_indicadores&indOcorrCod=0000978&contexto=bd&selTab=tab2](http://www.ine.pt/xportal/xmain?xpid=INE&xpgid=ine_indicadores&indOcorrCod=0000978&contexto=bd&selTab=tab2)

- Taxa de abandono escolar 2011

[http://www.ine.pt/xportal/xmain?xpid=INE&xpgid=ine\\_indicadores&indOcorrCod=0007139&contexto=bd&selTab=tab2](http://www.ine.pt/xportal/xmain?xpid=INE&xpgid=ine_indicadores&indOcorrCod=0007139&contexto=bd&selTab=tab2)

- Taxa de analfabetismo

[http://www.ine.pt/xportal/xmain?xpid=INE&xpgid=ine\\_indicadores&indOcorrCod=0006731&contexto=bd&selTab=tab2](http://www.ine.pt/xportal/xmain?xpid=INE&xpgid=ine_indicadores&indOcorrCod=0006731&contexto=bd&selTab=tab2)

- Transportes

[https://www.ine.pt/xportal/xmain?xpid=INE&xpgid=ine\\_indicadores&indOcorrCod=0007093&contexto=bd&selTab=tab2](https://www.ine.pt/xportal/xmain?xpid=INE&xpgid=ine_indicadores&indOcorrCod=0007093&contexto=bd&selTab=tab2)

Administração Central, dados recolhidos a 20 de Maio de 2015

- <http://www.dgaep.gov.pt/index.cfm?OBJID=a5de6f93-bfb3-4bfc-87a2-4a7292719839>
- <http://www.dgaep.gov.pt/index.cfm?OBJID=7896188b-f40c-4f69-8401-4d7300a5e8ef>

CIMLT:

- [www.cimlt.eu](http://www.cimlt.eu)
- <http://www.cimlt.eu/actividades/planeamento-e-ordenamento/carta-educativa> consultado a 5 de maio de 2015.
- [http://www.cimlt.eu/index.php?option=com\\_k2&view=item&layout=item&id=144&Itemid=402](http://www.cimlt.eu/index.php?option=com_k2&view=item&layout=item&id=144&Itemid=402) a 5 de maio de 2015.
- <http://www.cimlt.eu/actividades/gestao-de-programas-e-projectos/qren#startOfPageId144> a 5 de maio de 2015
- <http://www.cimlt.eu/actividades/planeamento-e-ordenamento/carta-educativa> a 5 de maio de 2015
- <http://www.leziriatejosru.eu/leziria-tejo-sru/apresentacao> a 5 de maio de 2015
- <http://www.leziriatejosru.eu/leziria-tejo-sru/apresentacao> a 5 de maio de 2015
- <http://www.cimlt.eu/actividades/qualificacao-e-inovacao/cartografia> a 5 de maio de 2015
- <http://www.cimlt.eu/actividades/qualificacao-e-inovacao/cartografia> a 5 de maio de 2015
- <http://www.cimlt.eu/actividades/qualificacao-e-inovacao/cartografia> a 5 de maio de 2015
- <http://www.cimlt.eu/actividades/servicos-aos-municipios/licenciamento-de-instalacoes-de-combustiveis> a 5 de maio de 2015

- [http://cce.cimlt.eu/index.php?option=com\\_k2&view=item&layout=item&id=55&Itemid=30](http://cce.cimlt.eu/index.php?option=com_k2&view=item&layout=item&id=55&Itemid=30) a 5 de maio de 2015
- <http://www.cimlt.eu/actividades/gestao-de-programas-e-projectos/mais-leziria#startOfPageId141> a 5 de maio de 2015
- <http://cce.cimlt.eu/cce/projectos-cimlt/item/111-higiene-seguranca-e-saude-no-trabalho> a 5 de maio de 2015
- <http://cce.cimlt.eu/cce/projectos-cimlt/item/104-projecto-ribatejo-digital> a 5 de maio de 2015

## LISTA DE FIGURAS

<b>Figura 1.</b> Tipos de recolha de dados	12
<b>Figura 2.</b> Repartição de recursos públicos entre o Estado e os Municípios	30
<b>Figura 3.</b> Tipos de empréstimos dos municípios	31
<b>Figura 4.</b> Funcionamento dos órgãos do município	32
<b>Figura 5.</b> Localização da sub-região Lezíria do Tejo e concelhos constituintes	45
<b>Figura 6.</b> Estrada Nacional 114, Abril 2013	47
<b>Figura 7.</b> Lezíria vista das Portas do Sol, Santarém	49
<b>Figura 8.</b> Lezíria em época de cheia, vista das Portas do Sol, Santarém	49
<b>Figura 9.</b> Casa em Caneiras - Santarém	50
<b>Figura 10.</b> Densidade populacional, 2011 (hab/km <sup>2</sup> )	52
<b>Figura 11.</b> Índice de dependência de idosos e jovens na sub-região, em 2011 (%)	53
<b>Figura 12.</b> Evolução do número de edifícios e alojamentos, por município na sub-região (2001-2011)	56
<b>Figura 13.</b> Estrutura de fluxos para acesso a funções muito especializadas na região de Lisboa e Vale do Tejo	60
<b>Figura 14.</b> Movimentos pendulares nos municípios da sub-região, 2011	63
<b>Figura 15.</b> Nº de pessoas ao serviço, segundo setor de atividade dominante, por município (1993-2003-2013)	66
<b>Figura 16.</b> Evolução da taxa de desemprego, por município na sub-região (2001-2011)	68
<b>Figura 17.</b> Evolução do poder de compra <i>per capita</i> , por município na sub-região (1993-2000-2011)	69
<b>Figura 18.</b> Evolução do ganho médio mensal, por município na sub-região (2004-2008-2011)	69
<b>Figura 19.</b> Formulação da visão para a sub-região 2020	73
<b>Figura 20.</b> Iniciativa-âncora e plano de ação para a sub-região	75
<b>Figura 21.</b> Estimativa de poupança anual por município	80
<b>Figura 22.</b> Modelo Territorial definido no PROT-OVT	87

## LISTA DE QUADROS

<b>Quadro 1.</b> Passagem de governo a governança - Visões-Tipo	17
<b>Quadro 2.</b> Órgãos constituintes das CIM, de acordo com o quadro legal	27
<b>Quadro 3.</b> Síntese das atribuições das CIM, a evolução do quadro legal	28
<b>Quadro 4.</b> Planeamento urbano nas óticas de governo e de governança: breve caracterização	34
<b>Quadro 5.</b> Sistema hierarquizado de gestão territorial, segundo a LBOTU (1998)	38
<b>Quadro 6.</b> Instrumentos de gestão territorial	39
<b>Quadro 7.</b> Instrumentos de gestão territorial com interação coordenada	42
<b>Quadro 8.</b> População residente, taxa de variação e densidade populacional, nos municípios da Lezíria do Tejo	52
<b>Quadro 9.</b> Taxa de abandono escolar e taxa de analfabetismo, nos municípios da Lezíria do Tejo	55
<b>Quadro 10.</b> Idade média dos edifícios e o nº de pisos por edifício (2011)	57
<b>Quadro 11.</b> População servida por estações de tratamento de águas residuais e por sistemas de abastecimento de água (%) (2009)	57
<b>Quadro 12a.</b> Lugares censitários por município, segundo os escalões de dimensão populacional (%), 2011	61
<b>Quadro 12b.</b> Lugares censitários por município, segundo os escalões de dimensão populacional (%), 2011	61
<b>Quadro 13.</b> Tipologia dos estabelecimentos segundo o nº de pessoas ao serviço, na sub-região	64
<b>Quadro 14.</b> Eixos estratégicos para a sub-região	74
<b>Quadro 15.</b> Sistemas estruturantes do Modelo Territorial do Oeste e Vale do Tejo	86