

# O PLANO REGIONAL DE ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO DOS AÇORES

Mário FREITAS<sup>1</sup>; Rui MONTEIRO<sup>1</sup>; José V. CRUZ<sup>1</sup>

*<sup>1</sup> Direcção Regional do Ordenamento do Território e dos Recursos Hídricos  
Av. Antero de Quental n.º 9 C, 9500-160 Ponta Delgada,  
Mario.NA.Freitas@azores.gov.pt;pcpinho@fe.up.pt;a.figueiredo@quaternaire.pt; Rui.CM.Pereira@azores.gov.pt;  
Jose.VM.Cruz@azores.gov.pt*

## **Resumo:**

O Plano Regional de Ordenamento do Território dos Açores (PROTA) encontra-se numa fase avançada de elaboração e irá constituir um documento fundamental para a Região Autónoma dos Açores.

A readequação funcional e metodológica do PROTA, relativamente a uma primeira versão datada de 1998 e já desactualizada, permitirá, substituir o conceito de planeamento tradicional, apoiado num sistema imperativo e que tem revelado algumas limitações, pelo paradigma territorialista de planeamento estratégico. Potencia-se, igualmente, uma maior corresponsabilização nos processos de transformação e desenvolvimento por parte dos diversos agentes e actores da sociedade açoriana, com os inerentes ganhos de solidariedade.

A construção de uma visão estratégica da RAA no horizonte de 2016, e a definição dos eixos estratégicos de intervenção estabelecem o conjunto de princípios de política territorial para a criação do futuro Esquema do Modelo Territorial da Região Autónoma dos Açores.

---

\* Esta comunicação é uma apresentação dos trabalhos desenvolvidos até à presente data pela Equipa Técnica responsável pela elaboração do PROTA, a qual é constituída pelo agrupamento de empresas - Quaternaire, Recursos Humanos S.A. (Portugal) / TISpt, consultores em Transportes, Inovação e Sistemas, S.A., com o núcleo de Coordenação constituído por: Prof. Doutor Paulo Pinho (Coord.); Prof. Dr. António Miguel Figueiredo; Arqt.ª Ana Barroco e Eng.º Artur Costa.

## **1 – Contexto de Elaboração do Plano**

O PROTA, foi mandado elaborar, em 1990, pela Resolução do Conselho do Governo Regional n.º 44/90, de 27 de Março, no intuito de procurar agregar as diferentes políticas sectoriais e planear a localização dos elementos materialmente estruturantes da Região, concebendo os meios mais eficientes para a sua execução e orientando a melhor gestão de elementos territoriais de base, como seja a regulamentação da utilização do solo. A elaboração da proposta do PROTA foi dada por concluída em 2000, tendo a Secretaria Regional do Ambiente promovido a sua discussão pública durante os anos de 2000 e 2001.

O longo período de tempo em que decorreu a elaboração da proposta de Plano propiciou a ocorrência de alterações profundas no quadro jurídico - designadamente com a publicação da Lei de Bases da Política de Ordenamento do Território e do Urbanismo e do Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial- e assistiu a uma substancial alteração da realidade açoriana e do respectivo quadro inicial de referência.

Compreende-se assim que, pese embora o facto da proposta de plano sujeita à participação pública constituir um documento de inegável importância, a necessidade da sua profunda reformulação, a diferentes níveis, tenha sido ditada pela generalidade dos elementos da comissão mista de coordenação, não apenas em virtude das implicações que a nova legislação introduziu sobre o conteúdo material e documental desse tipo de instrumento de desenvolvimento territorial mas, também, em resultado da necessidade de adequar a proposta de Plano aos objectivos estratégicos de desenvolvimento da Região Autónoma dos Açores.

Justificou-se, portanto, a revisão do Plano Regional de Ordenamento do Território dos Açores, no sentido de adequar os objectivos, conteúdo material e documental do Plano, aos vários domínios de intervenção contemplados na legislação de referência a Planos Regionais de Ordenamento do Território.

Por este facto, o Governo Regional decidiu relançar a elaboração do Plano através da Resolução n.º43/2003, de 10 de Abril, tendo sido em Novembro de 2003 lançado o concurso público internacional para se proceder à sua readequação legal e revisão

metodológica, procedendo-se à adjudicação, depois de serem cumpridos todos os procedimentos jurídicos de a que devem obedecer um concurso público desta natureza.

A elaboração do Plano está a ser efectuada sob direcção e acompanhamento técnico de uma comissão técnica de apoio, composta por funcionários da Direcção Regional do Ordenamento do Território e dos Recursos Hídricos, pois torna-se determinante que a Secretaria Regional do Ambiente e do Mar como departamento do Governo Regional responsável pela promoção e revisão da proposta de Plano, desencadeie acções de compatibilização e de coordenação das várias políticas de ambiente e de ordenamento do território intervenientes no Plano, de forma a que o processo de retoma de elaboração do Plano decorra com o sucesso pretendido.

A elaboração do Plano é igualmente acompanhada, desde o seu início, por uma comissão mista de coordenação, composta por representantes de vários serviços do Governo Regional, bem como de outras instituições públicas e privadas, de forma a assegurar a necessária e imprescindível concertação entre as várias entidades intervenientes nas problemáticas ligadas ao planeamento e desenvolvimento da Região.

O Plano irá articular-se com as directrizes do Sistema Regional de Planeamento dos Açores (SIRPA), assim como com outros instrumentos ligados à intervenção no território - Planos Especiais de Ordenamento do Território e Planos Municipais de Ordenamento do Território – e instrumentos estratégicos e operacionais relevantes em matérias tão diversas como sejam, por exemplo, os recursos hídricos, o desenvolvimento turístico, as redes de transportes, a política da habitação e as questões energéticas.

Na actual legislação, os Planos Regionais de Ordenamento do Território deixaram de ser instrumentos de natureza acentuadamente regulamentadora, que se sobrepunham e conflituavam com os Planos Directores Municipais, para se tornarem fundamentalmente em instrumentos de natureza estratégica e programática.

Nestes termos, a readequação funcional e metodológica do Plano Regional de Ordenamento do Território dos Açores permitirá, substituir o conceito de planeamento tradicional, apoiado num sistema imperativo e que tem revelado conhecidas limitações, pelo paradigma territorialista de planeamento estratégico, aumentando as responsabilidades decorrentes de uma maior corresponsabilização nos processos de transformação e desenvolvimento por parte dos diversos agentes e actores da sociedade açoriana já que, se traduz numa aposta na “concertação” a longo prazo entre os diversos níveis da Administração Pública e a sociedade.

De acordo com a Resolução do Governo Regional que relançou a elaboração do Plano destacam-se, como prioridades essenciais que presidem à sua elaboração, os seguintes objectivos:

1. Desenvolver, no âmbito regional, as opções nacionais da política de ordenamento do território e das políticas sectoriais traduzindo, em termos espaciais, os grandes objectivos de desenvolvimento económico, social e ambiental da RAA;
2. Formular a estratégia regional de ordenamento territorial e o sistema de referência para a elaboração de planos especiais, intermunicipais e municipais de ordenamento do território;
3. Orientar a compatibilização prospectiva das diferentes políticas sectoriais com incidência espacial, com destaque para o ambiente e recursos naturais, acessibilidades, transportes e logística, agricultura e desenvolvimento rural, economia, turismo e património cultural;
4. Introduzir a especificidade do planeamento e gestão integrada de zonas costeiras que, inerentemente, as ilhas constituem, tendo em conta, entre outros aspectos, a diversidade de situações de ocupação humana, os valores ecológicos existentes e as situações de risco identificadas;
5. Contribuir para a atenuação das assimetrias de desenvolvimento intra-regionais, atendendo às especificidades de cada ilha;

6. Promover a estruturação do território, definindo a configuração do sistema urbano, rede de infra-estruturas e equipamentos, garantindo a equidade do seu acesso, bem como as áreas prioritárias para a localização de actividades económicas e de grandes investimentos públicos;
7. Defender o valor da paisagem, bem como o património natural e cultural enquanto elementos de identidade da Região, promovendo a sua protecção, gestão e ordenamento, em articulação com o desenvolvimento das actividades humanas;
8. Reforçar a participação dos agentes e entidades interessadas, através da discussão e validação de opções estratégicas que deverão nortear a construção do modelo territorial a adoptar.

## **2 - Um Plano Regional de Ordenamento do Território para os Açores**

Hoje, e perante o actual quadro legal, com a publicação da Lei de Bases da Política de Ordenamento do Território e de Urbanismo, Lei n.º 48/98, de 11 de Agosto, e desenvolvida pelo Decreto-Lei n.º 380/99, de 22 de Setembro, com as alterações introduzidas pelo Decreto-Lei n.º 310/2003, de 10 de Dezembro, e adaptado à Região Autónoma dos Açores pelo Decreto Legislativo Regional n.º 14/2000/A, de 23 de Maio, com as alterações introduzidas pelo Decreto Legislativo Regional n.º 24/2003/A, de 12 de Maio, a implementação do sistema de gestão territorial, assume, na Região Autónoma dos Açores, especificidades decorrentes quer das suas particulares características geográficas, económicas, sociais e culturais, quer das opções de política prosseguida pelos órgãos do governo próprio, que as podem assumir decorrentes do poder executivo e legislativo próprios.

Se considerarmos uma região composta por ilhas cujo perímetro total ascende a 700 km, equivalente a quase 90 % da costa do território continental português, em que mais de 80% da população dos Açores habita na faixa costeira, com a correspondente pressão que a ocupação humana exerce sobre o solo e sobre os ecossistemas litorais, compreenderemos a importância de políticas regionais próprias relacionadas com o ordenamento do território insular.

O planeamento tem relevado que nos Açores, se mostrou necessária a existência de instrumentos legais cujas opções e objectivos têm em conta as características próprias da Região.

Sendo importante conhecer a realidade Açoriana a equipa técnica do PROTA elaborou um trabalho bastante exaustivo de Estudos de Fundamentação Técnica (EFT) para que estes sejam considerados como instrumentos auxiliares de decisão e não como elementos de pura análise territorial da realidade do arquipélago, uma vez que o território insular apresenta-se bastante diverso de ilha para ilha.

O quadro seguinte, permite perceber em maior detalhe as especificidades da realidade do arquipélago sistematizadas pelos diversos EFT elaborados a pensar na avaliação estratégica que abriram caminho ao processo de elaboração da estratégia territorial do PROTA.

**Quadro n.º 1 – Síntese dos Estudos de Fundamentação Técnica do PROTA**

<b>Enquadramento estratégico:</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Múltiplas pertenças e interações;</li> <li>▪ Especificidade dos recursos naturais;</li> <li>▪ Duplo estatuto de RC e RUP.</li> </ul>
<b>Acessibilidades, transportes e logística:</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Relações intra-ilhas – primado das acessibilidades;</li> <li>▪ Relações inter-ilhas e exteriores – primado das mobilidades;</li> <li>▪ Economia fortemente dependente das ligações marítimas – vulnerabilidade;</li> <li>▪ O desafio da actividade turística;</li> <li>▪ Importância chave dos portos e aeroportos, seus acessos apoios logísticos e parques de combustíveis.</li> </ul>
<b>Equipamentos colectivos:</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Dotação difícil mas globalmente favorável, assente na universalização do acesso aos serviços;</li> <li>▪ Existência de referenciais recentes de programação sectorial;</li> <li>▪ Padrões territoriais de distribuição de equipamentos em sintonia, genericamente, com a estrutura urbana.</li> </ul>
<b>Defesa, segurança e protecção civil:</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Importância geoestratégica no quadro da segurança internacional;</li> <li>▪ Importância da gestão dos riscos naturais e tecnológicos;</li> <li>▪ Importância do Ordenamento do Território.</li> </ul>
<b>Demografia:</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Tendência geral de estabilização;</li> <li>▪ Crescimento natural tendendo para zero, com surtos migratórios mais moderados;</li> <li>▪ Importância das transformações demográficas estruturais e territoriais.</li> </ul>
<b>Habituação:</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Crescimento do parque habitacional mais moderado que no Continente;</li> <li>▪ Importância das formas de promoção individual de habitação;</li> <li>▪ Evolução contrastada dos vários indicadores de mal-estar habitacional, exigindo medidas selectivas.</li> </ul>
<b>Estrutura e formas urbanas:</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Ocupação urbana fortemente determinada pelas condições biofísicas</li> </ul>

	<p>e climáticas locais e por processos históricos diferenciados;</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Identificação de oito sistemas espaciais urbanos, cruzando as formas de aglomeração, as formas urbanas e as densidades de edificação.</li> </ul>
<b>Traços estruturais vs dinâmicas emergentes:</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Economia açoriana em transição: coexistência de inércias estruturais com dinâmicas emergentes;</li> <li>▪ Capacidade de criação de emprego, sobretudo no terciário (público), num contexto dum secundário incipiente e dum primário pouco dinâmico e moderno;</li> <li>▪ Importância do recente surto de desenvolvimento turístico (perigo do crowding-out);</li> <li>▪ Importância de recentes investimentos infraestruturais no sector agro-alimentar;</li> <li>▪ Exiguidade do mercado regional e custos elevados de acesso a mercados externos;</li> <li>▪ Dificuldade de obter economias de rede ou de cluster.</li> </ul>
<b>Dinâmicas territoriais:</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Actividade económica muito concentrada em 2 ilhas e em 5 concelhos;</li> <li>▪ Terciário económico concentrado em 3 cidades;</li> <li>▪ Tendência natural para o reforço progressivo dos níveis de concentração económica;</li> <li>▪ Importa analisar a capacidade de resposta da economia açoriana aos diversos incentivos a que tem acesso;</li> <li>▪ O impacto estrutural da actividade turística: <ul style="list-style-type: none"> <li>➢ Impacto positivo sobretudo no sector dos bens não transaccionáveis internacionalmente;</li> <li>➢ Perigo de crowding out na indústria transformadora (via mercado de trabalho) e nas actividades primárias (via mercado fundiário);</li> <li>➢ O turismo poderá contribuir, inversamente, como veículo de internacionalização directa de produtos locais.</li> </ul> </li> <li>▪ Desafios do desenvolvimento rural: <ul style="list-style-type: none"> <li>➢ A ruralidade é uma marca identitária dos Açores, capaz de gerar novos rendimentos para além das tradicionais fileiras agro-alimentares;</li> <li>➢ Importância dos equilíbrios ambientais e paisagísticos;</li> <li>➢ Problemas de erosão dos solos, poluição difusa e eutrofização.</li> </ul> </li> </ul>
<b>Coesão social:</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Níveis de qualificação escolar inferiores às médias nacionais, com dados mais positivos na população escolar e na formação profissional;</li> <li>▪ Evolução positiva das taxas de actividade (sobretudo femininas), num quadro de baixo desemprego (embora a subir em anos recentes);</li> <li>▪ Níveis de condições de vida inferiores à média nacional com incidências pontuais de fenómenos de exclusão social (profundas assimetrias territoriais).</li> </ul>
<b>Gestão da água:</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Inúmeras especificidades hidrológicas de cariz quantitativo e qualitativo – ribeiras de regime torrencial, reduzida dimensão dos aquíferos superficiais, águas subterrâneas moderadamente poluídas, águas superficiais com poluição microbiológica, lagoas eutrofizadas;</li> <li>▪ Pressões crescentes sobre os recursos hídricos (actividades agropecuárias tradicionais e de carácter sazonal associadas ao turismo).</li> </ul>
<b>Usos do solo:</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Importância do zonamento natural: até aos 150m povoamento, áreas agrícolas e culturas arvenses; dos 150m aos 350m pastagens, matos e matas; acima dos 350m algumas pastagens desaparecendo completamente acima dos 1200m onde já só ocorrem matos de altitude;</li> <li>▪ Uso do solo: 66% pastorícia e agricultura, 20% matos, 9% florestas, 5% urbana;</li> <li>▪ Capacidade de uso: 23% arável, 49% pastagens e floresta, 21% reserva natural;</li> <li>▪ Os IGT demoraram a arrancar mas tiveram um impulso recente significativo;</li> <li>▪ Delimitação das diversas unidades de paisagem de cada ilha com base</li> </ul>

	nas suas principais características geomorfológicas.
<b>Conservação da Natureza:</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Importantes recursos biológicos – espécies endémicas e habitats característicos - responsáveis pela delimitação de diversas áreas de reserva e protecção;</li> <li>▪ Muitas espécies de plantas vasculares introduzidas (702), algumas destas espécies invasoras (36);</li> <li>▪ Reconhecimento do Património Natural como factor de desenvolvimento.</li> </ul>
<b>Riscos Naturais:</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Instabilidade das vertentes sobre a orla costeira – processos de erosão</li> </ul>

**Fonte:** Estudos de Fundamentação Técnica do PROTA – Apresentação da equipa técnica do Plano à comissão mista de coordenação

As particularidades decorrentes das características geográficas, económicas, sociais e naturais expostas no quadro anterior, bem como a particular relevância ou especificidade que alguns problemas assumem, justificam respostas próprias, que têm de ser consideradas pelo Plano Regional de Ordenamento do Território dos Açores no processo de elaboração da estratégia territorial regional.

### **3 – A elaboração do Plano**

O caderno de encargos do concurso público internacional que adjudicou a elaboração do PROTA, indicou à equipa técnica do Plano um conjunto de fases de elaboração:

- Fase 1 – Avaliação Sumária da Situação Existente
- Fase 2 – Identificação de Pontos Fortes, Fracos, Oportunidades, Ameaças
- Fase 3 – Desenvolvimento de Cenários
- Fase 4 – Análise e Diagnóstico Aprofundados, Opções estratégicas
- Fase 5 – Modelo Territorial e Normas Orientadoras - Primeira Proposta
- Fase 6 – Modelo Territorial e Normas Orientadoras - Proposta Final
- Fase 7 – Conclusão da proposta de Plano

A equipa técnica do Plano apresentou de início à comissão mista de coordenação a Avaliação Sumária da Situação Existente e o Pré-Diagnóstico (Fases 1 e 2), sobre os quais o PROTA formula mais tarde a sua estratégia de desenvolvimento territorial.

A Avaliação Sumária da Situação Existente e o Pré-Diagnóstico tiveram como base um conjunto de relatórios de fundamentação técnica parcelar. Foi igualmente, apresentada

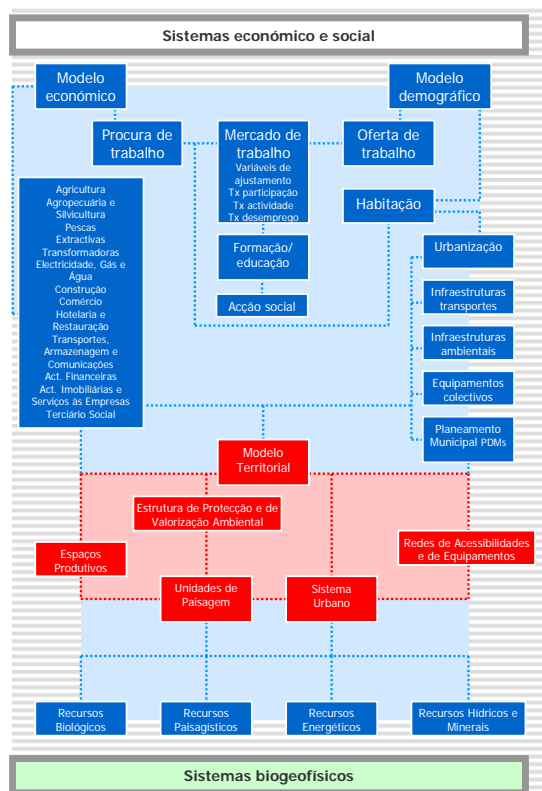


uma análise SWOT, que constituiu o Pré-Diagnóstico que forneceu as bases para o primeiro momento de intervenção e de apreciação crítica da comissão mista de coordenação

Como as opções de base territorial que o PROTA terá de adoptar são indissociáveis da adopção das visões estratégicas para a Região, justificou-se que na Fase 3 de elaboração do Plano a equipa técnica, em respeito ao cadernos de encargos, desenvolve-se a formulação de cenários de desenvolvimento para o futuro.

Num instrumento de desenvolvimento territorial como é o PROTA, a formulação de cenários corresponde a uma tarefa de grande importância, sendo que os mesmos devem ser considerados como instrumentos auxiliares de decisão e não como elementos de prognóstico territorial, uma vez que a complexidade do território insular não é compatível com a excessiva formalização teórica, nem com a tentativa de quantificação de vontades dos agentes que intervêm no território.

**Figura n.º 1 – Metodologia para a Elaboração da Cenarização**



Extraído de - Cenários de desenvolvimento da RAA de suporte à estratégia territorial do PROTA

O esquema que se apresenta na Quadro n.º 2, sintetiza a metodologia subjacente à organização das tarefas de cenarização. Partindo dos sistemas económicos e sociais e dos sistemas bio geofísicos, o esquema metodológico pretende ilustrar a posição central de charneira, entre aqueles sistemas, que deverá ser ocupada pelas principais componentes do modelo territorial do PROTA.

### **3.1 Cenários de Desenvolvimento de Suporte à Estratégia Territorial do PROTA**

A prospectiva do desenvolvimento da Região foi equacionada com base em dois cenários:

- Reactivo tendencial;
- Proactivo sustentável.

O cenário reactivo tendencial corresponde à consolidação das dinâmicas de evolução mais recente da economia açoriana, particularmente do padrão de políticas públicas que caracteriza o período de programação 2000-2006. Este cenário foi elaborado no pressuposto de que a RAA consegue manter o nível e a qualidade de políticas indutoras da dinâmica de crescimento produtivo e do emprego alcançada no tempo mais recente.

Este cenário é caracterizado no Plano pelos seguintes elementos:

- a economia açoriana cresça a uma taxa anual média de 1,1% ao ano e que o emprego permaneça praticamente ao nível actual;
- se inverta a dinâmica emigratória das últimas décadas, anulando o saldo migratório da Região;
- a agricultura continue a ser a principal fonte de destruição de emprego, correspondente a um nível modesto de dinâmica de modernização do sector e que a pesca determine também destruição de emprego com um impacto localizado (comunidades piscatórias) significativo;
- a estagnação das actividades transformadoras no seu todo conduza igualmente a alguma destruição de emprego; os sectores sociais, de grande relevância em

termos de ocupação, observem uma estabilização do emprego, mantendo-se o seu peso no emprego total;

- o crescimento da fileira do turismo e da generalidade dos outros sectores terciários compense a destruição de emprego nas actividades primárias, balizado sobretudo pela assumpção do cenário objectivo do Plano de Ordenamento Turístico da RAA (POTRAA) que fixa em cerca de 16 500 camas a oferta para 2016.

O cenário Proactivo Sustentável é entendido pela equipa técnica do Plano como a criação de condições necessárias de alavancagem de cenários mais ambiciosos para o desenvolvimento da RAA, estimando-se que, até 2016:

- possa evoluir a um ritmo de crescimento económico e da produtividade susceptível de acomodar uma taxa anual média de crescimento do emprego de 1,9%;
- possa captar um fluxo imigratório relevante de cerca de 13 000 indivíduos e absorver um aumento significativo das taxas de participação e de actividade femininas para 62% e 42%, respectivamente;
- destrua emprego essencialmente a nível da agricultura;
- acolha um contributo líquido dos sectores sociais, predominantemente de emprego público, podendo esse contributo chegar a 3 000 novos empregos;
- consolide os sectores com mais impacto em termos de criação de emprego e de definição das tendências de localização da população activa: sectores associados à fileira turística e à dinâmica de urbanização (construção, comércio, alojamento e restauração, transportes, armazenagem e comunicações e actividades imobiliárias), baseando-se sobretudo na qualificação territorial e humana do cenário objectivo do POTRAA.

A estratégia territorial de suporte aos trabalhos do PROTA é concebida pressupondo que, em 2016, a Região está em evolução consolidada para uma aproximação o mais consistente possível ao cenário proactivo sustentável.

Isto significa, que a estratégia territorial do PROTA terá de enquadrar de modo flexível o desenvolvimento tendencial da RAA entre dois referenciais – a manutenção do comportamento reactivo dos últimos anos e a aproximação o mais consistente possível a um modelo mais ambicioso de sustentabilidade do desenvolvimento.

Eliminado: Quer i

Eliminado: r

Mas para a equipa técnica do Plano, não nos devemos fazer esquecer, entretanto, que a concretização de tal cenário é tributária de muitos outros contributos e intervenções que não podem seguramente ser atribuídos a um instrumento de desenvolvimento territorial como o PROTA.

### **3.2 – Opções Estratégicas de Suporte ao Modelo territorial do PROTA**

A formulação de opções estratégicas de suporte ao modelo territorial do PROTA foi concretizada com base no trabalho de cenarização apresentado no ponto anterior e validado pela comissão mista de coordenação.

O sumário executivo do documento da Fase 4 – Opções Estratégicas de Suporte ao Modelo Territorial, apresenta de forma sucinta a estratégia territorial do PROTA, equacionada de modo a que em 2016 os Açores se apresentem em evolução consolidada para um modelo de afirmação diferenciada no contexto da Europa das Regiões caracterizado pelos seguintes elementos:

- um espaço de excelência científica e tecnológica nos domínios da insularidade, maritimidade e sustentabilidade com capacidade de atracção de população jovem qualificada;
- um destino turístico de referência nos domínios do turismo rural, turismo natureza, do turismo descoberta e do golfe, com maior valor acrescentado regional;

- uma região reconhecível diferenciadamente por produtos agro-alimentares de referência de qualidade, de segurança alimentar e com maior incorporação de conhecimento;
- uma região de referência na utilização das tecnologias de informação e comunicação como forma de combate à ultra-perifericidade e à fragmentação territorial e no ordenamento territorial;
- uma região com níveis mais elevados de auto-suficiência e segurança energéticas;
- uma região pioneira na promoção de modelos de acessibilidade e mobilidade ajustados à minimização da fragmentação territorial e da insularidade e à defesa da sustentabilidade ambiental e paisagística.

Os elementos da Visão estratégica proposta correspondem a apostas compatíveis com a qualificação das políticas públicas em curso na Região, sendo possível encontrar um quadro institucional e um sistema de actores para as tornar exequíveis.

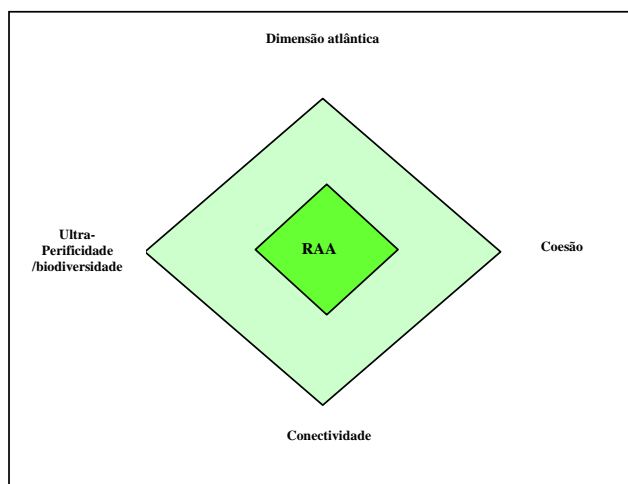
### **3.3 – Proposta Preliminar de Modelo Territorial e Normas Orientadoras**

Está actualmente à consideração da comissão mista de coordenação uma proposta preliminar do Modelo Territorial para os Açores, em consonância com as Opções Estratégicas já apresentadas. Esta proposta preliminar integra ainda os principais elementos que constituirão o documento final do PROTA, nomeadamente a Visão e as Opções Estratégicas de base territorial, a primeira versão do Modelo Territorial e as principais Normas Orientadoras.

Os trabalhos que conduziram à elaboração da proposta preliminar de Modelo Territorial para a RAA incluíram entre os domínios de fundamentação técnica e de concepção da visão inspiradora desse modelo uma componente, considerada fundamental, de aprofundamento do enquadramento geo-estratégico da Região.

Esta componente suscita uma atenção particular, tendo em conta o estatuto de autonomia da Região e conhecida que é a debilidade com que os documentos relevantes de política nacional, incluindo o próprio Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território (PNPOT), equacionam a mais valia dos Açores enquanto activo de internacionalização do País.

**Figura n.º 2** – Metodologia para a Elaboração da Cenarização



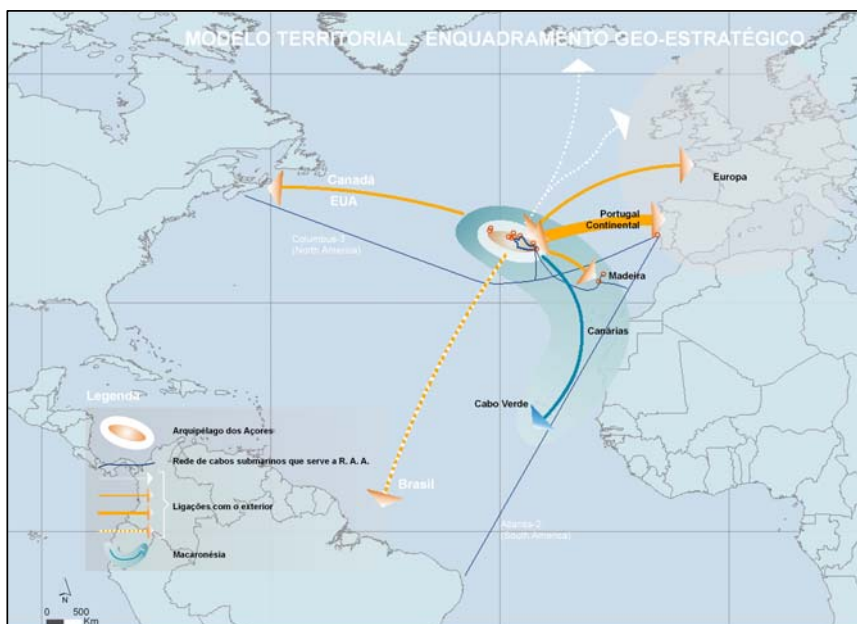
Extraído de – Proposta Preliminar de Modelo Territorial e de Normas Orientadoras  
Volume 1 – Visão e Sistemas Estruturantes

A figura anterior, elaborada pela equipa técnica do Plano, procura realçar a intrínseca interdependência das quatro dimensões incontornáveis para o enquadramento geoterritorial dos trabalhos do PROTA e do Modelo Territorial que o corporiza: dimensão atlântica, ultra-perifericidade/biodiversidade, conectividade e coesão. Tal interdependência constrói-se não ignorando as vulnerabilidades da Região, antes pelo contrário, visando um enquadramento que as minimize.

A componente de enquadramento estratégico não tem implicações directas na totalidade dos diferentes aspectos que integram a representação analítica e simbólica do Modelo Territorial do PROTA. No entanto, a Visão que suporta os trabalhos do PROTA é indissociável do modo como é compreendido o enquadramento estratégico da Região.

Sabe-se como esta questão, considerada essencial em qualquer exemplo de planeamento territorial, assume no quadro de um arquipélago uma relevância redobrada. Mais ainda no contexto dos Açores em que se combinam as questões de fragmentação territorial e o seu carácter longínquo, constituindo o que se designa de dupla insularidade.

**Figura n.º 3 – Enquadramento Geo-Estratégico do Modelo territorial**



Extraído de – Proposta Preliminar de Modelo Territorial e de Normas Orientadoras: Volume 1 – Visão e Sistemas Estruturantes

A figura n.º 3 pretende representar simbólica e esquematicamente a inserção geo-estratégica do arquipélago. Nesta representação, surgem destacadas as apostas de inserção prioritária dos Açores, às quais deverão corresponder compreensivelmente as melhores condições possíveis de conectividade.

Ora além das relações historicamente fundamentais da Região com o Continente, União Europeia no âmbito da qual a sua dimensão atlântica não pode ser ignorada, e Estados Unidos da América, outras inserções emergem com impacto potencial no modelo de desenvolvimento da Região.

Assim, destaque-se a relevância atribuída à construção desejável de um novo espaço de proximidade no âmbito da Macaronésia, como preocupação de viabilização de novos

mercados de relacionamento para a Região, objectivo fundamental de minimização dos efeitos da ultra-perifericidade.

Sublinhe-se ainda a relação que, por via essencialmente do investimento privado, pode emergir com o Brasil. Por fim, mais como “benchmarking” possível, sobretudo do modo como a incorporação vigorosa de conhecimento, investigação, tecnologias de informação e comunicação e cultura pode valorizar os recursos da biodiversidade, situam-se os Açores face a outros ambientes insulares do Norte da Europa, com os quais diferentes trajectórias de excelência podem ser referenciadas e acompanhadas.

### 3.3.1 – O Modelo Territorial

O modelo territorial é o quadro de ordenamento estabelecido pela equipa técnica do Plano para a Visão Açores 2016, constituindo a referência espacial para a concretização dos objectivos estratégicos de desenvolvimento.

Na primeira perspectiva (a das escalas), são pertinentes:

- uma leitura global, **à escala do arquipélago**, que permite evidenciar (tal como vimos em capítulo anterior) as implicações do posicionamento geoestratégico da Região, num sentido prospectivo, bem como as questões relacionadas com os sistemas de mobilidade e acessibilidade internos;
  
- uma leitura para cada uma das **unidades territoriais** onde se declinam as opções estratégicas. A **unidade “ilha”** foi considerada a mais adequada para esta abordagem, pois a sua dimensão e padrão funcional configuram territórios de grande autonomia. Esta opção não obsta a que, em casos específicos, possam emergir para o Plano outras unidades territoriais adequadas para análise e propostas.

Formatadas: Marcas e numeração



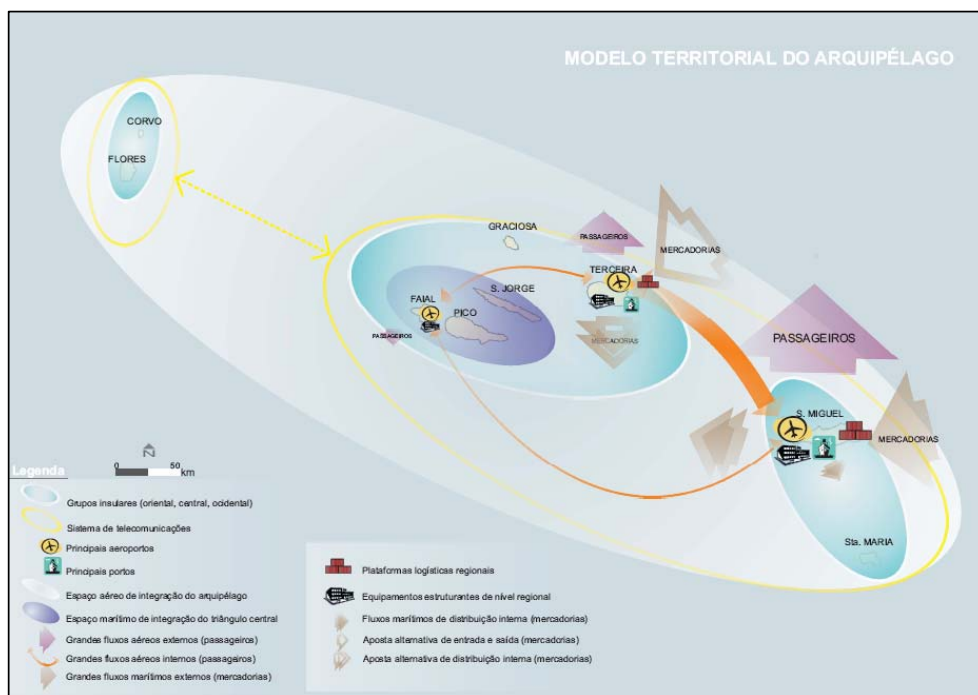
### 3.3.1.1 – O Modelo Territorial à Escala do Arquipélago

O esquema global de ordenamento proposto pela equipa técnica do Plano para a Região é resultante de uma visão prospectiva simultaneamente ambiciosa e valorizadora dos recursos territoriais que são, no caso concreto dos Açores, um verdadeiro elemento de competitividade.

A concretização do cenário proactivo sustentável depende, em grande medida, da capacidade de proteger e valorizar estes recursos simultaneamente com uma eficiente integração da Região num sistema territorial e económico global e com a superação das fragilidade e vulnerabilidades decorrentes da situação periférica e das fragmentação e assimetrias de desenvolvimento.

A figura n.º 4, identifica os principais elementos em que assenta este modelo, à escala global do arquipélago, realçando-se a questão da conectividade, acessibilidade e mobilidade.

Figura n.º 4 – Modelo Territorial do Arquipélago



Extraído de – Proposta Preliminar de Modelo Territorial e de Normas Orientadoras: Volume 2 – Modelo Territorial e Normas orientadoras

A esta escala, destacam-se as seguintes ideias -chave:

- a integração e a coesão territorial dependem de uma combinatória eficiente de sistemas de transportes aéreos e marítimos com os sistemas de telecomunicações.
- emergem duas portas (Angra do Heroísmo e, sobretudo, Ponta Delgada) que sustentam os fluxos materiais (pessoas e mercadorias) com o exterior e justificam uma aposta em plataformas logísticas de escala regional. Esta estrutura principal é complementada com um terceiro vértice, na Horta (Faial),
- este é também o triângulo estruturante do sistema urbano regional, onde se localizam os principais centros de decisão política e económica e os equipamentos públicos de hierarquia superior.
- são visíveis níveis diferenciados de acessibilidade, que apelam para soluções específicas no sentido da coesão territorial.

Formatadas: Marcas e numeração

Formatadas: Marcas e numeração

### 3.3.1.2 – Modelo Territorial por unidade ilha

Este modelo, quando declinado à escala de cada uma das ilhas, permite explicitar as opções de nível estratégico e operativo que o PROTA assume para cumprir os objectivos de desenvolvimento territorial a que se propõe. A proposta de modelo territorial constitui a síntese das implicações sobre o território do arquipélago de quatro sistemas estruturantes:

- Os sistemas produtivos;
- Os sistemas de protecção e valorização ambiental;
- Os sistemas urbano e rural;
- Os sistemas de acessibilidades e equipamentos.

As interacções que se observam entre estes quatro sistemas configuram, em larga medida, o modelo territorial. No entanto, independentemente dessas interacções, os quatro sistemas representam domínios diferenciados da territorialidade do desenvolvimento da RAA:

Os sistemas produtivos representam as principais fontes de geração de rendimento e de emprego, traduzindo a capacidade endógena de sustentação económica da Região;

- Os sistemas de protecção e valorização ambiental representam o quadro de referência biogeofísico do modelo territorial da Região;
- Os sistemas urbano e rural representam os padrões e as dinâmicas de ocupação urbana e de povoamento rural;
- Os sistemas de acessibilidades e equipamentos integram as redes de infra-estruturas, transportes, comunicações, energia e equipamentos colectivos.

Pela importância que estes sistemas assumem na espacialização do desenvolvimento e do ordenamento do arquipélago, as opções de matriz sectorial que o PROTA integra serão apresentadas em função dos mesmos. Os quatro sistemas estruturantes serão apresentados em 36 cartogramas, ou seja quatro por cada uma das ilhas do arquipélago.

Tal como a proposta do Modelo Territorial para os Açores, que se encontra sujeita à consideração da comissão mista de coordenação, nesta fase não se afigura ainda pertinente expor figuras que representem os Modelos Territoriais por unidade ilha, porque poderão ainda sofrer alterações significativas até à discussão pública do plano

### **3.3.2 – Normas orientadoras do Uso do Solo**

As normas orientadoras de gestão e uso do território definirão as condições e os critérios de aplicação das opções estratégicas de base territorial para a Região

Formatadas: Marcas e numeração

Elas serão apresentadas em três grupos fundamentais, atendendo à sua natureza e aplicação:

- Normas gerais - contém as orientações de carácter geral, assim como os critérios técnicos, os procedimentos administrativos e os mecanismos institucionais necessários à aplicação e concretização do PROTA. Incluem os princípios gerais a respeitar no uso e na transformação do solo, as orientações de carácter genérico ou transversal, os aspectos institucionais a respeitar e os critérios de aplicação e de execução do PROTA;
- Normas específicas de carácter territorial - incluem as orientações para o uso e a gestão do território da RAA referentes a cada um dos sistemas estruturantes do modelo territorial - o sistema urbano, o sistema produtivo, o sistema de protecção e valorização ambiental e o sistema de acessibilidades e mobilidades, e as orientações específicas a aplicar a cada unidade territorial em que se divide a RAA para efeitos de aplicação do PROTA;
- Normas específicas de carácter sectorial - definem as orientações sectoriais ou por domínio de intervenção com implicações relevantes na estruturação do território.

Depois de discutidas e debatidas as normas orientadoras do uso do solo, a elaboração de um programa de execução e a identificação dos meios financeiros a mobilizar para a sua implementação, permitirá garantir a necessária coerência e convergência entre o modelo territorial escolhido com as opções e acções que entretanto foram definidas pelas entidades competentes em matéria de investimento público, sobretudo no que se refere à infra estruturação do território e a sua vocação funcional.

#### **4 – Conclusão**

A elaboração do PROTA deverá ser orientada pelo novo conceito de Plano Regional de Ordenamento do Território. A construção de uma visão estratégica territorialidade da RAA para 2016 e a definição dos eixos estratégicos de intervenção foram importantes

para o estabelecimento de um conjunto de princípios de política territorial para a criação do futuro Esquema do Modelo Territorial da Região

No caso do PROTA, pretende-se uma maior co-responsabilização nos processos de transformação e desenvolvimento por parte dos diversos agentes e actores da sociedade através da “concertação” entre os diversos níveis da Administração Pública e a sociedade açoriana.

Como o plano está ainda em fase de elaboração, a recolha de observações e sugestões sobre as orientações e propostas para PROTA, são nesta altura bastante pertinentes por parte dos cidadãos, que em <http://sram.azores.gov.pt/drotrh/prota> poderão dar o seu contributo ou a sua opinião.