



# PLANEAMENTO FÍSICO DAS ÁREAS PORTUÁRIAS OS PLANOS DE ORDENAMENTO E EXPANSÃO DOS PORTOS PORTUGUESES

## **Manuel Dinis C. Dias**

Engenheiro Civil Consultor  
Professor Associado da Universidade Moderna  
[dinisdias@netvisao.pt](mailto:dinisdias@netvisao.pt)

## **Licínio M. Pereira Martins**

Engenheiro Civil  
Chefe do Departamento do Ordenamento e Gestão Portuária  
Instituto Marítimo-Portuário  
[licinio.martins@imarpor.pt](mailto:licinio.martins@imarpor.pt)

## **SUMÁRIO**

Na primeira parte é abordada a metodologia geral de preparação do plano físico das áreas portuárias, referindo-se o faseamento e os passos a percorrer, descrevem-se as principais informações a recolher de suporte às diversas análises e, são indicados os horizontes do plano, as suas escalas de tempo, o alcance da acção e a natureza das mudanças ambientais a que está sujeito.

A segunda parte faz uma síntese da evolução do enquadramento legal de suporte à preparação dos “Planos de Ordenamento e Expansão dos Portos Portugueses”, apresentando-se uma proposta quanto às figuras de Planeamento e Ordenamento portuário a consagrar legalmente à luz da actual Lei de Bases do Ordenamento do Território.

## **I. PLANEAMENTO FISICO DAS ÁREAS PORTUÁRIAS**

### **I.1 INTRODUÇÃO**

A primeira parte da presente comunicação resulta da actualização de uma síntese preparada, pelo primeiro autor, no âmbito do Grupo de Trabalho nomeado pelo Despacho n.º 41/95 do Secretário de Estado Adjunto e das Pescas do Ministério do Mar, datado de 21 de Julho, destinado a proceder à reflexão e elaboração de propostas a observar no planeamento físico das áreas portuárias, tendo presente a legislação então publicada, Decreto-Lei n.º 151/95 de 24 de Junho, sobre os “Planos de Ordenamento e Expansão dos Portos Portugueses”.

Tendo-se como princípio que os projectos das obras e instalações de desenvolvimento de um porto devem ser sempre enquadrados pela existência de um plano de desenvolvimento portuário, o trabalho compilado, destinava-se a servir de suporte para a preparação de proposta de base para a elaboração ou revisão desses planos, focando de forma sistemática a metodologia a seguir na sua preparação.

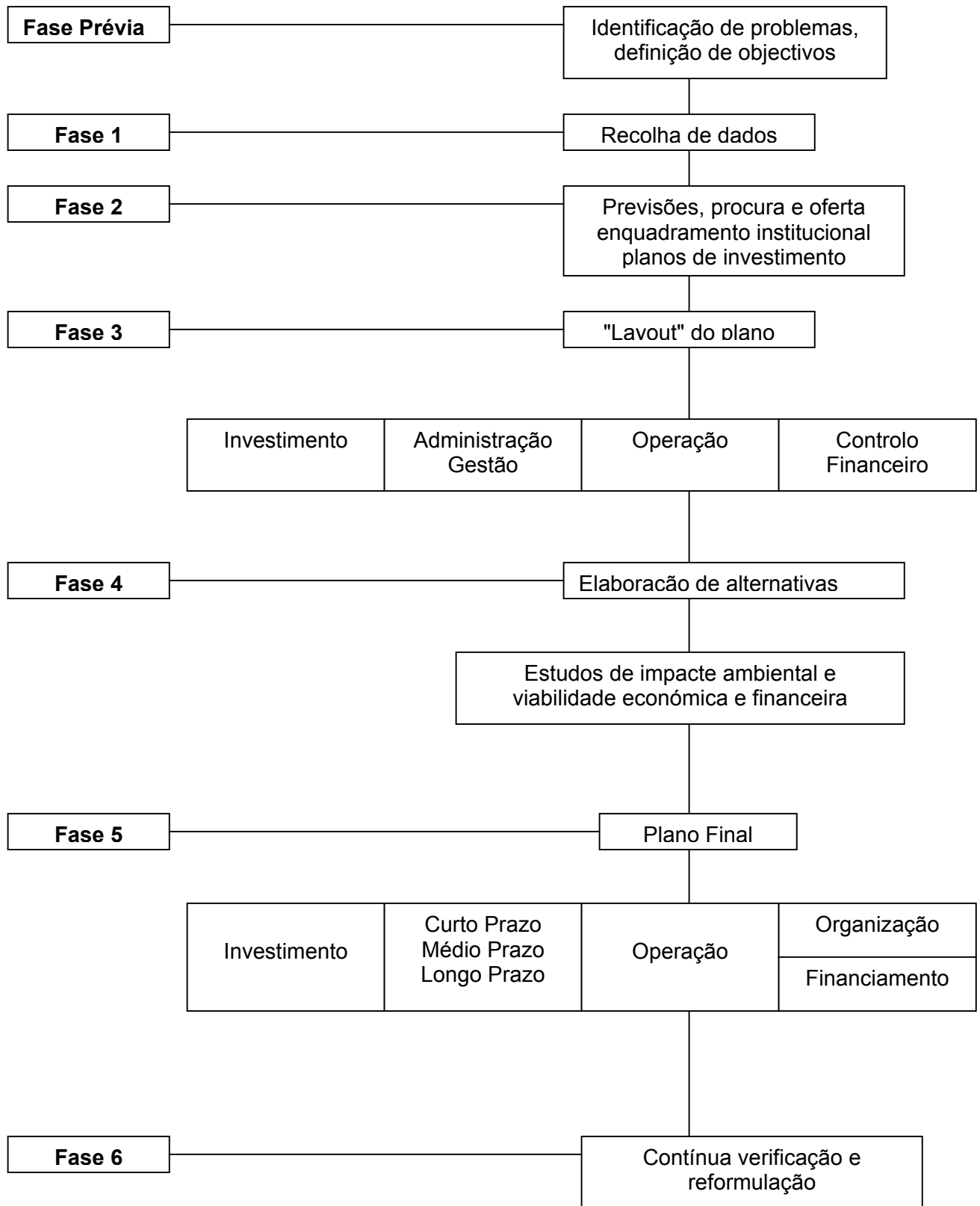
Os planos de desenvolvimento portuário devem ser o mais realistas possíveis em termos

de políticas envolvidas e recursos disponíveis. Ao mesmo tempo deverão ser suficientemente flexíveis para servir de suporte às constantes actualizações, particularmente relacionadas com a satisfação das necessidades operacionais.

## **I.2 METODOLOGIA E CONTEÚDO DO PLANO**

A preparação de um plano de desenvolvimento portuário deverá ser feita de forma faseada permitindo o adequado acompanhamento pelas entidades envolvidas quer ao nível da recolha de informações e preparação dos estudos quer ao nível das tomadas de decisão.

Esquemáticamente o faseamento da preparação do plano deverá percorrer os passos indicados no diagrama que se segue:



Os factores a ter em consideração durante a elaboração de um plano de desenvolvimento portuário são muito numerosos devendo ser tratados o mais exaustivamente possível.

Sob a forma de "check-list" indicam-se todos os factores, que do nosso ponto de vista devem ser tratados:

## **1. INTRODUÇÃO**

### **1.1. Aspectos gerais**

Características do porto

1.1.1. Fases de planeamento

1.1.2. Princípios do programa de trabalho proposto

## **2. DESENVOLVIMENTO DO PROGRAMA**

### **2.1. Revisão dos dados existentes e estudos prévios**

### **2.2. Definição do "hinterland" do porto**

2.2.1. Análise das correlações regionais

2.2.1.1. Componentes económicas

2.2.1.2. Distribuição do tráfego

2.2.2. Definição das áreas de influência

2.2.2.1. Interna

2.2.2.2. Externa

2.2.3. Factores qualitativos

2.2.3.1. Carga

2.2.3.2. Navios

### **2.3. Revisão e complementarização dos planos de desenvolvimento regional/nacional e seus dados de base.**

2.3.1. Análise das áreas de actividade existentes e projectadas

2.3.1.1. Distribuição das áreas de actividade existentes e centros urbanos

2.3.1.2. Análise sectorial (agricultura, indústria e serviços)

2.3.2. Análise das infraestruturas existentes e projectadas

2.3.2.1. Rede rodoviária e suas ligações ao porto

2.3.2.2. Rede ferroviária e suas ligações ao porto

2.3.2.3. Potencial em energia eléctrica da região

2.3.3. Levantamento das condições físicas e ambientais

2.3.3.1. Meteorológicas

2.3.3.2. Topográficas

2.3.3.3. Hidrográficas

2.3.3.4. Geológicas (terrestres e marítimas)

2.3.3.5. Oceanográficas

2.3.3.6. Sismicidade

2.3.3.7. Dragagens

2.3.3.8. Fauna e flora

2.3.3.9. Ambientes sensíveis (ruído, paisagem, etc.)

## **2.4. Análises e Previsões**

- 2.4.1. Desenvolvimento sócio-económico
- 2.4.2. Tráfego portuário
  - 2.4.2.1. Transporte de passageiros
  - 2.4.2.2. Transporte de cargas

## **2.5. Operações Portuárias**

- 2.5.1. Orgânica portuária
- 2.5.2. Gestão das cargas
- 2.5.3. Facilidades existentes
  - 2.5.3.1. Descrição do porto
  - 2.5.3.2. Descrição dos postos de acostagem
  - 2.5.3.3. Análise do tipo de operações
  - 2.5.3.4. Análise do tráfego
  - 2.5.3.5. Análise dos dados relativos aos navios
  - 2.5.3.6. Movimentação de carga
    - 2.5.3.6.1. Métodos e equipamentos usados (conceitos de movimentação)
    - 2.5.3.6.2. Cargas especiais
    - 2.5.3.6.3. Circulação das cargas
  - 2.5.3.7. Armazenamento
- 2.5.4. Factores técnicos
- 2.5.5. Análise da ocupação dos espaços
- 2.5.6. Tráfego interno
- 2.5.7. Equipamento
- 2.5.8. Organização e gestão do porto
- 2.5.9. Ligações ao exterior e facilidades de acesso
- 2.5.10. Possibilidades de expansão dos terraplenos

## **2.6. Plano preliminar de desenvolvimento do porto**

### **2.7. Projecto preliminar da engenharia**

- 2.7.1. Acessos marítimos, dragagens e terraplenos
- 2.7.2. Estruturas marítimas e terrestres
- 2.7.3. Áreas de armazenamento e outras facilidades dentro da área portuária
- 2.7.4. Vias rodoviárias e ferroviárias
- 2.7.5. Nível de pormenor dos projectos

### **2.8. Estimativas de custos**

- 2.8.1. Custos de investimento
- 2.8.2. Custos de manutenção
- 2.8.3. Custos de operação

## **2.9. Análise Financeira**

- 2.9.1. Despesas de investimento, manutenção e operação
- 2.9.2. Imobilizações
- 2.9.3. Encargos portuários
- 2.9.4. "Cash-flow" e mapas de custos e proveitos
- 2.9.5. Balanços analíticos
- 2.9.6. Rácios de avaliação financeira
  - 2.9.6.1. Rácio de produtividade
  - 2.9.6.2. Serviço da dívida
  - 2.9.6.3. Rácios de liquidez
  - 2.9.6.4. Rácios de rentabilidade
- 2.9.7. Avaliação Financeira

## **2.10. Avaliação Económica**

- 2.10.1. Avaliação Geral
- 2.10.2. Avaliação de cada fase de desenvolvimento
- 2.10.3. Análise económica
  - 2.10.3.1. Cálculo de custos e benefícios
  - 2.10.3.2. Intangíveis

## **2.11. Impacte Ambiental**

- 2.11.1. Caracterização das situações de referência
- 2.11.2. Análise dos impactes ambientais
- 2.11.3. Análise dos riscos ambientais
- 2.11.4. Definição das medidas mitigadoras

## **2.12. Propostas referentes a combinação de medidas**

### **3. PLANO DE DESENVOLVIMENTO DO PORTO**

#### **2.13. Requisitos principais**

#### **2.14. Revisão e reorganização funcional dos espaços**

- 2.14.1. Ordenamento espacial
- 2.14.2. Novas localizações

#### **2.15. Infraestruturas de acesso ao exterior**

- 2.15.1. Marítimas
- 2.15.2. Terrestres

#### **2.16. Instalações e equipamentos de suporte do tráfego**

#### **2.17. Utilidades**

#### **2.18. Desenvolvimento institucional**

#### **2.19. Projectos preliminares de engenharia (ver pt.2.7)**

#### **2.20. Estimativa de custos**

#### **2.21. Análise financeira**

#### **2.22. Análise económica**

#### **2.23. Impacte ambiental**

## 2.24. Propostas referentes à combinação de medidas

### 3. INFORMAÇÃO COMPLEMENTAR, RELATÓRIOS, MAPAS, DADOS ADICIONAIS

#### 4. PLANO DE TRABALHO

#### 5. ACÇÕES ESPECÍFICAS

### I.3 ELEMENTOS INFORMATIVOS

A informação necessária para a formulação do plano de desenvolvimento do porto, é originada dentro e fora do porto, progredindo das fontes internas para as externas, à medida que a escala de tempo do plano se alonga.

Alguns dados são básicos para qualquer plano, especificamente: uma descrição detalhada do tráfego presente e passado assim como das características e produtividade das operações portuárias; um inventário das facilidades e serviços existentes, bem com os custos de operação e detalhe de todos os desenvolvimentos em curso e previstos.

Estes dados podem ser resumidos do seguinte modo:

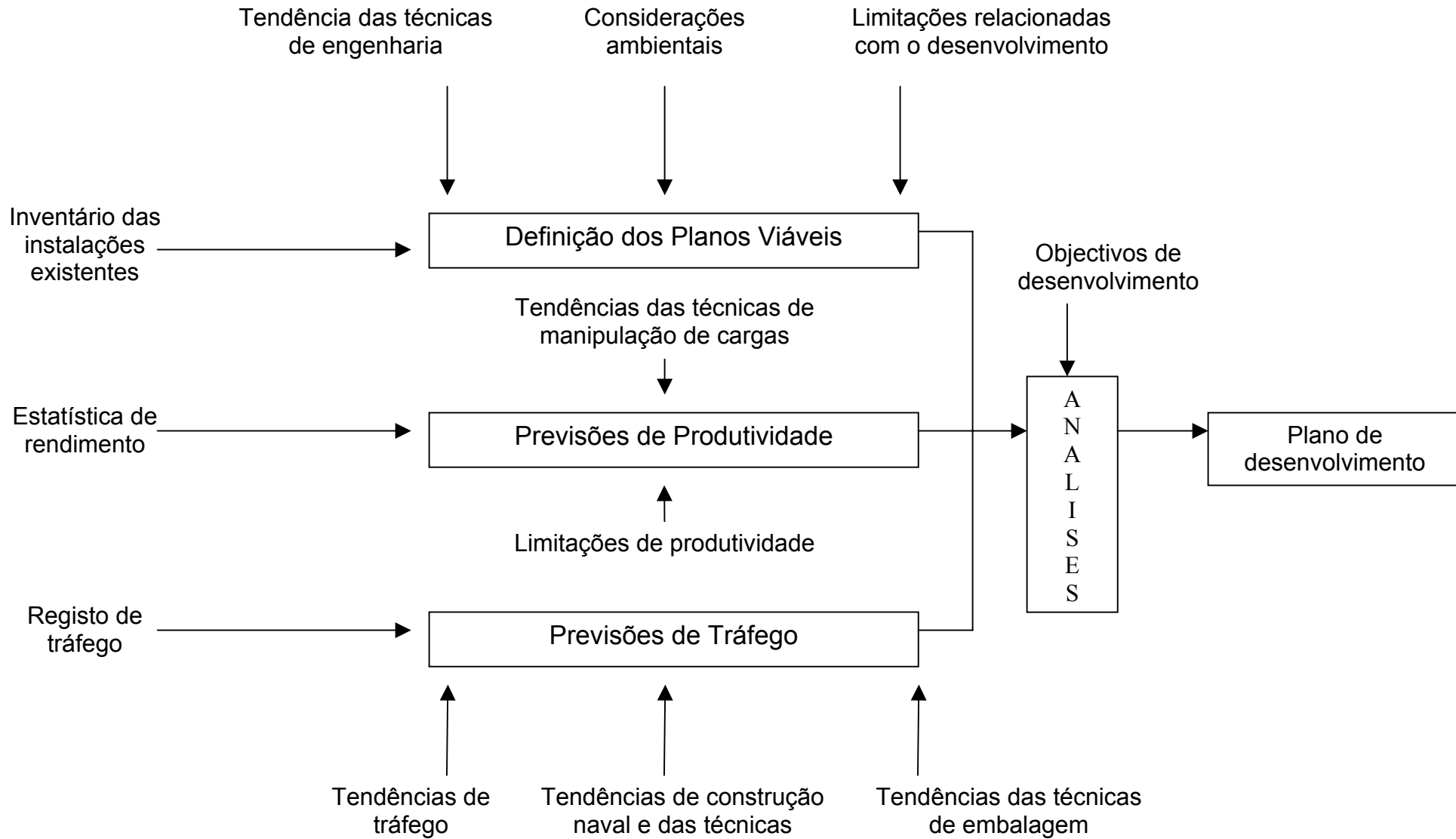
- 1) **Tráfego** - Detalhes quantitativos referentes a navios, cargas e passageiros, mês a mês, no maior período de tempo possível;
- 2) **Operações** - Cálculos mensais num passado recente dos rendimentos respeitantes à utilização de todas as facilidades móveis e fixas, produtividade alcançadas e custos operacionais;
- 3) **Inventário das facilidades e serviços** - Descrição das facilidades físicas existentes (rebocadores, cais, gruas, áreas de armazenamento, etc.) bem como as características das operações e condições de utilização dos trabalhadores portuários, detalhe dos serviços disponibilizados pelo porto ou por entidades externas, sob contrato, concessão ou outras formas;
- 4) **Custos-fixos e variáveis** associados ao descrito no número anterior;
- 5) **Desenvolvimentos** - Referentes a cada item citado, custos esperados, novas capacidades operacionais;
- 6) **Planos futuros** - Descrição de eventuais desenvolvimentos a considerar, para os quais ainda não existem compromissos.

Estes dados definem amplamente o estado actual do porto, com indicadores para futuras projecções. Depois vêm os factores que o porto terá de enfrentar e que terão significativa influência no seu futuro, como por exemplo:

- a) Desenvolvimento das trocas comerciais do país e da região;
- b) Desenvolvimento industrial e agrícola;
- c) Evolução política dos mercados (condicionamentos, importação/exportação);
- d) Restrições ambientais;
- e)
- f) Mudanças tecnológicas nos navios e nos portos;
- g) Evolução das práticas de gestão e manuseamento das cargas, decisões dos carregadores e dos armadores;
- h) Concorrencialidade entre portos.

Os requisitos de informação podem ser explicitados no esquema simplificado seguinte:

**INFORMAÇÃO REQUERIDA PARA UM PLANO DE DESENVOLVIMENTO PORTUÁRIO**





No esquema anterior, existem vários tipos de informação:

- informação descrevendo o porto;
- informação acerca do que se passa no exterior;
- informação acerca daquilo que o porto, em particular não pode fazer resultante dos condicionamentos e obstáculos.

Estes tipos de informação agrupam-se em três vertentes:

- Facilidades
- Produtividade
- Tráfego

É a movimentação do tráfego futuro pelo conjunto das facilidades futuras e trabalhando com a produtividade futura que estão na base de cada análise a efectuar:

- 1) **Análise do rendimento** para determinar o efeito de diferentes capacidades sobre o nível da prestação do serviço;
- 2) **Análise de engenharia** para determinar a exequibilidade técnica e custo de cada projecto;
- 3) **Análise de impacte ambiental** para avaliar a viabilidade face aos impactos negativos (temporários, permanentes, reversíveis e irreversíveis) e possibilidade de medidas minimizadoras;
- 4) **Análise operacional** para determinar como as facilidades propostas funcionarão e quais serão os respectivos custos de exploração;
- 5) **Análise do tarifário** para determinar qual será o rendimento dos diferentes níveis e tipos de tráfego com referência às receitas geradas;
- 6) **Análise económica** para comparar, quantitativa e qualitativamente, cada alternativa em termos de custos e benefícios que originam para a comunidade;
- 7) **Análise financeira** para determinar se o futuro empreendimento será comercialmente viável.

#### I.4 HORIZONTES DO PLANO

Distinguem-se, geralmente, três escalas de tempo na elaboração de um plano e cada uma necessita de informação ligeiramente diferente.

Esta escala de tempo designa-se correntemente por curto, médio e longo prazo, por conveniência, embora o significado destes termos não seja universalmente aceite.

A separação é estabelecida entre estas diferentes escalas de tempo, pela variação de dois factores:

- O alcance da acção dentro do período de planeamento;
- A natureza das mudanças ambientais que poderão acontecer dentro do horizonte do plano.

A quantidade de acções realizáveis num determinado período de tempo é factor orientador da sua inclusão num dado tipo de plano. Ordinariamente os planos de prazo mais reduzido fazem parte de planos de maior prazo e o prazo final deve ser visto como sendo as partes de um contínuo programa de desenvolvimento.

## **1. Planeamento de Curto Prazo**

Os planos de curto prazo, ou mais propriamente programas de medidas ou acções de curto prazo, são feitos para períodos temporais de dias, semanas ou meses, podem ser classificados em três tipos:

- Planos operacionais, baseados no conhecimento objectivo dos eventos futuros próximos;
- Planos de contingência, não se espera serem usados, são antes preparados para enfrentar condições hipotéticas específicas;
- Planos de aperfeiçoamento, para introduzir adaptações, por exemplo nas operações para melhorar a eficiência ou responder a possíveis variações de tráfego de modesta dimensão;

Estes planos são essencialmente para mudanças de natureza operacional, em particular reorganização de operações existentes, com pequenas compras de equipamento de movimentação de carga ou pequenas obras nas infraestruturas do porto.

## **2. Planeamento Médio Prazo**

Os planos de médio prazo são elaborados para um período de 1 a 5 anos com base nos desenvolvimentos conhecidos do tráfego e das condições de operação. Há muitas incertezas sobre as condições a incluir no planeamento mas devem existir já indicadores em aspectos fundamentais como por exemplo:

- contratos existentes;
- directrizes políticas;
- planos de desenvolvimento competitivos;
- desenvolvimento industrial;
- desenvolvimento agrícola;
- mudanças tecnológicas.

As incertezas residem mais no andamento em que as mudanças ambientais terão lugar, do que na forma como se irão efectuar. Fases a incluir nestes planos poderão ser a compra de equipamento de movimentação de carga, recrutamento e treino do pessoal e projectos de obras de construção.

## **3. Planeamento de Longo Prazo**

Os planos a longo prazo são elaborados para um período de pelo menos 5 anos, podendo avançar em níveis de detalhe decrescente, até 20 anos ou mais. O tráfego e as condições de operação serão cada vez mais afectadas por muitas decisões exteriores ao porto. Decisões relevantes poderão acontecer no domínio do comércio, organização social, competição e tecnologia, podendo vir a ter um impacto significativo nos resultados do plano.

Partes do Plano poderão comprometer mais ou menos o desenvolvimento do porto, face a anteriores decisões. Outras partes podem envolver opções estratégicas para manter a futura flexibilidade - por exemplo a reserva de terrenos.

O resultado de um plano de longo prazo será o que se pode designar de modelo previsional, em que a ênfase é colocada mais naquilo que é desejável do que nas prováveis futuras tendências.

O técnico de planeamento precisa de se colocar a ele próprio na situação futura e tentar traçar um quadro de tudo aquilo que pensa encontrar nesse tempo, procurando que esse quadro seja o mais consistente possível.

Este modelo aproximativo é mais acertado para previsões de longo prazo do que em outras previsões, habitualmente conhecidas por previsões extrapolativas, cujos projectos seguem a tendência mais provável em cada um dos aspectos do porto.

## II. OS PLANOS DE DESENVOLVIMENTO DOS PORTOS PORTUGUESES

Até ao presente as áreas sob jurisdição dos portos portugueses não têm estado sujeitas a qualquer disciplina legalmente consagrada de ordenamento territorial o que, em alguns casos, tem motivado situações de potencial conflito entre entidades com jurisdição nas áreas contíguas, nomeadamente, autarquias locais e serviços do Ministério Ambiente e Ordenamento do Território.

Também, do ponto de vista estrito do planeamento e desenvolvimento do sistema portuário nacional, as propostas de expansão de cada porto não têm muitas vezes em devida conta uma perspectiva integrada de desenvolvimento sustentado do Sistema Portuário Nacional que optimize o aproveitamento a longo prazo do potencial de cada porto e do sistema portuário no seu conjunto.

Será de realçar que, embora não estando sujeitos a qualquer obrigatoriedade quanto à elaboração de estudos de planeamento e ordenamento, as diferentes Administrações Portuárias têm tido, de uma forma geral, a iniciativa da sua elaboração.

Esses estudos, geralmente de boa qualidade, têm sido instrumentos fundamentais da gestão e desenvolvimento dos vários portos.

No entanto, porque desenvolvidos de forma casuística e sem obedecerem a um quadro legal de referência coerente e harmonizado do sistema de planeamento, designadamente quanto ao seu conteúdo, finalidade e incidência temporal, não têm possibilitado a optimização e consolidação de resultados, quer para cada porto, quer para o conjunto do sistema portuário nacional.

O Dec. Lei 32.842, de 11 de Junho de 1943, é o instrumento legal mais antigo com referências específicas em matéria de Planos de Arranjo e Expansão dos Portos, e dele destacamos algumas disposições legais:

Art.º 1º: As administrações portuárias promoverão nos prazos que forem fixados pelo Governo, a elaboração dos "planos de arranjo e expansão" dos portos em que exerçam a sua jurisdição.

Art.º 20. "Os planos de arranjo e expansão dos portos serão publicados no Diário do Governo depois de aprovados pelo Governo, sobre consulta do Conselho Superior de Obras Públicas.

§ único - Os processos de consulta subirão ao Conselho superior de Obras Públicas com os pareceres do Conselho Superior de Tarifas, e do município da localidade do porto.

O Dec. Lei 348/86 de 16 de Outubro, regulou as bases gerais do sistema portuário nacional, e nos termos do seu Art.º 30, o desenvolvimento e a modernização do sistema portuário

nacional, devem inserir-se num processo de planeamento global e integrado, tendo designadamente em vista uma coordenação dos grandes projectos de investimento, por forma a utilizar, o mais racionalmente possível, os recursos financeiros disponíveis.

Os planos de ordenamento e expansão dos portos deverão considerar, nos portos de comércio internacional, a importância relevante que eles representam no processo de integração europeia e a competitividade internacional, devendo as áreas sujeitas às necessidades de defesa nacional ser excluídas da gestão portuária.

Com base nos planos de ordenamento e expansão deverão ser elaborados os planos gerais de obras, exploração e apetrechamento de cada porto.

Nos termos do Art.º 15 n.º 4 as administrações portuárias promoverão a elaboração dos planos de ordenamento e de expansão dos portos sobre sua jurisdição, de acordo com a orientação da política sectorial a definir pelo Governo.

O Art.º 5º f 3 do mesmo diploma contempla o regime de concessão de actividades para empreendimentos de iniciativa privada.

Posteriormente, o Decreto-Lei n.º 151/95 de 24 de Junho, referia no preâmbulo, que não estava definido o regime jurídico dos planos de ordenamento e expansão dos portos, pois estavam nomeados em legislação dispersa, sem que a lei tipificasse o seu regime jurídico. Importava assim fixar regras uniformes quanto ao procedimento de formação, à natureza jurídica e à hierarquia, e, por outro lado, importava ainda dar cumprimento ao princípio da legalidade da Administração, consagrado no Art.º 266º da Constituição. Entendia-se que sendo o princípio da tipicidade dos planos um corolário do princípio da legalidade da administração, tudo aconselhava a que fosse devidamente regulado o procedimento da elaboração e aprovação dos planos especiais de ordenamento do território, para evitar que os mesmos fossem entendidos como documentos de trabalho programáticos, sem eficácia externa nem carácter normativo.

O Art.º 1º do citado diploma estabeleceu o seu objecto, e, no n.º 2 do Anexo, constam os planos de ordenamento e expansão dos portos, como planos especiais de ordenamento do território, os quais passam a ter a natureza de regulamento administrativo, nos termos do Art.º 3º, sendo vinculativos para todas as entidades públicas e privadas, e devendo ser compatibilizados com os planos municipais de ordenamento do território.

Este diploma não revogou o Dec. Lei 32 842 de 11 de Junho de 1943.

A Lei 5/96 de 29 de Fevereiro, veio alterar por ratificação o Dec. Lei 151/95 de 24 de Junho.

Nos termos do seu Art.º único, foi alterada a redacção do n.º 3 do Art.º 1º deste Decreto-Lei, que passou a excluir os planos de ordenamento e expansão dos portos do regime jurídico do referido diploma legal, entendendo-se, assim, que os referidos planos não deveriam ser incluídos no conceito de planos especiais de ordenamento do território.

Como já referimos, no n.º 3, o Dec.-Lei 32842, de 11 de Junho de 1943, que dá enquadramento legal ao aí designado "Plano de Arranjo e Expansão dos Portos, não terá sido revogado. No entanto, estão ultrapassados e desactualizados, os pressupostos institucionais e técnicos em que assentava o regime da sua elaboração e aprovação, o que conduz à conclusão de que, as áreas de jurisdição portuária carecem de uma disciplina de planeamento e ordenamento territorial legalmente eficaz.

São, em nosso entender, diversas as razões que aconselham a que o sistema portuário e as áreas sobre jurisdição portuária, venham a estar sujeitas a instrumentos de planeamento e ordenamento legalmente consagrados, em conformidade com a política geral de ordenamento do território e de urbanismo que vem sendo prosseguida, nomeadamente:

**a) Por imperativos de natureza democrática**

Estando a generalidade do território nacional, designadamente, as zonas costeiras, sujeitas a instrumentos de ordenamento do território com enquadramento legal que inclui a participação pública no processo da sua elaboração e aprovação, não é hoje socialmente aceite, que as áreas de jurisdição portuária se mantenham subtraídas a idêntica disciplina

Esta situação tem conduzido a que as autoridades portuárias sejam algumas vezes encaradas como entidades com atitudes majestáticas, na administração das áreas de jurisdição respectivas.

**b) Por razões de imagem dos portos nacionais**

A discussão pública dos planos portuários será uma oportunidade única de reconciliar, por pedagogia, os cidadãos com os portos, visto que, as mais das vezes, é o seu desconhecimento e o da sua importância para a economia do país e para as economias regionais e locais que motivam uma imagem desfavorável na opinião pública.

**c) Por exigências do direito do urbanismo e do ambiente**

Nos termos da actual orgânica institucional, definida para o sector, a gestão das áreas de jurisdição portuária está confiada às Administrações e Institutos Portuários, que deverão ter em conta o peso crescente das obrigações que resultam do direito do urbanismo e do ambiente.

É certo que as Câmaras Municipais não deverão pôr em causa a política desenvolvida para o sector, mas poderão ter alguma intervenção através do direito do urbanismo relativamente às instalações de uso privativo situadas no domínio público.

Também as exigências ecológicas, quando se trate de áreas protegidas ou situadas na proximidade de zonas urbanas, requerem uma melhor coordenação com as Câmaras Municipais e o Ministério do Ambiente, permitindo prevenir os custos acrescidos, ligados ao aparecimento de condicionamentos "a posteriori".

Nessa perspectiva, regras de relação institucionalmente definidas no processo de aprovação dos Planos permitirão, designadamente:

- Acabar com a relação conflitual de jurisdição com as zonas envolventes;
- Melhorar a rentabilidade das áreas do D.P.M. que se entendam ficar afectadas às Administrações e Institutos Portuários;
- Acautelar investimentos públicos vultuosos, conseguindo uma melhor coordenação relativamente à problemática das acessibilidades terrestres aos portos.

A Lei 48/98 de 11 de Agosto, veio estabelecer as bases da política de ordenamento do território e de urbanismo, recentemente concretizada no regime jurídico dos instrumento de gestão territorial, Dec. Lei 380/99, de 22 de Setembro.

Resulta do Art.º 16, n.ºs. 1 e 2 deste diploma legal, que os portos bem como a respectiva articulação com as redes locais de acessibilidades, serão identificados nos instrumentos de gestão territorial, e as entidades responsáveis pelos vários âmbitos de intervenção, devem estabelecer procedimentos de informação permanentes que garantam a coerência das opções definidas pelo programa nacional de política de ordenamento do território e, entre outros, pelos planos sectoriais relevantes.

Efectivamente, torna-se necessária a regulamentação do processo de elaboração dos planos de ordenamento e expansão dos portos, contemplando, designadamente, as figuras de inquérito público e de acompanhamento técnico da elaboração dos planos.

É necessário articular estes planos autónomos, com os Planos Municipais de Ordenamento do Território e elaborar normas regulamentares que contemplem, nomeadamente, a respectiva discussão pública e uma estrutura técnica de acompanhamento.

Da mesma forma deverão ser compatibilizados com outros Planos Sectoriais e Especiais designadamente os Planos de Ordenamento da Orla Costeira (POOCS).

Mas haverá que considerar que, a sujeição das áreas do DPM á jurisdição das administrações portuárias, não é determinada apenas pela efectiva ocupação com instalações de actividades portuárias, mas também como espaços de reserva para expansão futura, para defesa, regularização e conservação das margens, salvaguarda da servidão de acesso às águas e passagem ao longo das águas, no interesse da pesca e navegação.

Por outro lado, a compatibilização dos Planos Portuários com os PDMs, resultará da definição de um conjunto de regras interface de relacionamento entre a área portuária e a área municipal onde se integra, de modo a assegurar o equilíbrio das zonas circundantes.

A compatibilização do Plano Director Municipal (PDM), com os Planos de ordenamento e Expansão dos Portos, há de resultar do reconhecimento da existência de áreas afectas a usos especiais e, como tal, submetidas a um plano próprio e a uma disciplina específica que o PDM terá de respeitar.

Por sua vez o PDM, na sua função de compatibilização com os planos sectoriais, deverá abster-se de definir regras de ordenamento para a área submetida ao plano de ordenamento de uma entidade com competência sectorial, devendo antes e apenas definir os aspectos de interligação e relacionamento que deverão ser respeitados por essa entidade no ordenamento a cargo da mesma.

A inclusão do plano estratégico do sistema portuário nacional - Plano Portuário Nacional, no enquadramento legal previsto para os planos sectoriais, estabelecido no Dec.-Lei 380/99, de 22 de Setembro, determinará o seu carácter programático, nos termos do Art.º 35 n.º 1 deste diploma: "instrumento de programação ou de concretização das diversas políticas com incidência na organização do território", e incluído na classificação do n.º 2 alínea a) do mesmo artigo.

Não terá assim a natureza de regulamento, e nos termos do Art.º 30 n.º 1 do mesmo Decreto-Lei só vinculará as entidades públicas e não as particulares.

Resulta dos Art.ºs. 23, 24 e 25 do mesmo diploma, que o programa nacional da política de ordenamento do território, assenta nos sistemas de gestão territorial, o qual se organiza num quadro de interacção coordenada. No âmbito nacional, define o quadro estratégico para o ordenamento do espaço nacional, estabelecendo as directrizes a considerar no ordenamento

regional e municipal e a compatibilização com os diversos instrumentos de política sectorial com incidência territorial.

Nos termos do Art.º 37º, os planos sectoriais são acompanhados de um relatório que procede ao diagnóstico da situação territorial sobre o qual o instrumento de política sectorial intervém e à fundamentação técnica das opções e objectivos estabelecidos.

E nos termos do Art.º 38 a sua elaboração compete às entidades públicas que integram a administração central, e é determinada por resolução do Conselho de Ministros, da qual devem constar as condições enumeradas no Art.º 38º n.º 2.

Conforme previsto no Art.º 39, a elaboração dos planos sectoriais é acompanhada pelas autarquias locais, cujos territórios estejam incluídos no respectivo âmbito de aplicação e, quando a pluralidade dos interesses a salvaguardar o justifique, a elaboração do mesmo é acompanhada por uma comissão mista de coordenação, cuja composição deve traduzir a natureza daqueles interesses e a relevância das implicações técnicas a considerar, que se traduzirá na elaboração de um parecer escrito das entidades envolvidas, sendo adoptados com as necessárias adaptações os mecanismos previstos no Art.º 32, que implica a emissão de parecer no prazo de 30 dias das entidades discordantes, e a realização de reuniões a promover por parte do Governo no sentido de ser obtida uma solução concertada, nos 30 dias subsequentes.

Em seguida, a entidade pública responsável procede à abertura da discussão pública da proposta através de aviso a publicar em Diário da República, e a divulgar através da comunicação social, findo o qual elabora a versão final da proposta para aprovação, por resolução do Conselho de Ministros (Art.º 41).

A sua eficácia legal resultará da publicação na I Série do Diário da República, nos termos do Art.º 148 n.º 1 alínea e) da Resolução do Conselho de Ministros, que aprova o plano sectorial, incluindo os elementos referidos no n.º 1 do Art.º 37º, ou seja, as peças gráficas necessárias à representação da respectiva expressão territorial, e o relatório que procede ao diagnóstico da situação territorial em causa e à fundamentação técnica das opções e dos objectivos estabelecidos.

Somos de parecer que os Planos de Ordenamento e Expansão dos Portos (POE) têm também a natureza de planos sectoriais, à semelhança do Plano Portuário Nacional, (PPN) que se enquadram no Art.º 35 n.º 1 alínea a), e serão caracterizados nos termos que atrás referimos, tal como resulta do Art.º 35 n.º 2 alínea b).

Na verdade, a integração dos planos de ordenamento e expansão dos portos, no conceito de planos especiais com natureza regulamentar (Art.º 42 n.º 1) à luz do Dec.-Lei 380/99 de 22 de Setembro, não se afigura viável, visto que os planos especiais estão enumerados no n.º 3 do Art.º 42, e esta enumeração não se afigura exemplificativa e sim exaustiva, tendo sido seguida a linha de orientação perspectivada pela Lei n.º 5/96 de 29 de Fevereiro, conforme referimos no ponto 3.

Contudo, entendemos que os planos sectoriais, apesar e por causa do seu conteúdo programático, vinculando as entidades públicas, irão indirectamente vincular as entidades privadas, através de outros instrumentos de gestão territorial em que os referidos planos sectoriais forem considerados e aprovados.

Em conclusão, pretende-se, num contexto de crescente internacionalização e liberalização de actividades económicas, contribuir para a competitividade do Sistema Portuário Nacional no seu

conjunto, e melhorar a eficácia económica dos portos no domínio do Comércio, da Pesca, do Recreio Náutico e do Turismo, dotando o Sistema Portuário Nacional de instrumentos eficazes de concretização das políticas definidas para o sector.

Seria recomendável, partindo da actual Lei de Bases do Ordenamento do Território, preparar-se o normativo necessário à consagração legal do Plano Portuário Nacional e dos Planos de Ordenamento e Expansão dos Portos, como Planos Sectoriais.