

TERRITÓRIO PORTUGAL.

Onde o país encontra o futuro

PNPOT | Alteração

DIAGNÓSTICO

6 julho 2018



REPÚBLICA
PORTUGUESA

AMBIENTE



TERRITÓRIO
PORTUGAL. • Onde o país
encontra o futuro

Í N D I C E G E R A L

0	INTRODUÇÃO	6
1	PORTUGAL NO MUNDO	8
1.1	Portugal na Lusofonia e na Diáspora	10
1.2	Portugal no Atlântico	12
1.3	Portugal na União Europeia	14
2	ORGANIZAÇÃO, TENDÊNCIAS E DESEMPENHO DO TERRITÓRIO	22
2.1	Recursos Naturais e Sustentabilidade Ambiental	25
	Conservação da natureza e biodiversidade	25
	Conservação do solo e combate à desertificação	28
	Recursos hídricos e política da água	29
	Proteção e valorização da zona costeira	33
	Recursos Geológicos	34
	Suscetibilidade do território aos perigos naturais e antrópicos	35
2.2	Agricultura, floresta e atividades no espaço rural	39
	Agricultura e ordenamento dos espaços rurais	39
	Floresta e ordenamento florestal	46
	Produção e fontes alternativas de energia	51
	Aproveitamento dos Recursos geológicos	53
	Turismo e outros serviços	54
2.3	População e estruturas sociais	57
	Dinâmicas populacionais	57
	Estruturas sociais em mudança	59
	Perfis territoriais de vulnerabilidade social	61
2.4	Atividades económicas e inovação	65
	Indicadores de desempenho	65
	Territorialidades do capital humano	67
	Mosaico territorial das atividades económicas	69
	Territorialização do sistema colaborativo de produção de conhecimento e inovação	71
	Economia circular e de baixo carbono	72
	A dinâmica do turismo	74

2.5	Infraestruturas	79
	Infraestruturas ambientais	79
	Redes de transportes e logística	80
	Comunicações e info-estruturas	85
2.6	Equipamentos e serviços	89
	Rede de equipamentos e serviços de saúde	89
	Rede de equipamentos e serviços de ensino	92
	Rede de equipamentos e serviços de conhecimento e inovação	96
	Rede de solidariedade e de segurança social	97
	Rede de equipamentos e serviços de cultura e lazer	98
	Rede de infraestruturas e serviços de suporte à atividade desportiva e física	99
	Rede de infraestruturas e serviços administrativos, de justiça e segurança	100
2.7	Habitação	107
	Uma demografia em alteração com implicações no mercado habitacional	107
	A promoção habitacional: a habitação própria e o arrendamento	109
	A oferta de habitação pública	111
	As políticas de habitação e o ordenamento do território nas últimas décadas	112
	Os desafios que se colocam à habitação nos próximos anos	114
2.8	Sistema urbano	117
	Processos de urbanização	117
	Estrutura urbana	120
	Centralidades e estruturação funcional	121
	Mobilidades e comunidades interurbanas	123
	Atratividade e redes urbanas externas	127
	Condições e oportunidades que concorrem para a qualidade de vida dos cidadãos	128
2.9	Uso do solo e paisagem	133
	Uso do solo e suas dinâmicas	133
	Paisagem	138
	Património cultural	141

3

MOSAICOS REGIONAIS

144

3.1	Região Norte	147
3.2	Região Centro	153
3.3	Região Lisboa e Vale do Tejo	159
3.4	Região Alentejo	165
3.5	Região Algarve	171
3.6	Região Autónoma dos Açores	177
3.7	Região Autónoma da Madeira	183

4	SISTEMA DE GESTÃO TERRITORIAL	188
	Sistema de Gestão Territorial	191
	Instrumentos de Gestão Territorial	193
	Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território	193
	Programas Nacionais Setoriais e Especiais	194
	Programas Regionais de Ordenamento do Território	195
	Planos Intermunicipais e Municipais de Ordenamento do Território	197
	Monitorização e Avaliação dos Instrumentos de Gestão Territorial	200
	Sistema Nacional de Informação Territorial	201
	Avaliação Ambiental de Programas e Planos	201
	Participação e cidadania territorial	202
5	PROBLEMAS DO ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO	204



0

INTRODUÇÃO

Introdução.

O presente Diagnóstico Territorial acompanha a proposta do PNPT - Estratégia e Modelo Territorial e Agenda para o Território (Programa de Ação). Focado nas dinâmicas territoriais da última década, com incorporação de informação atualizada e de renovadas análises territoriais, este documento faz uma leitura atualizada do território, servindo de suporte às opções estratégicas de desenvolvimento preconizadas.

Subdivide-se em 5 capítulos:

No **capítulo 1** contextualiza-se **Portugal no Mundo** considerando a dimensão e universalidade da língua e da diáspora Portuguesa, a posição no Atlântico e o enquadramento na Europa.

No **capítulo 2** procede-se a uma caracterização **da Organização, das Tendências e do Desempenho do Território**. Inicia-se este diagnóstico com a análise das dinâmicas relacionadas com os Recursos Naturais e a Sustentabilidade Ambiental e com a Agricultura, Floresta e Atividades no Espaço Rural. Prosseguem-se as questões relacionadas com a População e as Estruturas Sociais e as Atividades Económicas e a Inovação. Seguidamente, refletem-se as Infraestruturas e os Equipamentos e Serviços para depois se abordar as temáticas da Habitação e do Sistema Urbano. Finalmente, analisa-se as dinâmicas do Uso do Solo e da Paisagem.

No **capítulo 3** a análise dos **Mosaicos Territoriais** complementa e aprofunda o diagnóstico nacional, evidenciando a diversidade e especificidades regionais.

No **capítulo 4** é abordado o **Sistema de Gestão Territorial** fazendo-se uma reflexão sobre o sistema de planeamento em Portugal, identificando-se, numa perspetiva antecipativa, os desafios que se colocam aos Programas e Planos do futuro.

No **capítulo 5** são refletidos os **Problemas do Ordenamento do Território** apresentando-se os resultados da aplicação de um inquérito aos 24 Problemas do PNPT em vigor (2007), sendo identificados e descritos os 18 problemas atuais.



1.

**PORTUGAL
NO MUNDO**



O presente capítulo contextualiza Portugal no Mundo considerando a dimensão e universalidade da língua e da diáspora Portuguesa, a posição no Atlântico e o enquadramento na Europa.

A língua portuguesa é considerada um bem cultural e político, um idioma oficial de oito países e é falada por mais de 270 milhões de pessoas. A diáspora portuguesa tem assumido um papel fundamental na afirmação e promoção económica, institucional e política do país.

A projeção de Portugal no Atlântico é potenciada pelo seu território insular e pela extensão da Plataforma Continental para além das 200 milhas, que irá reforçar a consolidação geopolítica do país.

A localização geográfica de Portugal enquadra o país nos desafios sociais, económicos e ambientais europeus que devem ser considerados nos modelos de desenvolvimento, numa lógica de valorização e otimização do território nacional.

Enquanto frente atlântica da União Europeia, Portugal ganha relevância no quadro do espaço-charneira relativo ao Mediterrâneo (Norte de África, rotas Suez-Gibraltar-Mar do Norte) e ao Atlântico.

1.1

Portugal na Lusofonia e na Diáspora

1. A língua portuguesa é considerada como um bem cultural e político. É uma língua global sem fronteiras terrestres, símbolo de união e identidade. É idioma oficial em oito países (Angola, Brasil, Cabo Verde, Guiné-Bissau, Moçambique, Portugal, São Tomé e Príncipe e Timor-Leste), falada por mais de 270 milhões de pessoas (3,7% da população mundial) e presente em várias diásporas (sobretudo na América do Norte, Ásia do Sul e na Oceânia). É considerada um dos dialetos mais dinâmicos do mundo, prevendo-se que o número de pessoas a falar português aumente para cerca de 390 milhões em 2050, com alterações na atual geografia. Em 2015, o Brasil destacava-se com mais de 200 milhões, mas no final do século a África irá sobressair (Figura 1).

2. A importância da lusofonia foi reforçada em 1996 com a criação da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP), que reuniu Angola, Brasil, Cabo Verde, Guiné-Bissau, Moçambique, Portugal e São Tomé e Príncipe. Em 2002 juntou-se Timor-Leste e, em 2014, a Guiné Equatorial tornou-se o nono membro. A língua portuguesa é ainda reconhecida como língua oficial noutras organizações internacionais e em algumas tem também o estatuto de língua de trabalho (União Europeia, Mercosul e União Africana, entre outras).

3. A abrangência da geografia da língua portuguesa prolonga-se também pelos lugares da diáspora, junto da população emigrante portuguesa e das comunidades lusodescendentes, e dos emigrantes e

descendentes dos outros países de língua portuguesa (Figura 2). A estreita rede relacional entre Portugal e as restantes comunidades lusófonas é evidente: Portugal é o principal destino de emigração de Cabo Verde, Guiné-Bissau e São Tomé e Príncipe, o terceiro do Brasil e Angola e o quarto de Timor-Leste. Por sua vez, o Brasil é o quarto destino de emigração de Portugal. Nas dez comunidades de imigrantes com maior dimensão em Portugal, cinco são de língua portuguesa. No Brasil e em Angola, as comunidades emigrantes portuguesas são as mais numerosas (Novo Atlas da Língua Portuguesa, 2016).

4. A população nascida em Portugal a residir no estrangeiro é de cerca de dois milhões de pessoas enquanto os portadores de nacionalidade portuguesa (nascidos ou não em Portugal) são cinco milhões. A diáspora portuguesa, presente nos cinco continentes, representa a extensão do país pelo mundo, ultrapassando as suas fronteiras naturais e diluindo-se por todos os territórios onde residem portugueses e lusodescendentes. Este processo tem assumido um papel fundamental na afirmação e promoção económica, institucional e política do país. O empreendedorismo, a inovação e o dinamismo demonstrados por um, cada vez maior, número de emigrantes portugueses ou lusodescendentes, tem contribuído para o desenvolvimento e reconhecimento nacional no estrangeiro e para o fortalecimento das redes de cooperação entre Portugal e os países de acolhimento das comunidades de emigrantes.

5. Portugal é o 2º país da Europa com maior número de emigrantes (superado apenas por Malta). Na distribuição da população portuguesa pelo mundo, sobressai, naturalmente, a Europa, tradicional destino de emigração ao longo de décadas (sobretudo a Alemanha, Espanha, França, Luxemburgo, Reino Unido e Suíça). Fora da Europa os destinos mais frequentes são Angola, Moçambique, Brasil, EUA e o Canadá. Os emigrantes portugueses são também um importante contributo para o equilíbrio da economia portuguesa, através das “remessas de emigrantes”, que atingiram, em 2016, quase 3,4 mil milhões de euros (1,8% do

PIB). Estas remessas são, maioritariamente, oriundas de países da UE28 (58,5% em 2015), particularmente da França, Suíça e Reino Unido, embora, nos últimos anos, se assista a novos padrões geográficos: Angola foi o país com o maior aumento (entre 2009 e 2015); Espanha conjuntamente com o Reino Unido, a Bélgica e o Brasil (sobretudo após 2008) também registaram um crescimento bastante considerável; por outro lado, o Canadá, os EUA e a Venezuela (sobretudo após 2008) registam os maiores decréscimos.

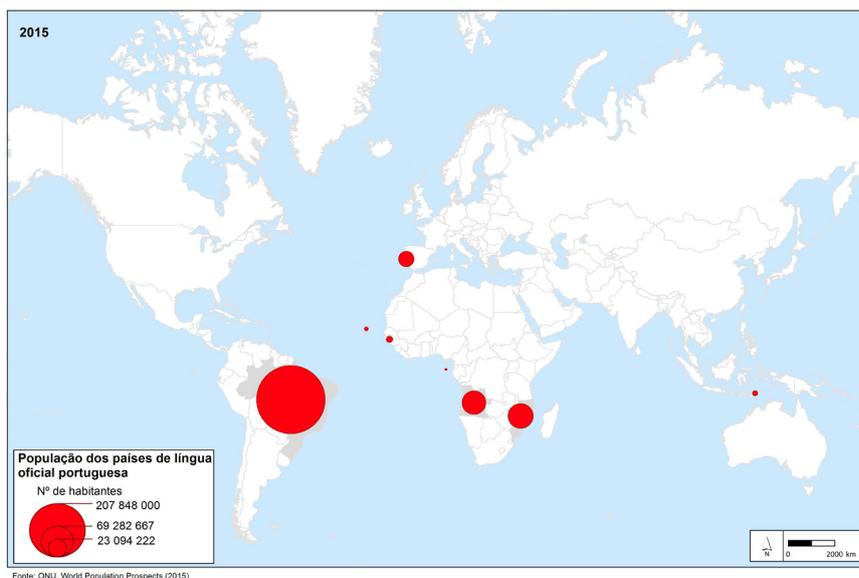


Figura 1: População residente nos países de língua oficial portuguesa (2015)

Fonte: CEGOT.UP; fonte dos dados: *United Nations, World Population Prospects (2015)*

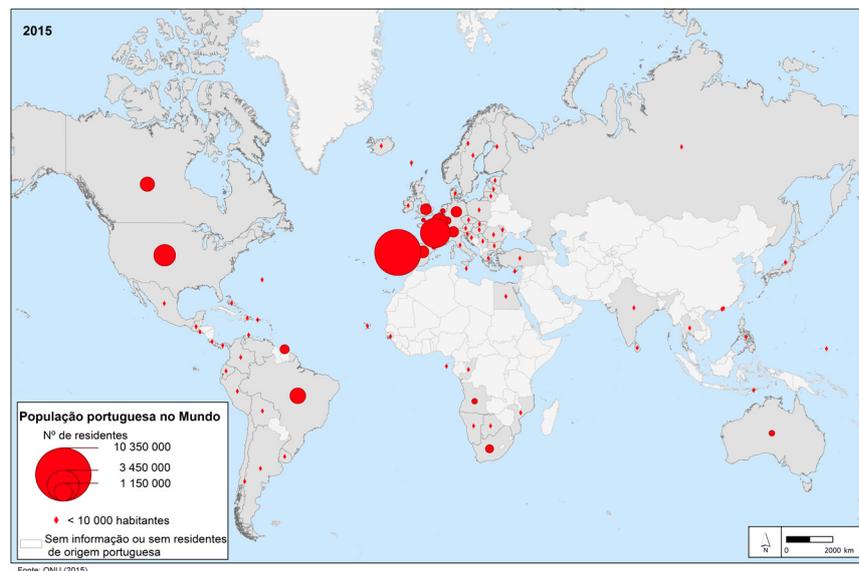


Figura 2: Distribuição da população portuguesa no Mundo, por país (2015)

Fonte: CEGOT.UP; fonte dos dados: *United Nations, Department of Economic and Social Affairs. Trends in International Migrant Stock: Migrants by Destination and Origin (2015)*

1.2

Portugal no Atlântico

6. O oceano Atlântico é um elemento agregador do território nacional ligando o Continente, os Açores e a Madeira, o Triângulo Estratégico Português. Estes vértices delimitam um imenso mar interterritorial, um território que confere a Portugal uma grande dimensão arquipelágica, atlântica e uma centralidade intercontinental, onde se cruzam as grandes rotas marítimas que unem o Ocidente ao extremo Oriente. Portugal dispõe assim de vantagens específicas acrescentadas no oceano Atlântico, que lhe permitem desempenhar um papel relevante nos circuitos de distribuição da informação, dos serviços e das mercadorias.

7. A projeção de Portugal no Atlântico é potenciada pelo seu território insular (arquipélagos das R.A. dos Açores e da Madeira). O contributo das regiões insulares para a identidade e afirmação de Portugal no Mundo é conferido pela importância das subáreas da Zona Económica Exclusiva (Figura 3) que representam 81% do território marítimo português (1 731 600 km²).

8. A delimitação da plataforma continental para além das 200 milhas irá reforçar a consolidação geopolítica do país, criando uma extensa área de solo e subsolo marítimo que une os territórios emersos com a extensão da plataforma continental para próximo dos 4 000 000 km², isto é, cerca de 40 vezes a área terrestre



Figura 3: Portugal emerso e imerso com a delimitação das fronteiras terrestres e as decorrentes da extensão da plataforma continental

Fonte: Estrutura de Missão para a Extensão da Plataforma Continental

de Portugal. Os recursos que estes espaços encerram – biológicos, genéticos, geológicos, energéticos, entre outros, abrem importantes perspetivas de exploração, impondo-se o desenvolvimento de atividades científicas que permitam incrementar o nível de conhecimento sobre os recursos abióticos e bióticos e o seu funcionamento, fundamental para assegurar uma exploração sustentável do mar.

9. A localização em Lisboa da Agência Europeia de Segurança Marítima traduz o reconhecimento por parte da União Europeia da relevância do espaço oceânico português. A Estratégia Nacional para o Mar aposta na afirmação de Portugal como nação marítima num mundo globalizado seguindo o enquadramento a nível europeu. Neste contexto, Portugal pretende ter uma posição estratégica no Atlântico e assegurar que a economia nacional sairá reforçada, apostando no mar como um dos seus principais ativos para o desenvolvimento.

10. A posição estratégica de Portugal no Atlântico e no mundo sai também reforçada pelas ligações que se estabelecem. Portugal está no centro da rede de cabos submarinos, infraestrutura de ligação de fibra ótica a nível mundial, sendo o único país do mundo com ligações diretas a todos os continentes (à exceção da Antártida, que não tem população

residente permanente). Quando o país se posiciona nesta rede assume uma posição estratégica no centro do Atlântico, entre a Europa, a África e a América, onde se cruzam as grandes autoestradas digitais (que englobam 99% do tráfego da internet entre todos os continentes). Atualmente, Portugal contabiliza 12 amarrações na Região de Lisboa (Carcavelos, Sesimbra e Seixal) e, em 2019, a sua afirmação geoestratégica a nível internacional assumirá maior relevância com o estabelecimento de uma nova ligação entre a Europa e a América do Sul, através da conexão de Portugal e do Brasil (Figura 4).

11. A atlanticidade de Portugal é ainda responsável pelo grande reconhecimento e procura internacional do país. A elevada extensão de linha de costa, com praias, paisagens e locais de elevado valor natural, propicia o desenvolvimento de atividades turísticas e de lazer diversas (banhar, náutica, natureza, entre outras). A relação com o Oceano Atlântico é, no entanto, biunívoca, já que dele derivam também ameaças para o país. A subida do nível médio do mar, as flutuações de biodiversidade e a vulnerabilidade das bases das cadeias tróficas marinhas, os eventos meteo-oceanográficos extremos e as intrusões salinas que inutilizam solos agrícolas e contaminam aquíferos em terra, são ameaças que podem ter consequências dramáticas.

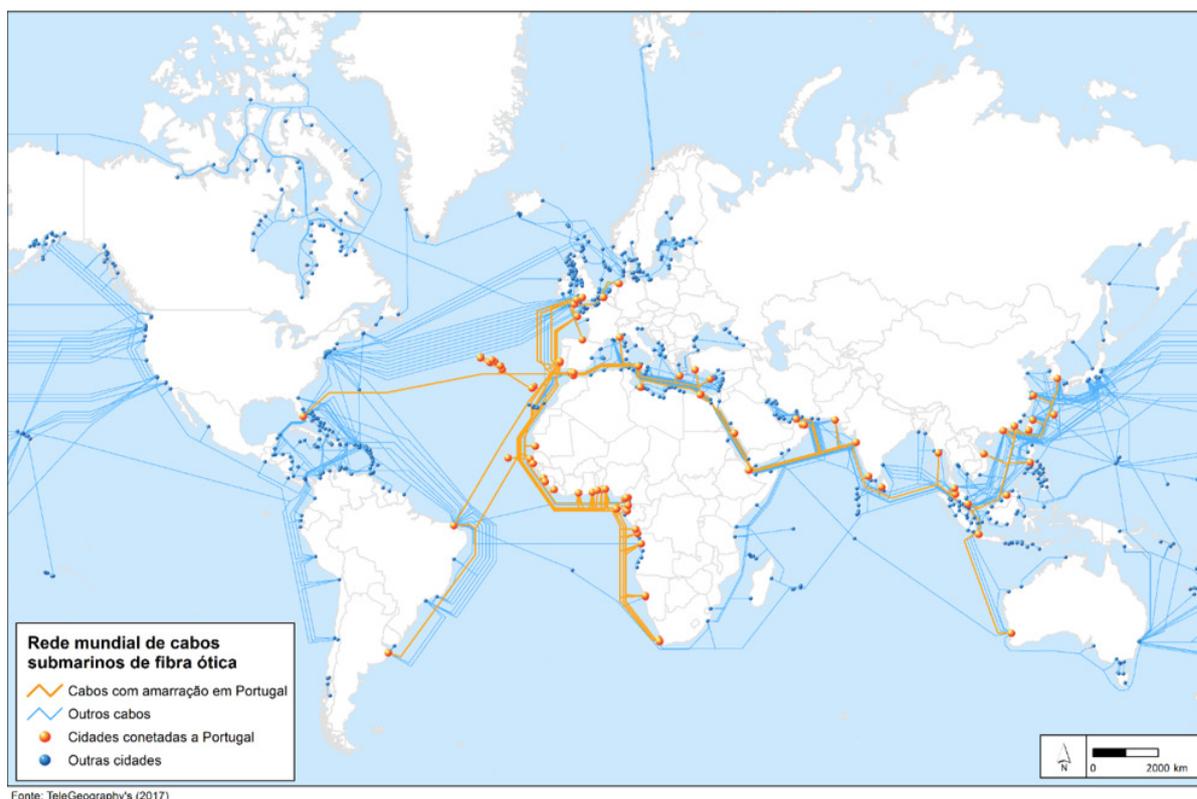


Figura 4: Rede mundial de cabos submarinos de fibra ótica

Fonte: CEGOT.UP; fonte dos dados: *TeleGeography* (2017)

1.3

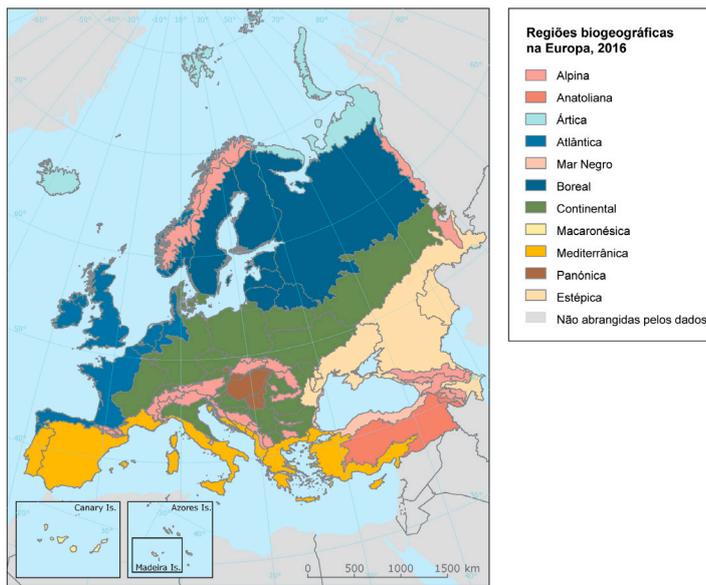
Portugal na União Europeia

12. Do ponto de vista biogeográfico, Portugal continental insere-se na região Mediterrânica da Europa, embora toda a sua costa seja banhada pelo oceano Atlântico. As regiões autónomas inserem-se na região da Macaronésia. Segundo a Agência Europeia do Ambiente a região mediterrânica é particularmente vulnerável aos impactos das alterações climáticas, enquanto zona de fronteira com o continente africano e caracterizada por um equilíbrio instável, onde se perspetiva o aumento de ondas de calor, do risco de seca, da perda de solo agrícola e de biodiversidade e dos fogos florestais; maior competição entre os vários usos da água e da procura de água para a agricultura associados à redução da precipitação e do escoamento superficial. São igualmente estimadas reduções dos níveis de produtividade de produções agrícolas. Assim, as diferentes regiões da Europa têm diferentes níveis de vulnerabilidade às alterações climáticas (Figura 5). Alguns lugares terão de lidar com uma maior abundância de água e com o aumento do nível do mar, outras regiões serão desafiadas pelos elevados níveis de seca. A capacidade de reação (conhecimento e consciencialização, tecnologia, infraestruturas, instituições e recursos económicos) também varia territorialmente. A espacialização da vulnerabilidade potencial das alterações climáticas mostra o sul da Europa com níveis elevados, pois associa altos potenciais de impacto (físicos, ambientais, económicos, sociais e culturais) com fraca capacidade de reação.

13. A conservação da natureza e da biodiversidade é prosseguida a nível comunitário por um conjunto de instrumentos legais, estratégicos e setoriais. A Rede Natura 2000 é uma rede ecológica para o espaço da

União Europeia, resultante da aplicação das Diretivas *Habitats* e *Aves* (Figura 6), permitindo a conservação de determinados habitats e espécies. Para a conservação desta rede são relevantes os Planos de Ação para a Biodiversidade e para o Ambiente, a Política Agrícola Comum, o Plano de Ação para a Floresta, a Estratégia Europeia da Paisagem, a Diretiva Quadro da Água e a Diretiva Quadro da Estratégia Marinha. Neste contexto, Portugal é o 10º classificado na UE28 em termos de percentagem de área inserida na Rede Natura 2000, com cerca de 21% da sua área terrestre integrada (média UE28, 18%). A riqueza do nosso país em termos de biodiversidade no contexto europeu, mesmo tendo uma pequena dimensão, sustenta-se na nossa localização, na bacia mediterrânica fronteira ao Atlântico. A nível europeu já se atingiu uma situação relativamente consolidada quanto às áreas que melhor representam o nosso património natural, estando atualmente a Europa a procurar consolidar os Sítios de Interesse Comunitário em área marinha.

14. No domínio da conservação da natureza, ao nível da Península Ibérica, salientam-se, pela sua expressão territorial e política, a criação de parques transfronteiriços (Gerês-Xurés, Parque Natural do Douro Internacional/Arribes del Duero, Parque Internacional Tajo-Tejo) e de três Reservas da Biosfera Transfronteiriças (Gerês-Xurés, da Meseta Ibérica e do Tajo-Tejo), aprovadas em 2009, 2015 e 2016, respetivamente, e o memorando de entendimento assinado em 2004 entre os governos espanhol e português para a cooperação sobre a conservação da água-imperial-ibérica e o linco-ibérico.



Vulnerabilidade potencial às alterações climáticas

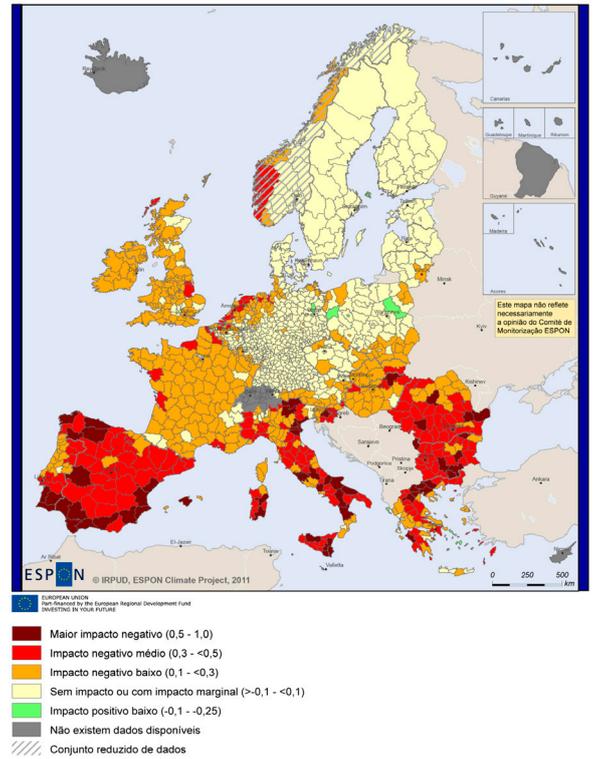


Figura 5: Biogeografias das regiões europeias e Potencial impacto das alterações climáticas

Fonte: European Environmental Agency (2016); ESPON (2012)

Áreas classificadas no âmbito da Rede Natura 2000

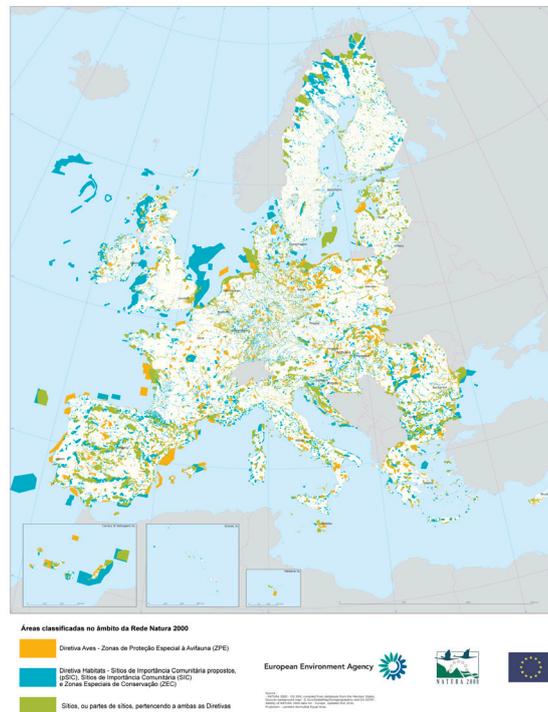


Figura 6: Áreas abrangidas pela Rede Natura 2000

Fonte: European Environmental Agency (2017)

15. A União Europeia intervém de forma direta na política da água e a maior parte das bacias hidrográficas são repartidas entre dois ou mais países. A existência de um quadro legal para proteger e recuperar as águas ao nível da Europa assenta em princípios gerais consensualizados entre os Estados-Membros que

se traduzem na existência de critérios de avaliação semelhante. Até 2027 espera-se que os países desenvolvam todos os esforços para assegurarem o bom estado de todas as suas águas, quer superficiais quer subterrâneas. A elevada proporção de massas de água em mau estado de conservação no sul de

Percentagem de massas de água afetadas por poluição pontual e/ou difusa, em rios e lagos, e em águas costeiras e de transição (estuários)

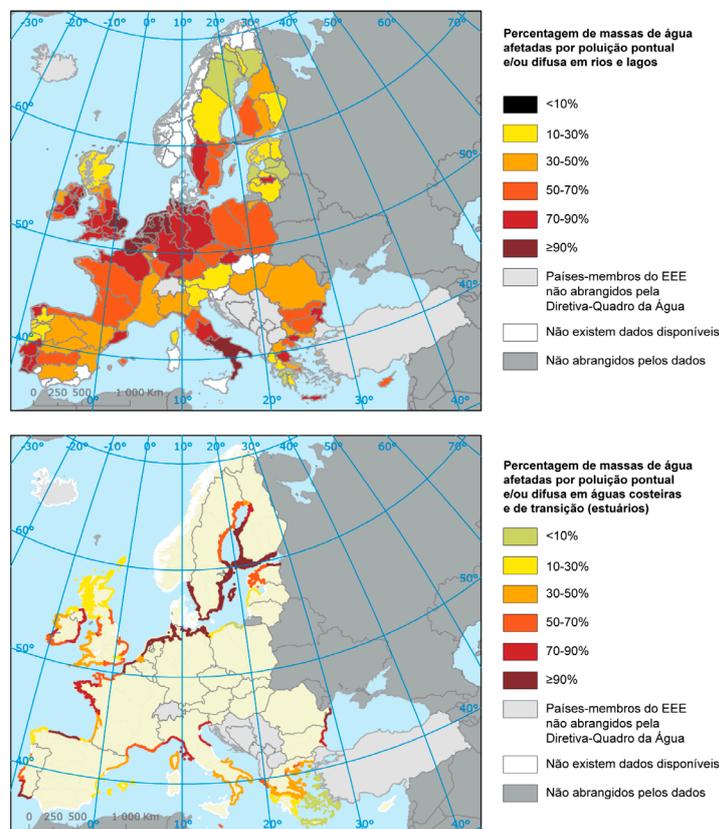


Figura 7: Percentagem de massas de água afetadas por poluição pontual e difusa (para os rios e lagos e para as águas costeiras e de transição (estuários))

Fonte: WISE-WFD (maio de 2012)

Portugal sobressai no contexto europeu (Figura 7).

16. Nos domínios ambientais, com particular destaque para os recursos hídricos, o esforço de cooperação entre Portugal e Espanha é particularmente significativo. Portugal partilha com Espanha quatro das suas maiores bacias (rios Minho e Lima, Douro, Tejo e Guadiana) (Figura 8). As relações luso-espanholas no domínio dos recursos hídricos estão formalizadas na “Convenção de Albufeira” (2000), revista em 2008 através de um Protocolo de Revisão, no qual aperfeiçoaram a definição do regime de caudais, melhorando a sua escala temporal, com um regime sazonal mais fino, para

além do anual, proporcionando melhores condições de sustentabilidade ambiental dos rios partilhados.

17. Em linha com o Pacote Energia-Clima para 2020 da União Europeia, Portugal estabeleceu metas de emissões para a economia nacional no seu conjunto nos horizontes 2020 (-18% a -23% face a 2005) e 2030 (-30% a -40% face a 2005), garantindo o cumprimento dos compromissos nacionais de mitigação e colocando Portugal em linha com os objetivos europeus. Neste contexto, o Programa Nacional para as Alterações Climáticas (PNAC 2020/2030) constitui o instrumento central das políticas de mitigação que, associado ao Roteiro para a Neutralidade Carbónica 2050 promovem



Figura 8: Bacias Hidrográficas Internacionais

Fonte: APA (2007)

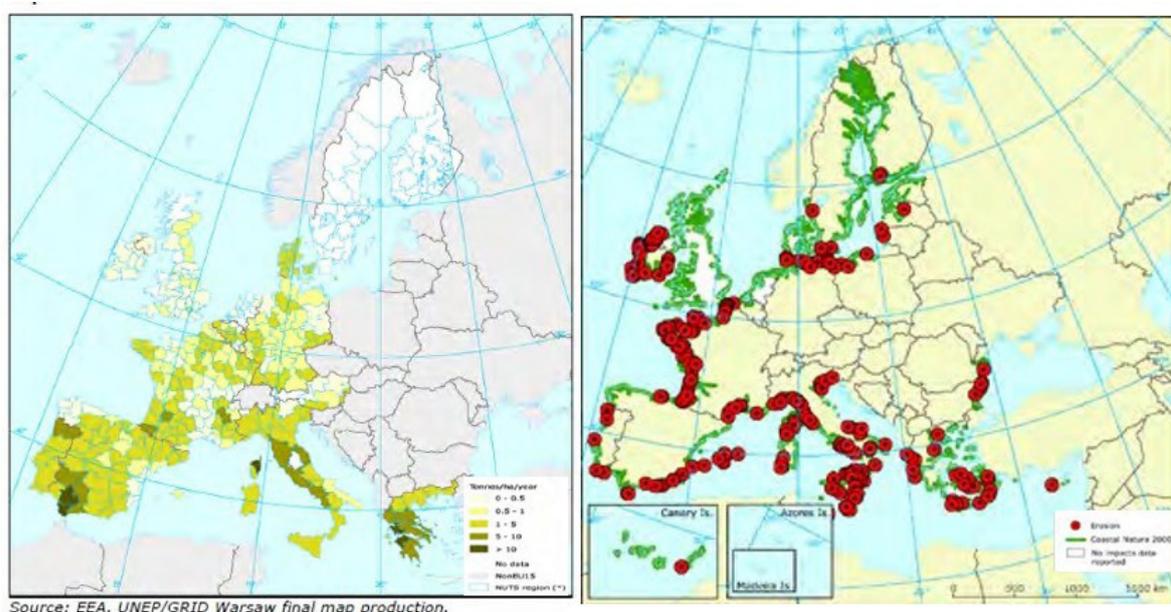


Figura 9: Perdas de solo por erosão hídrica e por erosão costeira

Fonte: European Environmental Agency (2017)

o alinhamento nacional com a política europeia de transição para uma economia de baixo carbono.

18. Não existem, ainda, a nível europeu diretrizes quadro para o solo ou para as zonas costeiras. Contudo, a perda de solo por erosão hídrica (Figura 9) e as áreas sujeitas a erosão costeira (Figura 9) merecem destaque em Portugal, que se enquadra num nível intermédio de erosão hídrica e com algumas áreas ameaçadas pela erosão costeira, tanto na costa oeste como na costa a sul. Na Europa, a

perda de solo devido ao desenvolvimento urbano e à expansão urbana continua a ser uma ameaça à sua integridade. Contudo, há variações consideráveis entre países e regiões, principalmente devido aos diferentes padrões de uso do solo, estruturas de povoamento e densidades populacionais.

19. A União Europeia assume como um dos objetivos prioritários o crescimento equilibrado e a equidade social entre os Estados-Membros. Contudo, os desequilíbrios existentes e as disparidades sociais

Tendências demográficas

- Crescimento populacional
- Perda populacional
- Desenvolvimento demográfico equilibrado

Mercado de trabalho e educação

- Modernização e fortalecimento dos mercados regionais de trabalho
- Valorização do potencial dos jovens, reforçando a ligação entre o sistema educativo e o mercado de trabalho

Pobreza e integração social

- Grande risco de pobreza e/ou exclusão social

Este mapa não reflete necessariamente a opinião do ESPON Monitoring Committee



© BBSR, ESPON Atlas, 2014

EUROPEAN UNION
Part-financed by the European Regional Development Fund
INVESTING IN YOUR FUTURE

Figura 10: Síntese territorial de coesão social (2014)

Fonte: ESPON – “Mapping European Territorial Structures and Dynamics” (2014)

Desenvolvimento da população

Aumento populacional, 2000-2011

	Saldo Migratório	Saldo Natural
	+	+
	+	-
	-	+

Diminuição populacional, 2000-2011

	Saldo Migratório	Saldo Natural
	-	+
	+	-
	-	-
	Sem dados	

Nível regional: NUTS 3 (2006)
Fonte: baseado no ESPON Territorial Observation 1, 2008
Origem dos dados: Eurostat, 2014
© UMS RIATE para limites administrativos

Este mapa não reflete necessariamente a opinião do ESPON Monitoring Committee



© BBSR, ESPON Atlas, 2014

EUROPEAN UNION
Part-financed by the European Regional Development Fund
INVESTING IN YOUR FUTURE

Figura 11: Evolução da população residente (2000-2011)

Fonte: ESPON – “Mapping European Territorial Structures and Dynamics” (2014)

continuam a configurar uma realidade presente (Figura 10). Em 2015, a proporção de população em risco de pobreza na UE28 era de 23,7% e em Portugal de 26,6%. O desenvolvimento económico da Europa tem sido assimétrico territorialmente sobretudo desde a crise económico-financeira, com as regiões do sul a evidenciarem desempenhos mais baixos em termos de PIB. Os efeitos da crise contribuíram para aumentar o contraste entre o norte e o sul da Europa e entre as regiões dentro do mesmo país. O desemprego foi considerado o desafio mais importante da UE, de acordo com o Eurobarómetro sobre o futuro da Europa, principalmente nos países da Europa central e do sul, mas também para a França, a Finlândia e a Irlanda.

20. Nos últimos anos, a população europeia tem aumentado lentamente, registando uma variação anual inferior a 0,5% (de acordo com as estimativas anuais). As regiões europeias com maior crescimento populacional estão, sobretudo, localizadas na Europa Central-Occidental (Figura 11). O crescimento da população é impulsionado essencialmente pela migração, que em muitos casos, compensa o impacto negativo do saldo natural. A taxa de fertilidade da UE

está entre as mais baixas do mundo, apresentando Portugal valores ainda mais reduzidos. O aumento da população idosa é atualmente um desafio para a maioria das regiões europeias e quando conciliado com o despovoamento populacional, provocam mudanças no território que dificilmente são invertidas em mudanças estruturais que dificilmente serão revertidas. A situação é ainda mais preocupante quando o envelhecimento é sinónimo de abandono, isolamento geográfico e falta de condições de sobrevivência. No contexto europeu, Portugal apresenta uma situação preocupante, uma vez que o número de pessoas com 65 ou mais anos têm uma grande expressão, com uma maior presença nos espaços rurais. Em termos de povoamento e de baixa densidade, é nos países do norte da Europa que encontramos as regiões menos povoadas a nível europeu (Islândia, Noruega, Suécia e Finlândia). No sul da Europa, prevalecem regiões com menor conectividade, em termos de redes de transporte, infraestruturas e serviços públicos e privados. Mas é na Península Ibérica que sobressaem as regiões com dupla vulnerabilidade, áreas pouco povoadas e simultaneamente menos conectadas.

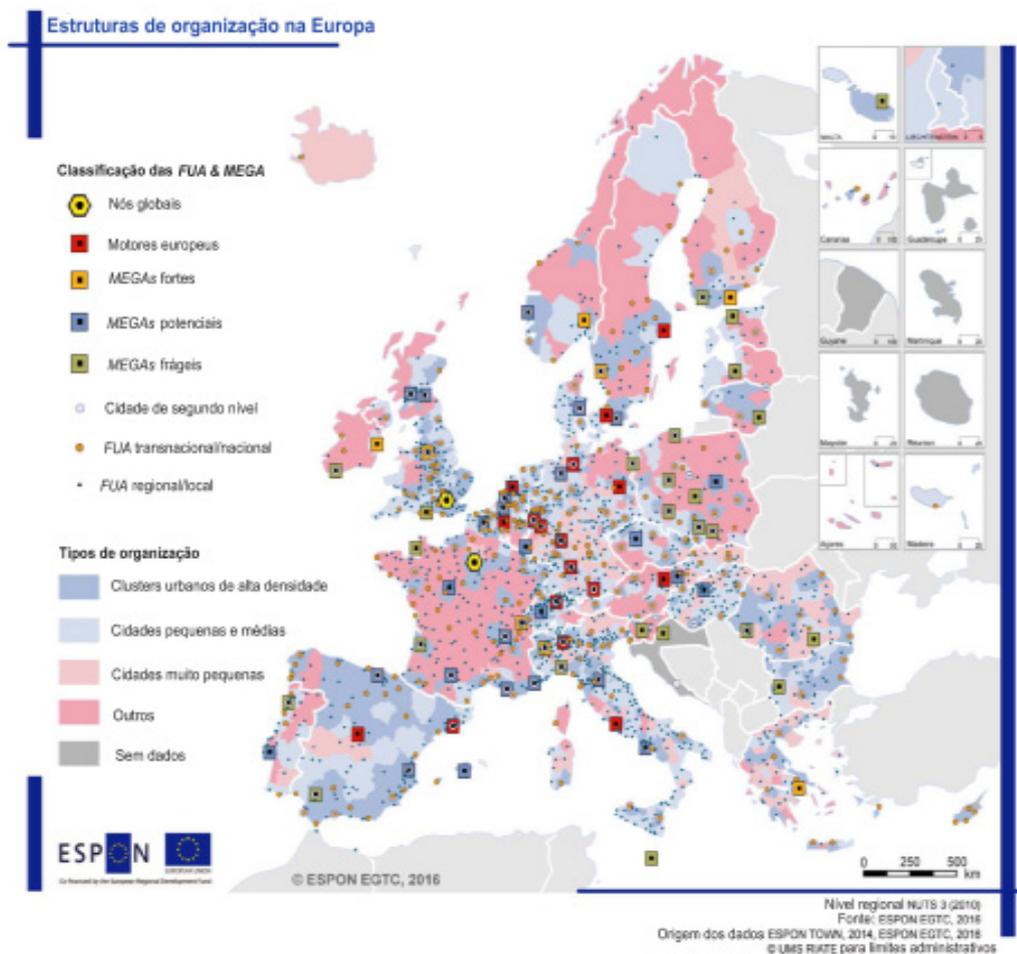
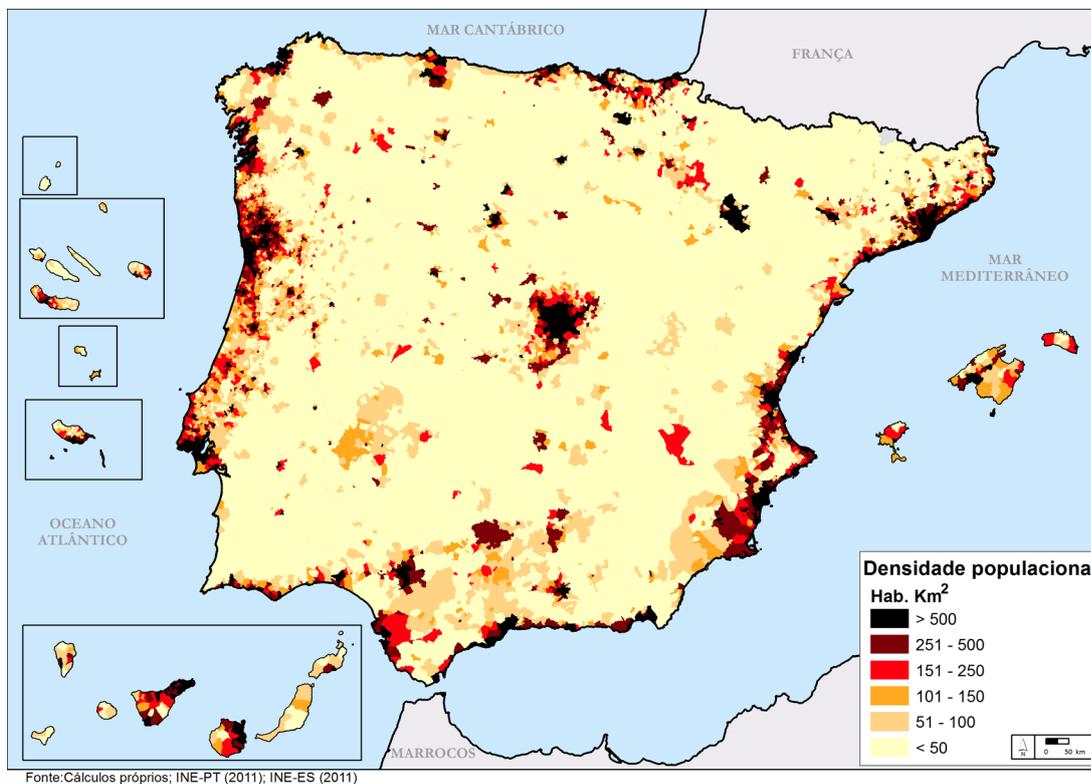


Figura 12: Hierarquização da estrutura urbana europeia
 Fonte: ESPON - "Polycentric Territorial Structures and Territorial Cooperation" (2016)



Fonte: Cálculos próprios; INE-PT (2011); INE-ES (2011)

Figura 13: Densidade populacional, por freguesia, na Península Ibérica (2011)

Fonte: CEGOT.UP; Fonte dos dados: INE - Portugal, Censos da população (2011); INE - Espanha, Censos de Población y Viviendas (2011)

21. As regiões europeias têm vindo a investir em conhecimento, inovação e tecnologias, no entanto, o seu carácter inovador é desigual. Os determinantes do desempenho da inovação regional (investigação e educação), de certa forma sintetizam e refletem os desequilíbrios crescentes na Europa. O Painel de Avaliação Regional da Inovação (*The Regional Innovation Scoreboard, 2017*) diferenciou quatro tipos de regiões em função da sua capacidade para inovar. O Reino Unido, a Irlanda, os países nórdicos, a Alemanha, a Áustria, e grande parte da França aparecem a liderar ou mostram um forte desempenho. As regiões portuguesas surgem numa situação moderada, acompanhando os países mediterrâneos (Espanha, Itália e parte da Grécia). Em termos de educação, cerca de um terço da população em idade ativa na Europa tem o ensino superior (30,7%), mas existem grandes contrastes territoriais. Em Portugal, o valor é 23,9%, mas nas áreas metropolitanas aumenta para mais de 50%. Em termos de despesas em atividades de investigação e desenvolvimento, a média europeia é 2% do PIB, enquanto que em Portugal se situa em 1,3%, evidenciando persistentes diferenças regionais.

22. Relativamente ao Sistema Urbano, as agendas políticas urbanas europeias são explicitamente policêntricas, seguindo as diretivas dos principais

documentos estratégicos comunitários das últimas duas décadas: o “Esquema de Desenvolvimento do Espaço Comunitário” (EC, 1999) e os relatórios ESPON (Dühr, 2005), a “Carta de Leipzig sobre Cidades Sustentáveis” (EU, 2007) e, mais recentemente, a “Agenda Territorial da UE 2020” (2011) e o “Pacto de Amesterdão” com a “Agenda Urbana da UE” (2016). Algumas regiões europeias apresentam um carácter policêntrico significativo, como é o caso dos Países Baixos e da Bélgica, das áreas metropolitanas de França, da Alemanha ocidental, do norte de Itália, do sudeste do Reino Unido e da Suíça. Portugal, com territórios pouco povoados e sistemas urbanos pouco densos tem fraca expressividade nos critérios considerados (estruturação urbana, acessibilidade e conetividade, e cooperação territorial), apresentando um baixo nível de policentrismo. Sobressaem apenas a Área Metropolitana de Lisboa e a Área Metropolitana do Porto (Figura 12) e um conjunto limitado de pequenas cidades regionais. Em Espanha a estrutura policêntrica urbana emerge num contexto de baixa densidade com um perfil relativamente semelhante a Portugal (Figura 12 e Figura 13).

23. A governação democrática e as diferentes formas de cooperação territorial (transfronteiriça, transnacional e inter-regional) são fundamentais para

o desenvolvimento de uma Europa mais funcional, integradora e com maior sustentabilidade política, económica e social. Em termos de cooperação territorial, os países da Europa Oriental mostram-se mais ativos, na participação em programas como o Interreg, mas os seus níveis de integração europeia são dos mais baixos, sobretudo quando comparados com os países da Europa Central. Neste contexto, Portugal apresenta-se com níveis elevados de integração e de significativa intensidade de cooperação territorial, medida nomeadamente pela participação no Interreg e no URBACT.

24. A cooperação luso-espanhola para o desenvolvimento das áreas de fronteira está institucionalizada há vários séculos. A integração de Portugal e Espanha na Comunidade Europeia fez aproximar as estruturas económicas e sociais dos dois países, fortalecendo as relações e esbatendo diferenças históricas entre os dois Estados. Desde então, as relações entre centros urbanos de Portugal e as cidades espanholas junto à fronteira tem aumentado (particularmente com Tui, Vigo, Ourense, Zamora, Salamanca, Cáceres, Badajoz, Huelva, Ayamonte e Sevilha). As iniciativas europeias (por exemplo, os programas Interreg e LEADER) têm contribuído para o reforço das redes relacionais entre os dois países nos últimos anos. As relações entre Portugal e Espanha não se circunscrevem apenas aos espaços de fronteira, estabelecem-se também entre polos de maior dimensão nos dois sistemas urbanos (Lisboa, Porto, Madrid, Barcelona, Bilbao, Valência, Sevilha, Saragoça, Vigo, entre outras

cidades), impulsores de interações de grande intensidade e importância económica (em particular nos setores empresarial, financeiro, comercial, cultural, turístico e educacional). Assim, em termos macroeconómicos, os países da Península Ibérica estão, cada vez mais, integrados e próximos, ainda que apresentem dinâmicas distintas de crescimento.

25. Num quadro global poder-se-á concluir que a localização geográfica de Portugal na Europa coloca desafios de natureza diversa. Do ponto de vista ambiental, inserindo-se numa região onde os impactos potenciais associados às alterações climáticas são apontados como vindo a ser significativos, devem ser encontrados modelos de desenvolvimento sustentáveis e resilientes, numa lógica de gestão, valorização e otimização dos recursos naturais disponíveis. Do ponto de vista económico e social, o posicionamento geográfico da Península Ibérica e a projeção marítima conferida pelos territórios insulares (localizados no Atlântico e Mediterrâneo), concedem-lhe uma importância geopolítica que deverá ser valorizada, enquanto frente atlântica da União Europeia, ganhando relevância a perspetiva de espaço-charneira, tanto relativamente ao Mediterrâneo (Norte de África, rotas Suez-Gibraltar-Mar do Norte) como ao Atlântico. A saída do Reino Unido da União Europeia (Brexit) trará enormes desafios, com profundos impactos em termos económicos e sociais, mas também com oportunidades, que irão depender da forma como decorrerem as negociações e da sua aplicação subsequente.

An aerial photograph of a coastline. The top half shows clear, turquoise water. Below the water is a rocky shoreline with grey and brown stones. At the bottom, there is a dense line of green trees. A large, semi-transparent green circle is overlaid on the center of the image, containing the number '2.' in a white circle and the title text in white capital letters.

2.

**ORGANIZAÇÃO,
TENDÊNCIAS E
DESEMPENHO DO
TERRITÓRIO**



Portugal deu um salto significativo no período 2007-2017 no que se refere à produção de informação técnica e científica sobre os setores estratégicos para o Ordenamento do Território e concebeu sistemas de informação que ajudam a territorialização de algumas políticas setoriais. No presente capítulo procede-se a uma caracterização da Organização, das Tendências e do Desempenho do Território.

Este exercício é uma atualização do PNPOT de 2007, focado nas dinâmicas da última década, com incorporação de informação mais recente e de renovadas análises territoriais.

Inicia-se este diagnóstico com os Recursos Naturais e a Sustentabilidade Ambiental e com a agricultura, floresta e atividades no espaço rural. Prosseguem-se as questões relacionadas com a População e as Estruturas Sociais e as Atividades Económicas e a Inovação. Seguidamente, refletem-se as Infraestruturas e os Equipamentos e Serviços para depois se abordar as temáticas da Habitação e do Sistema Urbano. Finalmente, analisa-se as dinâmicas do Uso do solo e da Paisagem.





2.1

Recursos Naturais e Sustentabilidade Ambiental

A biodiversidade, os ecossistemas que a suportam, o solo e a água, são encarados como ativos estratégicos essenciais para os objetivos da coesão territorial a nível nacional e regional. Num quadro de sustentabilidade ambiental e de alterações climáticas, são também sinalizados os impactos esperados sobre os recursos, bem como os perigos naturais e antrópicos com expressão territorial.

Conservação da natureza e biodiversidade

1. Pela sua localização geográfica, geomorfologia e ocupação humana, Portugal apresenta uma considerável diversidade geológica e de espécies da flora e fauna, associadas a uma grande variedade de ecossistemas, habitats e paisagens. A política nacional de conservação da natureza e da biodiversidade, dimensão fundamental da política de ordenamento do território, é enquadrada por um conjunto de acordos e de quadros estratégicos, de política e legais¹, a nível internacional e da União Europeia. A nível nacional, a Estratégia Nacional de Conservação da Natureza e da Biodiversidade 2030 (ENCNB 2030) e o Regime Jurídico de Conservação da Natureza e Biodiversidade constituem os instrumentos fundamentais de orientação estratégica e de integração das políticas nacionais nestes domínios. Os objetivos da ENCNB 2030 estão alinhados com três eixos estratégicos: melhorar o estado de conservação do património natural; promover o reconhecimento do valor do património natural; fomentar a apropriação dos valores naturais e da biodiversidade pela sociedade.

2. A Rede Fundamental de Conservação da Natureza (RFCN) é determinante para uma visão integradora do território no âmbito da conservação e utilização sustentável dos valores e recursos naturais, e para a promoção da coerência espacial e ecológica do Sistema Nacional de Áreas Classificadas (SNAC) e das áreas de continuidade. O SNAC compreende a Rede Nacional de Áreas Protegidas (RNAP), a Rede Natura 2000 (RN2000) e as demais áreas classificadas ao abrigo de compromissos internacionais assumidos pelo Estado português. A conectividade é assegurada através da Reserva Ecológica Nacional (REN), a Reserva Agrícola Nacional (RAN) e o Domínio Público Hídrico (DPH).

3. Em 2017, a Rede Nacional de Áreas Protegidas (RNAP), em Portugal continental, inclui trinta e duas áreas de âmbito nacional, catorze de âmbito regional ou local e uma de âmbito privado, abrangendo cerca de 793 mil ha, contabilizando área marinha (536,2 Km²) e área terrestre. A RNAP está relativamente consolidada, existindo, contudo, a necessidade de avaliar a criação de novas áreas para a conservação de valores naturais geológicos e marinhos. Por outro lado, é expectável a classificação de novas áreas protegidas privadas, por iniciativa dos proprietários, e de âmbito regional

e local, ou de iniciativa exclusivamente autárquica..

4. A RN2000 reflete-se de forma expressiva no território continental, existindo 42 Zonas de Proteção Especial e 62 Sítios de Interesse Comunitário (SIC), correspondendo uma área total terrestre de aproximadamente 1,9 milhões ha (cerca de 21% do território continental), aos quais acrescem cerca de 2,9 milhões ha de área marinha. A conservação dos habitats e das populações das espécies em função dos quais as áreas da RN2000 foram classificadas

cumpre-se através do respetivo Plano Setorial (2008), o qual é concretizado por via dos programas especiais e planos municipais de ordenamento do território e ainda por integração crescente das medidas de gestão ativa dos sítios nas políticas setoriais relevantes, em particular de desenvolvimento rural e das pescas.

5. É importante salientar que Portugal tem uma experiência consolidada na criação e gestão de áreas classificadas marinhas, na maioria dos casos em continuidade com áreas terrestres classificadas, que

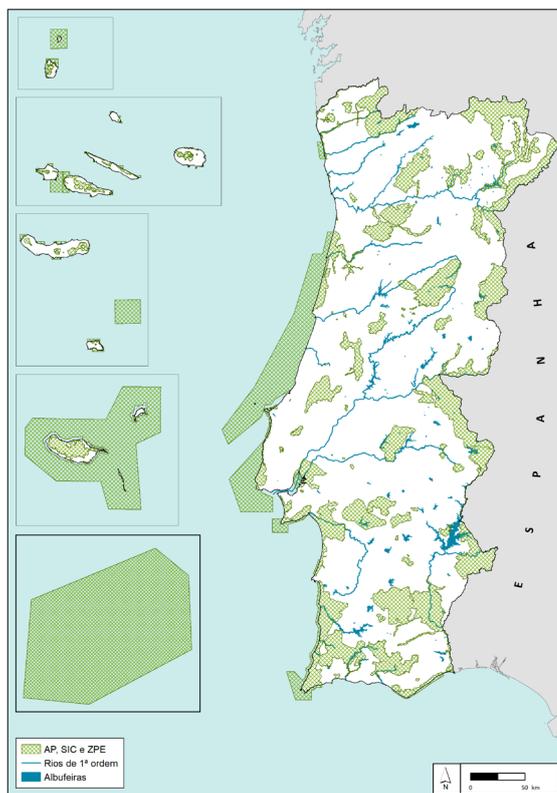


Figura 1: Áreas protegidas e da Rede Natura 2000 do Continente e das Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira

Fonte: ICNF (2017); Secretaria Regional da Energia, Ambiente e Turismo do Governo RAA (2017); Secretaria Regional de Ambiente e Recursos Naturais RAM (2007).

cobrem grande parte dos principais ecossistemas marinhos litorais. Com a implementação da RN2000 no meio marinho, iniciou-se um processo mais generalizado de classificação de áreas marinhas, sendo de assinalar a designação em 2015 do primeiro SIC no *offshore*, entre o Continente e a Madeira, e a atual proposta técnica de áreas relevantes para os valores naturais marinhos protegidos pela Diretiva Habitats no mar territorial do Continente.

6. Na RAA, estão classificadas trinta e uma áreas protegidas, abrangendo, no total, 68 432 ha, o que representa cerca de 23% da área total da região. Os nove Parques Naturais de Ilha e o Parque Marinho dos Açores constituem a unidade de gestão de base

da Rede de Áreas Protegidas da Região Autónoma. Nesta região encontram-se classificados três Sítios de Importância Comunitária, vinte e três ZEC e quinze ZPE.

7. Na RAM, a Ilha da Madeira apresenta 60% do seu território com áreas protegidas e classificadas e a Ilha de Porto Santo 15% do seu território como Sítio Classificado. Nesta região encontram-se classificados dezoito Sítios, onze dos quais já designados como ZEC e quinze ZPE (Figura 1).

8. No que respeita à conetividade ecológica, destaca-se o papel da REN como estrutura biofísica que integra o conjunto das áreas que, pelo valor e sensibilidade ecológicos ou pela exposição e suscetibilidade perante

riscos naturais, são objeto de proteção especial. Esta estrutura, sendo um instrumento essencial da política de ordenamento do território e ambiente que assegura a ligação entre as áreas nucleares de conservação da natureza e biodiversidade, faz parte integrante das estruturas ecológicas municipais e regionais, prestando inúmeros serviços de ecossistemas, em particular de regulação e manutenção.

9. No que respeita ao contributo da atividade agrícola e florestal para a conectividade ecológica, destaca-se o papel da RAN e dos PROF como estruturas de gestão territorial para salvaguarda de áreas de interface e ampliação dos corredores ecológicos, reforçando a dimensão e distribuição territorial dos serviços de ecossistemas prestados.

10. No quadro de mobilização de recursos, incluindo financeiros, de fontes públicas e privadas, necessários à prossecução dos objetivos de gestão e consolidação territorial do SNAC, incluindo no meio marinho, ainda há um longo caminho a percorrer. A montante, no que diz respeito aos apoios públicos decorrentes da Política Agrícola Comum (PAC), é importante salientar a relevância da abrangência territorial das explorações agrícolas sujeitas às exigências ambientais da condicionalidade da PAC (Figura 2). Estas explorações estão obrigadas ao cumprimento das Boas Condições Agrícolas e Ambientais (BCAA) e das exigências ambientais da legislação em vigor decorrentes da Diretiva Nitratos e das Diretivas de Conservação da Natureza (Requisitos Legais de Gestão). Acresce ainda o suporte específico da PAC à compensação das explorações agrícolas localizadas em determinadas áreas abrangidas pelo SNAC através do Pagamento Rede Natura. Há contudo necessidade de aprofundar os apoios de política, inclusivamente para além da PAC, nomeadamente no que diz respeito à gestão ativa dos ecossistemas agrícolas e florestais produtores de biodiversidade, particularmente em áreas classificadas, e orientados para a manutenção e práticas agrícolas e florestais específicas, de natureza extensiva.

11. A biodiversidade e a conservação da natureza devem ser encaradas como uma oportunidade ou uma solução para determinados territórios, ao mesmo tempo que as áreas protegidas, e as áreas classificadas em geral, devem ser entendidas como ativos estratégicos para os quais, em maior ou menor grau, a presença de determinadas atividades humanas é essencial. A integração da conservação e utilização sustentável dos valores naturais nos diversos setores da economia é um desígnio estratégico para o país. Deste modo, será relevante posicionar

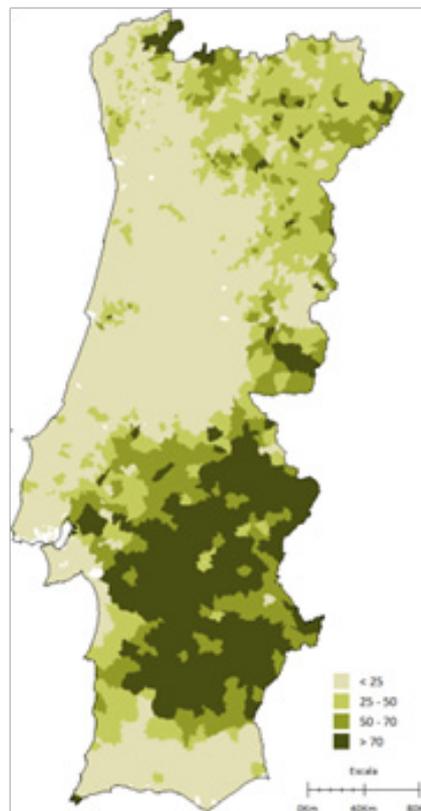


Figura 2: Peso por freguesia da superfície territorial que está sujeita à condicionalidade da PAC

Fonte: GPP (2016)

Portugal na vanguarda da valorização económica da geodiversidade, da biodiversidade, e dos serviços dos ecossistemas como fator de promoção de desenvolvimento sustentável, contribuindo para conter a perda de biodiversidade. Cumprir este desígnio é tanto mais urgente quanto o impacto das alterações climáticas se torna cada vez mais presente e gerador de perda de biodiversidade. É todavia importante salientar que esta suporta ecossistemas que fornecem serviços de adaptação muito eficientes para a prossecução dos objetivos de adaptação climática.

12. O Compromisso para o Crescimento Verde estabelece o objetivo de “Valorizar a biodiversidade”, determinando a meta de 96 espécies e 53 habitats em 2030 com estado de conservação “favorável”.

13. Medidas que promovam a preservação e o aumento de áreas de vegetação autóctone adaptada às condições edafo-climáticas, soluções de base natural e infraestruturas verdes criarão benefícios ecológicos, económicos e sociais. Por fim, a integração dos ecossistemas e dos seus serviços no planeamento territorial, seguindo as orientações da União Europeia, é um passo essencial para reconhecer

o capital natural como um ativo para os objetivos do desenvolvimento sustentável, a nível nacional e regional, para a coesão do território, para atenuar os efeitos das alterações climáticas e para a promoção da economia em contexto de crescimento verde.

Conservação do solo e combate à desertificação

14. O solo é um recurso natural não renovável e constitui uma componente essencial dos ecossistemas e dos processos naturais, sendo o suporte físico de todos os usos no território. Os solos proporcionam serviços de suporte (produção primária, ciclo de nutrientes e formação do solo), de aprovisionamento (fornecimento de alimentos, fibras, combustível, madeira, água e matéria-prima, habitats e recursos genéticos), de regulação (aprovisionamento e qualidade da água/ciclo da água e ciclo de carbono, regulação do clima, controlo de inundações) e serviços culturais (valores estéticos e culturais que decorrem do uso dos solos), sendo os solos de melhor qualidade e maior potencial agrícola, escassos e valiosos à escala nacional, estimando-se que correspondam a cerca de 12% do território.

15. A informação cartográfica de base disponível

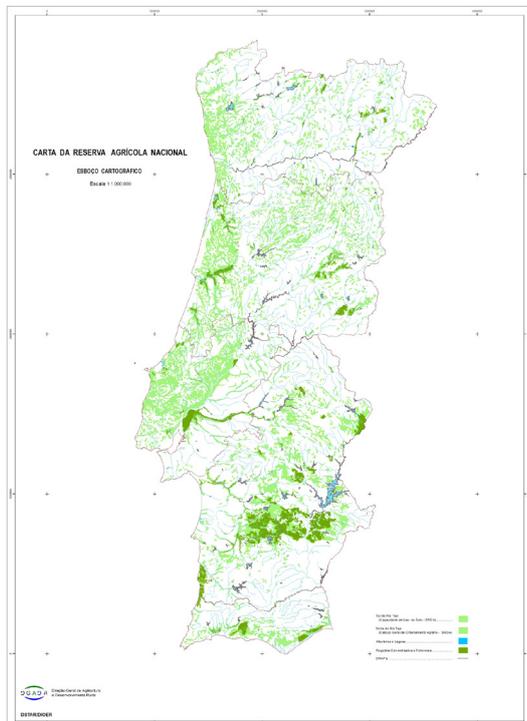


Figura 3: Carta da Reserva Ecológica Nacional (esboço cartográfico)

Fonte: DGADR (2015)

sobre os solos no País apresenta grande variabilidade nas datas de elaboração, nas escalas representadas e na metodologia de classificação das unidades pedológicas, sendo bastante difícil obter uma representação harmonizada deste recurso à escala nacional, apenas se encontrando disponível o projeto de investigação “Estrutura Ecológica Nacional – uma proposta de delimitação”, no âmbito do qual se ensaiou uma metodologia de integração da cartografia disponível de solo e atribuição de classes de valor ecológico a unidades pedológicas harmonizadas. Este estudo disponibiliza informação agregada relevante mas dá conta das fragilidades do exercício efetuado, tendo em conta a necessidade de aplicar cartografia com grande variabilidade de critérios e com algumas lacunas.

16. A cartografia de solos à escala 1/1.000.000 cobre o território nacional. Contudo, para escalas de maior pormenor, a cartografia existente apresenta diferentes metodologias pelo que a avaliação deste recurso carece de sistematização e aprofundamento por parte de especialistas. As áreas conhecidas de solo com maior potencial encontram-se cartografadas na Reserva Agrícola Nacional, sendo este o instrumento jurídico de proteção e salvaguarda do solo com maior aptidão para a produção agrícola. Contudo, dado o valor deste recurso, este instrumento não esgota a identificação e o enquadramento para a conservação dos solos de maior qualidade pedológica e ecológica, fornecedores de maior número de serviços ecológicos.

17. As decisões de ocupação e as práticas de gestão do solo são determinantes para assegurar a sua capacidade de fornecimento de serviços e para a sua conservação. As atividades humanas, em particular a urbanização mas também a artificialização por instalação de infraestruturas e equipamentos, nem sempre são realizadas recorrendo às melhores práticas disponíveis. Assim, é exercida sobre o solo uma grande pressão, contribuindo para que as ameaças que sobre ele existem, designadamente erosão hídrica, impermeabilização, compactação, perda de matéria orgânica, salinização e contaminação, produzam impactos significativos diretos sobre o recurso solo mas também na perda de biodiversidade, nos ecossistemas, na produção primária e na qualidade da paisagem.

18. O processo de “desertificação”, entendida como a degradação das terras nas zonas áridas, semiáridas e sub-húmidas secas, em resultado da influência de vários fatores, incluindo as variações climáticas e as atividades humanas, num processo em que solo viável e saudável é privado de nutrição a tal ponto que deixa de poder



Figura 4: Áreas suscetíveis e áreas não suscetíveis à desertificação

Fonte: ICNF (2017)

suportar vida, é um dos problemas mais importantes que se colocam ao nível da conservação do solo.

19. Em Portugal, as áreas com características áridas, semiáridas e sub-húmidas secas localizam-se em parte significativa do interior raiano do Norte e Centro, na generalidade do Sul do continente e em parte da RAM (litoral e Este e Sudeste da ilha da Madeira e ilhas do Porto Santo, Desertas e Selvagens). As restantes áreas do território nacional (noroeste do Continente e RAA), com condições húmidas e sub-húmidas médias mais favoráveis, não estão incluídas na área de suscetibilidade à desertificação.

20. Considerando o índice de aridez (razão entre a precipitação anual e a evapotranspiração potencial anual), a área suscetível à desertificação no continente ampliou-se de forma evidente com secas anuais particularmente severas, estimando-se que 63% do território nacional como suscetível à desertificação no decénio 2001-2011, enquanto na série de 1960-1990 tal afetação era de 36%. No índice de aridez registaram-se mudanças regionais com sentidos diversos, designadamente: (i) progressão acentuada nas zonas do Noroeste, tradicionalmente uma das mais pluviosas da Europa; (ii) aumento, ainda que menos acentuado que o anterior, nas zonas litoral sul e montanhas do Centro,

e; (iii) regressão em certas áreas da zona raiana, com recuo importante nos vales tributários do rio Douro e nas proximidades da foz e encaixado do setor de jusante do rio Guadiana, bem como de forma mais atenuada nas serras de Aire e Candeeiros. O Índice de Suscetibilidade à Desertificação mostra que o território continental é suscetível a fenómenos de desertificação, particularmente, em todo o território a sul do Tejo e os territórios da fronteira interior Norte e Centro (Figura 3).

21. De acordo com o Índice de Qualidade/Degradação das Terras (Land Degradation Index - LDI)², desenvolvido para Portugal continental no período 2000-2010, constata-se que as diversas classes LDI estão distribuídas de forma heterogénea pelas diferentes regiões de Portugal. No que respeita às condições do solo, 32,6% do território nacional encontra-se em situação degradada e 60,3% estão em condições razoáveis a boas. A Região Norte engloba a maioria das terras degradadas, enquanto o Alentejo é a região mais afetada pelas tendências regressivas na qualidade das terras.

22. Sendo as questões da desertificação, no geral, transversais e com implicações em muitas e diferentes matérias da governação, o Programa de Ação Nacional de Combate à Desertificação (PANCD), que decorre da adesão de Portugal à Convenção das Nações Unidas de Combate à Desertificação nos Países Afetados por Seca Grave e/ou Desertificação, para além de tratar questões temáticas e específicas, assume-se como um instrumento de planeamento estratégico integrador de outros programas e estratégias aplicáveis, servindo de suporte de atribuição de financiamento comunitário, nomeadamente dos investimentos decorrentes da Política Agrícola Comum (PAC/PDR 2020).

23. Nas condições edafoclimáticas mediterrânicas de Portugal, a erosão hídrica do solo é o principal processo de degradação do solo, devendo-se quer às características do solo e ao declive, quer ao regime pluviométrico, com concentração das chuvas num período relativamente curto do ano, quer à rápida perda de matéria orgânica por mineralização, devido a temperaturas elevadas na época seca. Além disso, a diminuição da matéria orgânica do solo é particularmente preocupante nas zonas mediterrânicas, considerando-se que os solos com menos de 1,7% de matéria orgânica se encontram numa fase de pré-desertificação.

24. A contaminação, a impermeabilização, o uso intensivo do solo, a fragmentação e a utilização insustentável do território estão a degradar os solos

férteis e a pôr em risco a integridade do solo enquanto recurso, com repercussões na segurança alimentar global e na conservação da biodiversidade, agravando a vulnerabilidade às alterações climáticas e às catástrofes naturais. Nesta medida, deverá ser assegurada uma visão integradora e territorial do processo de conservação do solo, atendendo ao fator potenciador das alterações climáticas no agravar da desertificação.

Recursos hídricos e política da água

25. Os recursos hídricos são uma componente essencial do ordenamento do território e uma condicionante estratégica das opções espaciais de desenvolvimento e da localização de usos e atividades humanas, bem como suporte de ecossistemas e habitats. O planeamento dos recursos hídricos cumpre-se através dos Planos de Gestão de Região Hidrográfica (PGRH 2016-2021) e do Plano Nacional da Água (PNA 2016-2021) e visa fundamentar e orientar a proteção e a gestão das águas em Portugal, no sentido da compatibilização das utilizações deste recurso com as suas disponibilidades,

estabelecendo critérios de afetação aos vários tipos de usos pretendidos, fixando as normas de qualidade ambiental implementado por critérios relativos ao estado das águas. É feito por unidades territoriais que correspondem às Regiões Hidrográficas (RH), constituídas por uma ou mais bacias hidrográficas contíguas e pelas águas subterrâneas e costeiras que lhes estão associadas. Foram definidas 10 RH (Figura 9).

26. As autoridades de Portugal e Espanha, reconhecendo a necessidade de coordenação de esforços na gestão das águas das bacias hidrográficas luso-espanholas, têm vindo a cooperar utilizando as estruturas sobre a cooperação para a proteção e o aproveitamento sustentável das águas das bacias hidrográficas luso-espanholas, aprovada a 30 de novembro de 1998 em Albufeira (Convenção de Albufeira), para realizar a referida coordenação, através do Grupo de Trabalho de Planeamento da Comissão para a Aplicação e Desenvolvimento da Convenção de Albufeira (CADC), num enquadramento normativo da partilha e preservação dos recursos hídricos das cinco bacias internacionais (Minho, Lima, Douro, Tejo e Guadiana).

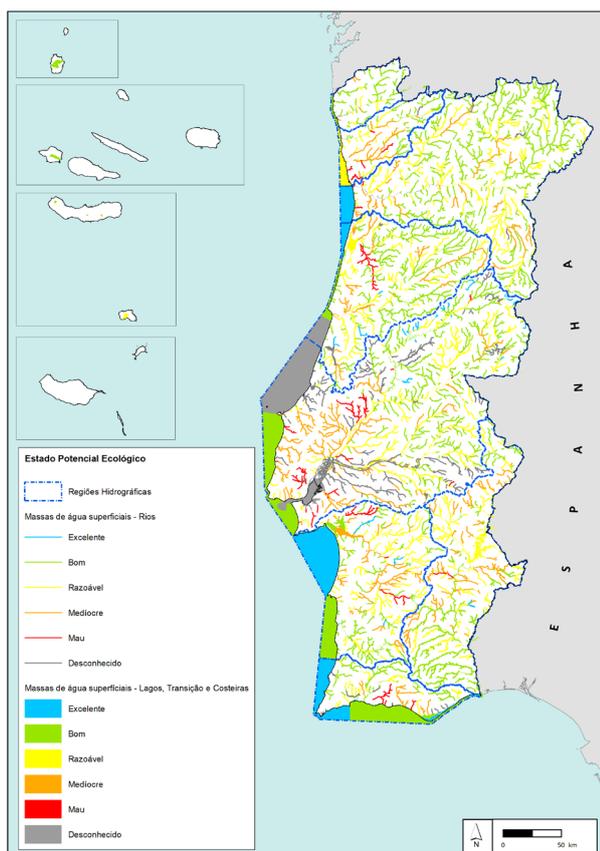


Figura 5: Classificação do estado ecológico das massas de água superficiais, no 2º ciclo, nas oito Regiões Hidrográficas (RH) de Portugal Continental

Fonte: Relatório do Estado do Ambiente (2016)

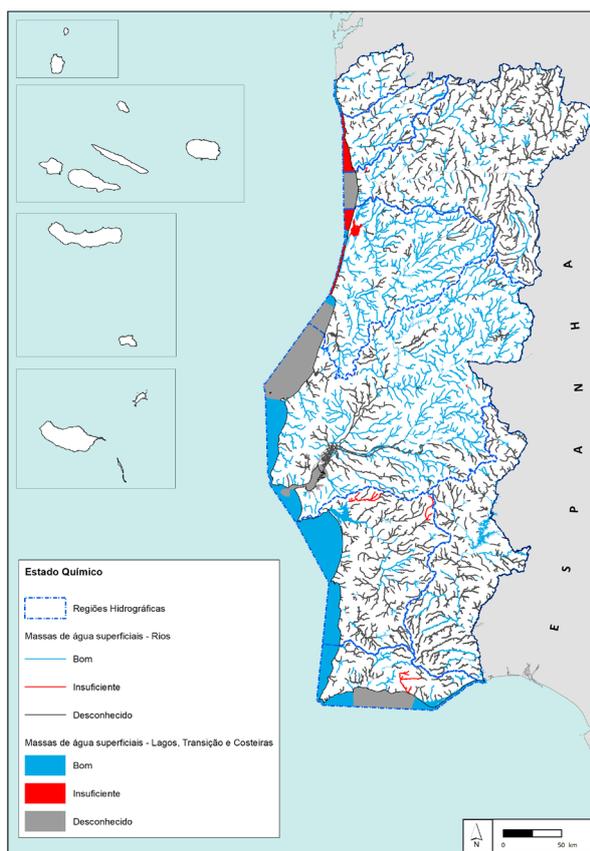


Figura 6: Classificação do estado químico das massas de água superficiais, no 2º ciclo, nas oito Regiões Hidrográficas (RH) de Portugal Continental

Fonte: Relatório do Estado do Ambiente (2016)

27. A preocupação em termos de planeamento e gestão coloca-se, hoje, ao nível da melhoria do estado das Massas de Água (Superficiais e Subterrâneas) e do controlo das pressões a que as mesmas se encontram sujeitas. No caso das águas superficiais, que abrangem as águas superficiais interiores (rios e albufeiras), as águas de transição e as águas costeiras, a avaliação do estado global das massas de água resulta da combinação do estado/potencial ecológico e do estado químico (Figura 5 e Figura 6). Já a avaliação global do estado das massas de água subterrâneas envolve a avaliação do estado químico e do estado quantitativo (Figura 7 e Figura 8). Quanto às águas superficiais e de uma forma geral, verifica-se que as áreas com maior intensidade agrícola/pecuária ou com maior densidade populacional e mais industrializadas são as que apresentam as massas de água com pior classificação.

28. No Arquipélago dos Açores, destacam-se os problemas decorrentes de poluição difusa, maioritariamente associados à atividade agropecuária (efluentes e fertilizantes), que constituem uma das principais pressões sobre as massas de água superficiais e subterrâneas e uma das principais causas de eutrofização de lagoas. Embora o balanço hídrico

seja positivo na Região, com disponibilidades elevadas de água na maioria das ilhas, destacam-se ainda alguns fenómenos de intrusão salina nos aquíferos, que afetam a qualidade da água subterrânea e a sua subsequente utilização para consumo humano.

29. Na RAM, a disponibilidade de águas superficiais e subterrâneas é muito diferente nas ilhas da Madeira e do Porto Santo. O Porto Santo é muito pobre em águas superficiais e subterrâneas, o que se reflete na paisagem da ilha e obriga a recorrer à dessalinização para o abastecimento público. A Madeira dispõe de importantes recursos hídricos devido, essencialmente, às suas características geológicas e morfológicas. As ribeiras, com bacias hidrográficas mais extensas e com maior torrencialidade, têm associados riscos de inundações e aluviões em situações de intensa pluviosidade, que podem provocar importantes danos humanos e materiais. As principais causas de degradação que podem afetar a qualidade das águas, do ponto de vista físico-químico e microbiológico, sobretudo na ilha da Madeira, são as descargas de águas residuais domésticas, industriais e de explorações pecuárias; a utilização de fertilizantes, pesticidas e herbicidas na agricultura; as águas

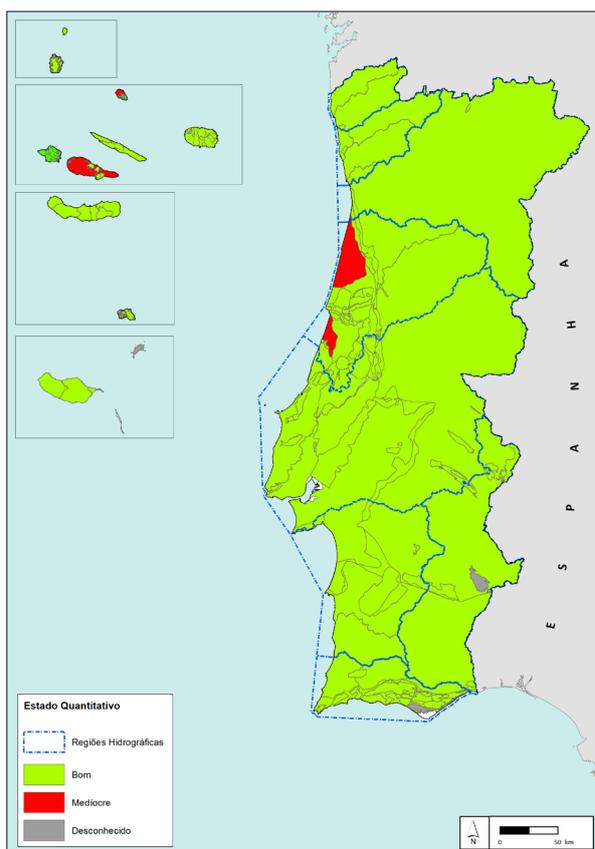


Figura 7: Classificação do estado quantitativo das massas de água subterrâneas, no 2º ciclo, nas oito Regiões Hidrográficas (RH) de Portugal Continental

Fonte: Relatório do Estado do Ambiente (2016)

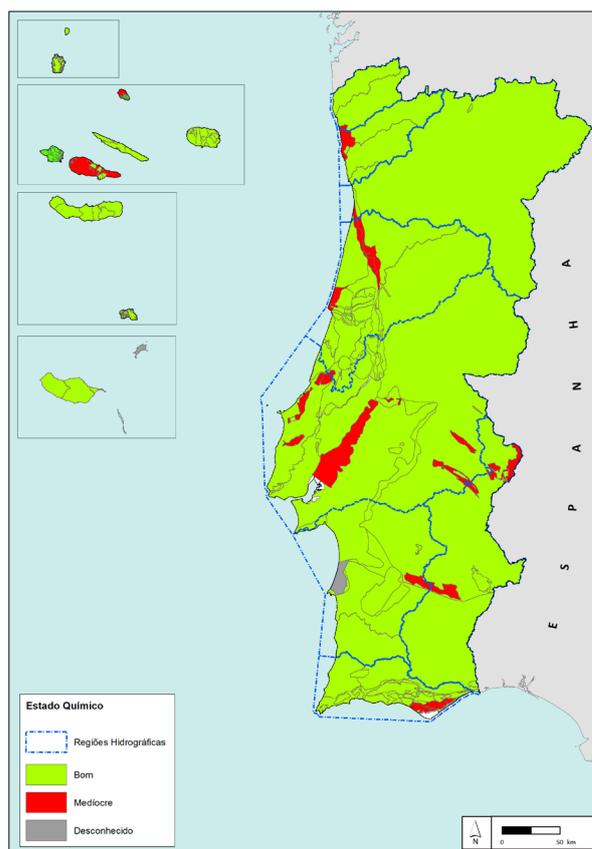
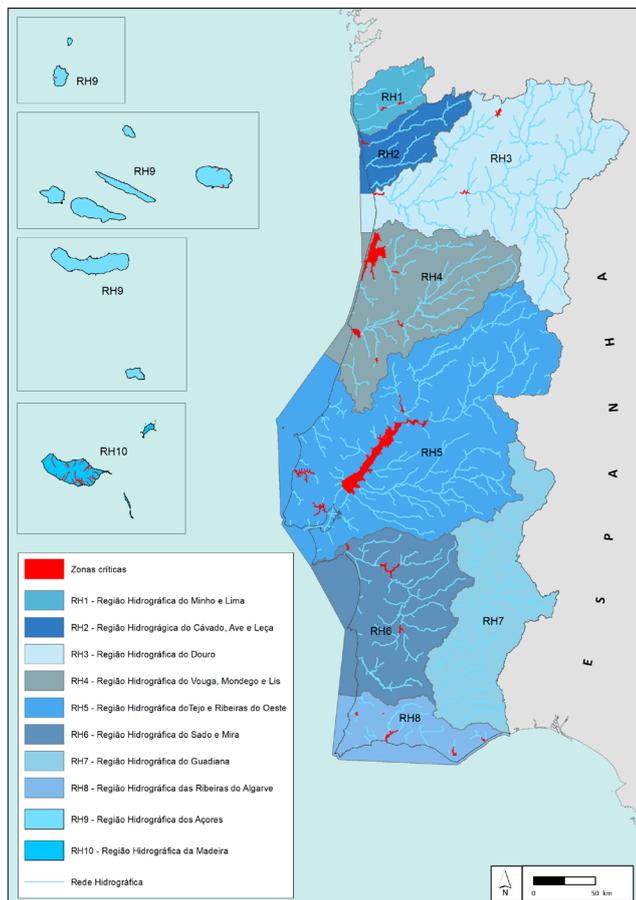


Figura 8: Classificação do estado químico das massas de água subterrâneas, no 2º ciclo, nas oito Regiões Hidrográficas (RH) de Portugal Continental

Fonte: Relatório do Estado do Ambiente (2016)



Zonas críticas em Portugal Continental:

RH1 - Ponte de Lima e Ponte da Barca (rio Lima);

RH2 - Esposende (rio Cávado);

RH3 - Rêgua (rio Douro); Porto/Vila Nova de Gaia (rio Douro); Chaves (rio Tâmega, afluente do rio Douro).

RH4 - Coimbra (rio Mondego); Estuário do rio Mondego (rio Mondego); Águeda (rio Águeda, afluente do rio Vouga); Ria de Aveiro (rio Vouga); Pombal (rio Arunca, afluente do rio Mondego).

RH5 - Abrantes > Santarém > Vila Franca Xira (rio Tejo); Loures e Odivelas (rio Trancão, afluente do rio Tejo); Torres Vedras (rio Sizandro); Tomar (rio Nabão, afluente do rio Zêzere e do rio Tejo).

RH6 - Setúbal (ribeira do Livramento); Alcácer do Sal (rio Sado); Santiago do Cacém – freguesia de Alvalade (rio Sado).

RH8 - Aljezur (rio Aljezur); Tavira (rio Gilão); Monchique (ribeira de Monchique); Faro (rio Seco/sistema da ria Formosa); Silves (rio Arade).

Figura 9: Regiões hidrográficas e zonas críticas de inundação, por RH

Fonte: Agência Portuguesa do Ambiente (2017); Região Autónoma dos Açores (2017)

residuais da rega; a deposição de resíduos sólidos no solo e águas lixiviantes; a deposição de terras na proximidade de linhas de água; e a excessiva exploração de determinados aquíferos basais subterrâneos, a que acrescem os riscos de salinização.

30. A utilização sustentável das águas constitui um verdadeiro desafio para a gestão dos recursos hídricos superficiais e subterrâneos, tendo em conta os usos atuais e futuros e a sua conjugação com as projeções dos cenários de alterações climáticas. Para responder a essa situação, além da melhoria do armazenamento e distribuição da água, devem ser tomadas medidas no domínio da eficiência de utilização da água, promovendo a redução dos consumos globais em zonas de maior stress hídrico e fomentando a reutilização da água sempre que adequado. Também os usos do solo devem considerar as disponibilidades hídricas existentes e, em áreas estratégicas para recarga de aquíferos, os usos devem ser planeados e adaptados à natureza destes territórios. Globalmente, as pressões que hoje se verificam sobre os recursos hídricos, nomeadamente as decorrentes das pressões pontuais e difusas que resultam da descarga de efluentes domésticos, industriais e agroindustriais, terão que ser tendencialmente eliminadas por ajustamento às condições do meio recetor. É

importante sinalizar o investimento nacional, no âmbito do Portugal 2020, para resolver as situações que ainda permanecem associadas às pressões pontuais e difusas decorrentes da rejeição de efluentes urbanos e domésticos que se traduzirão na melhoria do estado das massas de água no futuro.

31. A política da água enquadra ainda a gestão e ocorrência de cheias que são fenómenos naturais extremos e temporários, provocados por precipitações moderadas e permanentes ou precipitações repentinas e de elevada intensidade. A combinação da probabilidade de ocorrência com as consequências para a saúde humana, ambiente, património e atividades económicas, define o risco associado às zonas inundáveis.

32. O impacto esperado das alterações climáticas na ocorrência de cheias é especialmente elevado e tem merecido especial acompanhamento ao nível de planos e programas, sobretudo numa lógica de salvaguarda e adaptação das áreas ameaçadas. É importante ter em conta que, por exemplo, o investimento de 1 euro em adaptação no contexto das alterações climáticas, criando medidas de proteção contra inundações, evitará um gasto potencial de 6 euros em danos futuros (Feyen, L. e Watkiss, P., 2011).

33. Em Portugal continental estão identificadas 22 zonas críticas, por estarem sujeitas à ameaça das inundações com consequências prejudiciais significativas para a saúde humana, ambiente, património cultural e atividades económicas. Estas zonas estão sujeitas a Planos de Gestão dos Riscos de Inundações, (PGRI), aprovados, em 2016, os quais deverão ser articulados com os IGT, aquando da sua elaboração ou revisão, no que concerne à atualização das zonas inundáveis.

34. Para além das zonas críticas identificadas sublinha-se a existência de troços de cursos de água sujeitos a situações de cheia lenta e rápida, os quais geram conflitos com usos do solo vulneráveis. Estas áreas são identificadas por via da regulamentação de zonas adjacentes, da reserva ecológica nacional e dos POC e devem merecer uma ponderação nos instrumentos de gestão territorial, tendo em vista a diminuição de riscos, a produção de serviços de ecossistemas e como contributo para a melhoria da qualidade ambiental dos espaços urbanos e rurais.

Proteção e valorização da zona costeira

35. Uma das mais-valias do território português é a extensão do seu litoral, bem como os múltiplos usos e oportunidades que o mesmo potencia. No continente, a costa estende-se ao longo de cerca de 950 km, concentra cerca de 75% da população nacional e é responsável pela geração de 85% do produto interno bruto. É uma área dinâmica e complexa que apresenta elevada sensibilidade ambiental, grande concentração de habitats, recursos naturais de elevada produtividade e importante diversidade geológica e biológica.

36. A vulnerabilidade do país aos impactos das alterações climáticas expõe o território nacional a risco elevado de inundação costeira, decorrente da subida do nível do mar e ocorrência mais frequente de fortes temporais. A extensão de linha de costa de litoral baixo e arenoso e baixo rochoso suportado por dunas em situação crítica de erosão é de 180 km, com taxas de recuo de magnitude variável. Destaca-se que 14% da costa continental está artificializada, quer devido à existência de infraestruturas portuárias, quer à necessidade de salvaguardar aglomerados urbanos, face à elevada taxa de erosão.

37. No arquipélago dos Açores, a faixa costeira

apresenta uma extensão de aproximadamente 840 km, com um valor médio de 0,3 km de costa por cada km², cuja gestão assume particular importância do ponto de vista social, pois a quase totalidade dos seus aglomerados urbanos situam-se junto à costa e possuem uma cultura a ela associada.

38. Na RAM, a proteção da costa e a proteção e valorização dos recursos marinhos constituem aspetos de primeira importância. O Porto Santo merece uma referência particular pela sua grande vulnerabilidade e pelo risco de destruição dos equilíbrios naturais e paisagísticos, especialmente devido à sazonalidade do turismo.

39. Portugal dispõe de uma Estratégia Nacional para a Gestão Integrada da Zona Costeira (ENGIZC) que se desenvolve em coerência com as recomendações comunitárias, respeitando, nomeadamente, os princípios da prevenção e precaução, da abordagem sistémica cientificamente fundamentada, da participação e corresponsabilização, e da operacionalidade e eficácia. A implementação da ENGIZC deve ser feita ao nível nacional, regional e local através de medidas, projetos e ações de índole diversa que agregam as intervenções que promovem a salvaguarda, proteção e valorização da zona costeira à escala. Toda a zona costeira nacional

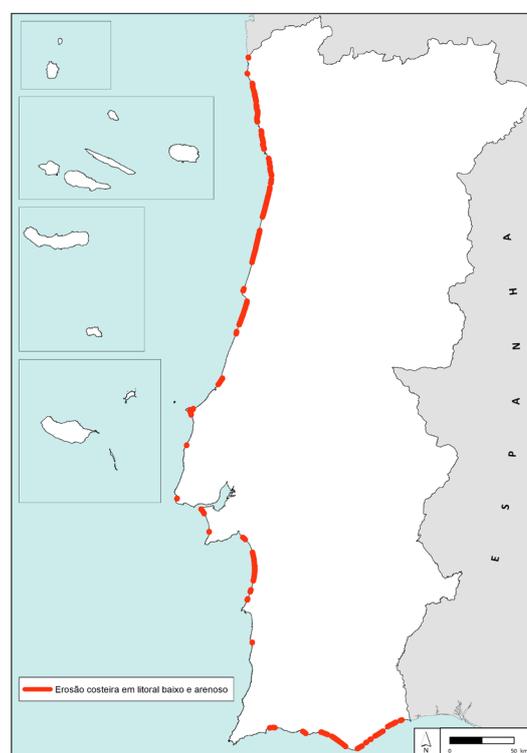


Figura 10: Erosão costeira em litoral baixo e arenoso

Fonte: Relatório do Estado do Ambiente (2016)

está abrangida por Programas para a Orla Costeira.

40. Em 2014, foi efetuada uma reflexão aprofundada sobre as zonas costeiras, com vista à definição de um conjunto de medidas que permitissem, no médio prazo, alterar a exposição ao risco, incluindo, nessa reflexão, o desenvolvimento sustentável em cenários de alterações climáticas. Desta reflexão resultou que necessitamos de concretizar parcerias interinstitucionais com incidência na gestão integrada da zona costeira, na política de adaptação, na fiscalização mais eficaz, na monitorização e na partilha de informação, na política de sedimentos e a sua implementação. A perda de território é uma realidade e uma política de sedimentos torna-se uma necessidade. Assim, foi reforçada a importância de existir uma gestão integrada e racional dos sedimentos dos rios, dos estuários, do leito do mar e da orla costeira e de ser delineada uma estratégia de alimentação costeira que inclua intervenções pontuais de elevada magnitude e baixa frequência com o objetivo de suprir mais rapidamente o défice sedimentar.

41. O Plano de Ação Litoral XXI, com caráter operacional, é a base para a programação das intervenções que concorrem para os objetivos das políticas e instrumentos para a gestão da zona costeira e interioriza a política de adaptação às alterações climáticas, a política integrada de sedimentos e a gestão do território em risco costeiro, bem como as orientações dos Planos de Gestão de Região Hidrográfica no que respeita às águas costeiras. Integra, ainda, a definição de diretrizes que permitem a harmonização de critérios, normas técnicas e procedimentos em matéria de ordenamento, proteção e valorização dos recursos hídricos do litoral e ecossistemas associados.

42. Os desafios que se colocam hoje à gestão da zona costeira em contexto de alterações climáticas requerem uma verdadeira gestão integrada e partilhada, exigindo uma abordagem inovadora, responsável e sustentável, baseada no conhecimento, na compreensão da inter-relação dos processos, na partilha de informação, na coordenação e cooperação entre entidades nos diversos âmbitos e aos diferentes níveis de atuação.

43. A gestão do risco é uma dimensão fundamental que deve ser desenvolvida a par da valorização e potenciação do papel da faixa costeira no desenvolvimento terrestre e marítimo, promovendo a articulação entre os diferentes instrumentos de planeamento e gestão. É fundamental uma forte atitude antecipativa dos problemas na zona costeira, no âmbito da qual deve ser efetiva a interiorização da

adaptação às alterações climáticas nas suas diferentes vertentes, nomeadamente, a prevenção, a proteção, a acomodação e o recuo planeado de ocupações em áreas de risco elevado, a desenvolver aos diversos níveis, corrente e articulados entre si. Para o efeito, é necessário antes de mais garantir o correto ordenamento do território, não ampliando a exposição de pessoas e bens aos riscos atuais e futuros, prevendo a adoção de uma postura firme em matérias sensíveis como seja a fiscalização e reposição da legalidade, intervindo prioritariamente nas zonas de maior risco, a par da requalificação e preservação dos valores ambientais atendendo à recuperação e valorização do património natural e cultural das comunidades ribeirinhas.

Recursos Geológicos

44. Como resultado do seu substrato geológico bastante diversificado, Portugal dispõe de grande diversidade de recursos geológicos³, por vezes relevantes a nível mundial, em particular no que respeita aos recursos minerais metálicos e não-metálicos (Figura 11). São os casos das jazidas de Neves – Corvo, Aljustrel (sulfuretos polimetálicos ricos em cobre e em zinco) e da Panasqueira (tungsténio), a que se associam os mármore da região de Estremoz – Borba – Vila Viçosa e os calcários da região do Maciço Calcário Estremenho.

45. Nas regiões Norte e Centro destacam-se as potencialidades em ouro, prata, tungsténio, estanho, lítio e granitos, estes últimos quer para fins ornamentais, quer industriais (agregados). Ainda na Região Centro, mas em áreas relativamente próximas do litoral e que se estendem para a interface entre as regiões do Alentejo e da Área Metropolitana de Lisboa, importa destacar as potencialidades em calcários ornamentais e em matérias-primas cerâmicas (caulinos e argilas comuns). No Alentejo sobressaem as potencialidades em sulfuretos polimetálicos associados à Faixa Piritosa Ibérica e os recursos em mármore, enquanto que no Algarve se destacam as matérias-primas para a construção (areias, argilas comuns e calcários, incluindo os que apresentam aptidão para fins ornamentais, para além do gesso).

46. Nos espaços marítimos sob soberania ou jurisdição nacional os principais recursos minerais metálicos conhecidos são essencialmente de três tipos: depósitos de sulfuretos maciços polimetálicos junto às cristas médio-oceânicas e que por norma são ricos em ferro, cobre, zinco, chumbo ou ouro, prata e com grande potencial para os designados metais de alta tecnologia

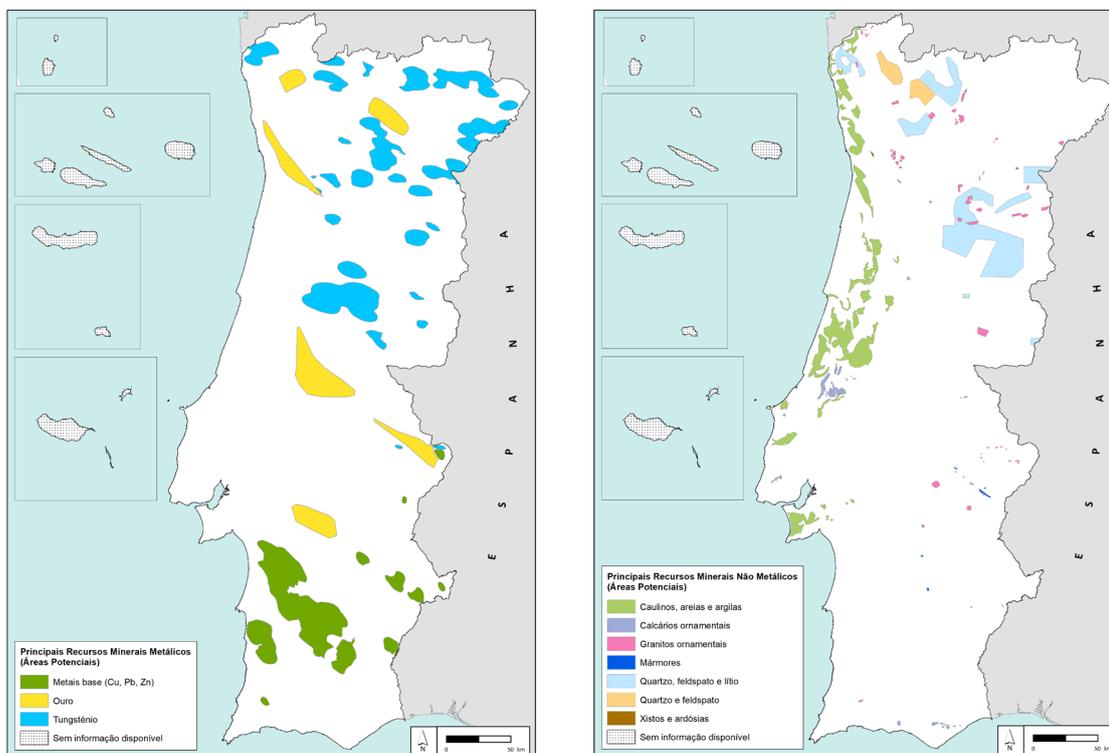


Figura 11: Áreas potenciais relativas aos principais recursos minerais nacionais: a) Minerais metálicos e b) Minerais não metálicos, em Portugal Continental

Fonte: LNEG (2017)

(ex. índio, selénio), nódulos polimetálicos ricos em níquel, cobalto e cobre, e crostas ferromanganesíferas que também se revelam ricas em cobalto.

47. Os locais de ocorrência dos recursos geológicos e, conseqüentemente, os espaços territoriais que demonstram potencial, são determinados por processos geológicos e não por opções de localização. São, portanto, uma componente a considerar no ordenamento do território como um elemento importante nas opções espaciais de desenvolvimento, uso do território e localização das atividades humanas. Os recursos minerais são essenciais para o funcionamento das sociedades modernas em setores como tecnologia de informação, telecomunicações, indústria automóvel, química e aeroespacial, necessitando de um fornecimento continuado destas matérias primas, cuja relevância tende a aumentar face às dinâmicas que se antevêm para uma sociedade descarbonizada. O facto das matérias primas geológicas serem geralmente finitas e a extração restrita espacialmente às áreas nas quais os materiais ocorrem, acarreta uma complexidade adicional. Embora nalguns casos os usos de matérias primas possam ser reduzidos através da melhoria da tecnologia, em muitos casos a substituição das matérias primas é impossível, ou levará muitos anos a alcançar, o que coloca pressões sobre os sistemas naturais

em resultado das necessárias actividades extrativas.

Suscetibilidade do território aos perigos naturais e antrópicos

48. A situação geográfica e as características geológicas e climáticas do território nacional, bem como o contexto das alterações climáticas, exigem uma monitorização e gestão preventivas dos diversos perigos naturais e antrópicos. Em 2007, no quadro do Programa Nacional para o Ordenamento do Território, foi assumida a consideração do sistema de prevenção de riscos como um dos quatro vectores do modelo de gestão territorial.

49. Os perigos identificados, naturais ou antrópicos, têm natureza, escalas e incidências temporais e espaciais diferenciadas: atividade sísmica, movimentos de massa em vertente, erosão do litoral e instabilidade das arribas, cheias e inundações fluviais e costeiras, incêndios rurais, susceptibilidade à desertificação, contaminação de massas de água, contaminação e erosão de solos, ruptura de barragens e perigos associados a infraestruturas e acidentes industriais graves, entre outros.

50. No sentido de evidenciar a expressão territorial

destes fenómenos e a efetiva disponibilidade de informação e conhecimento, que permite o diagnóstico da situação e a realização da avaliação dos riscos colocados ao território, às pessoas e às atividades humanas, às várias escalas de planeamento e gestão, apresenta-se um cartograma que representa para o território continental e a uma escala macroscópica, um subconjunto dos riscos e vulnerabilidades relevantes para o Ordenamento do Território.

51. A gestão preventiva dos riscos continua a constituir uma prioridade de primeira linha da política de ordenamento do território, sendo considerada uma condicionante fundamental da organização das várias componentes do modelo territorial e um elemento obrigatório dos instrumentos de gestão territorial, como dispõe o artº 13º do RJGT e o artigo 47.º do RJGT-Açores⁴.

52. A consideração dos cenários de alteração climática e do comportamento futuro de variáveis determinantes para a incidência temporal e espacial de alguns dos perigos considerados, como a temperatura, a precipitação e subida do nível das águas do mar, fazem prever condições de potencial majoração da sua incidência ou severidade, designadamente para os seguintes fenómenos: ondas de calor, secas, eventos extremos, erosão hídrica dos solos motivada por precipitação, cheias e inundações fluviais, inundações por galgamentos costeiros, erosão costeira por recuo e instabilidade de arribas ou por destruição de praias e sistemas dunares e incêndios rurais.

53. O enquadramento geodinâmico do arquipélago dos Açores justifica a histórica e intensa atividade sismovulcânica e a vulnerabilidade do território face a estes perigos naturais, que apresentam ainda um potencial tsunamogénico. Fenómenos hidrológicos extremos podem implicar a ocorrência de cheias ou movimentos de massa. O facto da ocupação humana se concentrar na zona costeira, associado à extensão e diversidade tipológica consideráveis, faz com que o impacto negativo da erosão costeira mereça também particular atenção de forma a mitigar os seus potenciais efeitos.

54. No âmbito da elaboração do Plano Regional de Emergência e Proteção Civil da Região Autónoma da Madeira foram identificados os perigos que podem resultar em acidentes graves ou catástrofes que afetem populações, património edificado, ambiente e atividades socioeconómicas, nomeadamente através de riscos naturais, tecnológicos e mistos, destacando-se pela sua maior incidência na região,

os seguintes: cheias e inundações rápidas e aluviões; inundações e galgamentos costeiros; movimento de massas em vertentes; incêndios florestais.

55. O relatório técnico do Plano Sectorial de Prevenção e Redução de Riscos (resultante do Despacho 15682/2012, de 10 de dezembro), elaborado pela DGT e pela ANPC em estreita colaboração com as entidades da Administração Central com responsabilidades e conhecimentos específicos em determinados perigos, e a Estratégia Nacional para uma Proteção Civil Preventiva (Resolução do Conselho de Ministros n.º 160/2017 de 30/10), permitem dispor de um referencial sistemático e coerente de suporte à adequada consideração dos perigos naturais e antrópicos no âmbito dos instrumentos de gestão territorial, conforme resulta também das orientações assumidas na presente alteração do PNPOT.

56. As alterações climáticas têm tendência para potenciar ou acelerar alguns dos perigos onde se cruzam fatores naturais e antropogénicos, como por exemplo em termos da erosão costeira, de inundações ou dos incêndios rurais.

57. Neste sentido, é importante que seja assumida

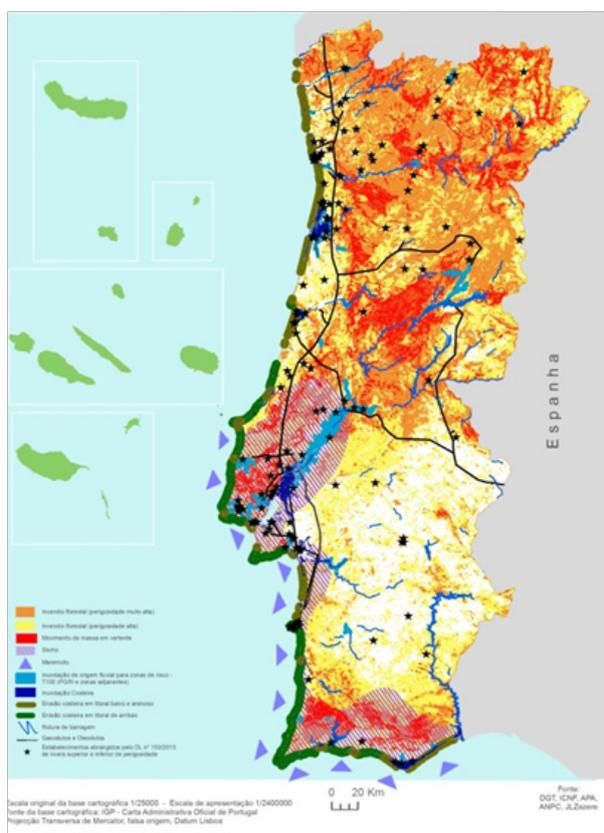


Figura 12: Áreas de suscetibilidade a perigos naturais e antrópicos em Portugal Continental

Fonte: APA, FC/UL, ICNF, IGOT/UL, IPMA

uma perspetiva sistémica e integrada em planeamento, que considere a dimensão cumulativa e interativa das alterações climática, que acarretam ainda maior incerteza e imprevisibilidade, tratando-se de uma matéria onde faz particular sentido evocar o princípio da precaução, pelo que essa incerteza não deve ser motivo para adiar a consciencialização para a necessidade das sociedades se adaptarem às alterações climáticas e para o início das primeiras actividades de adaptação.

58. A Estratégia Nacional de Adaptação às Alterações Climáticas (ENAA 2030) apresenta como visão: "Um país adaptado aos efeitos das alterações climáticas, através da contínua implementação de soluções baseadas no conhecimento técnico-científico e em boas práticas", prosseguindo três objetivos fundamentais:

- Melhorar o nível de conhecimento

sobre as alterações climáticas;

- Implementar medidas de adaptação;
- Promover a integração da adaptação em políticas sectoriais.

59. A área temática da ENAA 2030 "Integrar a adaptação no ordenamento do território" promove a introdução da componente adaptação nos instrumentos de política e gestão territorial, a todas as escalas relevantes e a informação e capacitação dos agentes setoriais no que respeita à integração territorial de medidas específicas de adaptação, o que a par da ação local, particularmente através das Estratégias Municipais de Adaptação, constitui um suporte da promoção da resiliência territorial face aos efeitos das alterações climáticas.

Portugal fez na última década, um caminho muito relevante no que se refere à produção de informação de base e de conhecimento sobre os recursos naturais e sobre os territórios que os suportam.

Conhecemos hoje melhor o estado de conservação dos nossos recursos e, por isso, estamos mais conscientes e apetrechados para encarar as suas fragilidades e para os valorizar e potenciar. Apesar deste caminho, as crescentes exigências da sustentabilidade e os cenários de alteração das condições de suporte dos recursos, designadamente, por via das alterações climáticas, impõem que se continue a aprofundar o conhecimento sobre os recursos naturais e os processos ecológicos, por forma a internalizar mais facilmente as questões ambientais em todas as políticas públicas e a sensibilizar e consciencializar agentes e cidadãos.

Do diagnóstico resulta que a consideração integrada do triângulo água, solo e biodiversidade se afirma hoje ainda mais crucial nas abordagens à sustentabilidade e ao desenvolvimento territorial, pelo valor intrínseco de cada um destes recursos mas, sobretudo, pela sua elevada interdependência. A água é um bem tendencialmente mais escasso que tem de ser gerido em condições favoráveis, em territórios bem ordenados e no seu ciclo completo, sendo necessário agir sobre a sua retenção e sobre os setores mais consumidores, no sentido de um uso mais eficiente. O solo, por sua vez, tem de deixar de ser visto como um mero suporte físico, tanto mais valorizado quanto a edificação que lhe é permitida, para se tornar num recurso produtivo estratégico, passível de ser melhorado e com funções de produção primária essenciais para a economia, a segurança alimentar, e a cultura e identidade territorial. A biodiversidade deve ser assumida como um ativo dos territórios, que lhes dá relevância face a outros e reconhecida como um bem público com elevado valor social e económico e que, como tal, deve ser adequadamente internalizada nas contas privadas e públicas, tornando mais equilibrada a relação entre os territórios de geração e de fruição dos seus retornos.

As preocupações com os riscos e seu agravamento são também evidenciadas. Portugal está a perder território para o mar, o que torna indispensável a salvaguarda e adaptação das áreas ameaçadas. Existe também uma ameaça real de perda de recursos e de biodiversidade. Por outro lado, a necessidade de adoção de posturas e práticas mais consentâneas com preocupações de eficiência e maximização na utilização dos recursos e com a resiliência socioecológica dos territórios é uma conclusão relevante, nomeadamente no contexto da necessidade de adaptação às alterações climáticas.

1 Destacam-se a Convenção das Nações Unidas sobre a Diversidade Biológica e a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável das Nações Unidas, a Estratégia da União Europeia para a Biodiversidade 2020 e as Diretivas Aves e Habitats, enquanto o regime jurídico axial de execução da política de natureza e biodiversidade na EU e nos seus Estados-membros.

2 Que utiliza o conceito "qualidade das terras" da Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura (FAO).

3 Os recursos geológicos são recursos naturais. Maioritariamente constituem matérias-primas não renováveis, e compreendem os recursos minerais (metálicos e não-metálicos), os recursos minerais energéticos (ex. urânio, carvão), os recursos hidrogeológicos, geotérmicos e patrimoniais de âmbito geológico e mineiro.

4 Decreto Legislativo Regional n.º 35/2012/A de 16 de agosto



2.2

Agricultura, floresta e atividades no espaço rural

Os espaços rurais são assumidos como territórios com enorme potencial para o desenvolvimento sustentável do país. A agricultura, as florestas, a produção alternativa de energia, os recursos geológicos, o turismo e outros serviços dos ecossistemas são caracterizados e diagnosticados, tanto na perspectiva da produção especializada como numa lógica de multifuncionalidade, tendo em conta a necessidade de promover abordagens territoriais adaptadas à realidade e diversidade nacionais. São apontados perfis territoriais associados às tipologias de áreas agrícolas

Agricultura e ordenamento dos espaços rurais

60. Ao longo deste ponto o termo agricultura será utilizado no sentido mais amplo e multifuncional, incluindo o conjunto das atividades desenvolvidas pelas explorações agrícolas, desde a produção agrícola, pecuária, silvícola e silvo-pastoril à prestação de serviços agroambientais e agro-rurais diretamente associados a essas funções produtivas ou que aproveitem os recursos e valores ambientais, paisagísticos e culturais presentes nas explorações.

61. A agricultura, enquanto ramo da atividade económica, tem características únicas que resultam da interação entre fatores físicos, biológicos e humanos numa lógica de sistema primário que abastece de matérias-primas outros setores como a indústria, o comércio, a restauração e o turismo, gerando fluxos de materiais e de energia a que está associada a articulação entre produtores e consumidores, entre as áreas predominantemente

urbanas e os espaços marcadamente rurais.

62. À diversidade estrutural dos territórios rurais e às transformações sociais ocorridas nas últimas décadas, associa-se a diversidade estrutural e cultural da agricultura. Assim, a valorização da atividade agrícola e do espaço rural deve ser suportada na exploração do potencial económico da agricultura e na promoção do desenvolvimento rural e da sustentabilidade do território em presença.

63. Em Portugal Continental existiam, em 2016, 235 774 explorações agrícolas ocupando 3 513 006 hectares de Superfície Agrícola Utilizada (SAU) com uma dimensão média de 14,9 ha por exploração. O efetivo animal é constituído, aproximadamente, por 2,0 milhões de cabeças normais. Quanto ao volume de mão-de-obra, este é de 295 316 UTA1, das quais 212 771 são UTA familiares. A grande maioria das explorações (70%) e do volume de trabalho (78%) encontra-se no Norte e Centro do Continente, enquanto a SAU2 se localiza maioritariamente no Alentejo (54%). O Alentejo e a região agrária de

Lisboa e Vale do Tejo reúnem 51% da UTA assalariada embora tenham apenas 18% da UTA familiar. O número de explorações agrícolas era, em 2016, apenas 43% das que existiam em 1989. O volume de trabalho, medido pelas unidades de trabalho anuais (UTA), reduziu-se para 36% do volume de 1989, e a superfície irrigável para 62% da que existia nesse ano.

64. As diferentes realidades regionais estão também sujeitas a dinâmicas muito diferenciadas. Se globalmente a SAU decresceu cerca de 9% de 1989 até 2016, esta evolução resulta também de realidades contrastadas. A Beira Litoral apresenta quebras na SAU de quase 48% (menos 109 mil ha) e o Entre Douro e Minho e o Algarve quebras de 31% e 30% respetivamente. Por outro lado, no mesmo período, o Alentejo apresentou um aumento de 4%, ou seja, mais 65 mil ha de superfície agrícola utilizada.

65. Este ajustamento estrutural está ligado à estrutura fundiária das explorações. O seu desaparecimento expressivo, dá-se essencialmente nas de pequena dimensão, mas, tendo em conta que a redução de SAU não foi acentuada, verifica-se uma duplicação da SAU média da exploração (7,04 ha por exploração em 1989 para 14,9 ha em 2016).

66. Saliente-se a elevada concentração da SAU num número reduzido de explorações agrícolas. As explorações com mais de 50 hectares, sendo apenas 4% do total de explorações, geriam mais de dois terços da SAU (68%). Pelo contrário, as explorações de pequena dimensão, menos de 5 hectares, ocupando apenas 9% da SAU, são as mais representativas em número, 70% das explorações. Esta representação numérica é uma das evidências das distintas realidades que compõem a agricultura nacional, com características e propósitos diferentes entre si, e podem ser explicadas, por um lado, pelas igualmente diferenciadas estruturas agrárias, nomeadamente, a dimensão das explorações e as características dos solos que condicionam a sua utilização e, por outro lado, pelas diferentes envolventes regionais e culturais, podendo considerar-se dois grandes tipos de agricultura.

67. De um modo simplificado, podemos classificar as explorações agrícolas com base na sua dimensão económica e física, peso dos rendimentos agrícolas no rendimento global e proporção de trabalho familiar, em duas grandes categorias: empresarial e familiar. No entanto, deve-se ter presente que a classificação em dois grandes estratos não conduz a classes homogéneas e estanques, o que também acontece com as funções que as explorações enquadradas

em cada categoria desempenham. Uma Agricultura mais empresarial, com produtividades semelhantes às do resto da economia, que recorre, regra geral, em maior proporção, à mão-de-obra assalariada, que é essencialmente de Grande e Média Dimensão Económica e mais especializada. Sendo responsável pela maioria da produção, ocupa a maior parte da SAU e representa um número mais reduzido de agricultores. Uma Agricultura familiar, associada a explorações de reduzida dimensão física e de Pequena e Muito Pequena Dimensão Económica - pouco especializadas ou não especializadas - frequentemente caracterizada pela pluriatividade e pelo plurirrendimento dos agregados familiares que apresentam custos de oportunidade tendencialmente mais baixos. Está particularmente presente nas regiões Norte, Centro e Algarve, corresponde à maioria dos agricultores, mas tem uma importância menor em termos de valor da produção e proporção da SAU.

68. Ambas as tipologias podem ser relevantes para a preservação do ambiente e gestão dos recursos naturais mas os seus contributos, em termos económicos e sociais, são diferenciados em função das suas características: se as primeiras têm um importante papel em termos de competitividade da economia portuguesa, as pequenas explorações são essenciais numa ótica de ocupação humana dos territórios rurais e de inclusão social, de gestão territorial e ambiental, representando ainda uma parte importante da oferta de bens agrícolas.

69. A diminuição verificada no volume de trabalho mostra, associado ao processo de reestruturação, um processo de modernização e/ou extensificação. Por cada hectare de SAU utiliza-se muito menos mão-de-obra, sinal de uma agricultura mais extensiva em certos casos, e mais moderna/mecanizada noutros. Este fenómeno verifica-se em todos os escalões de dimensão.

70. A falta de dimensão económica continua a constituir um dos problemas económicos principais da maior parte das explorações agrícolas do continente, quer porque não lhes permite reduzir custos por efeitos de economias de escala, quer porque lhes confere um fraco poder negocial na cadeia de valor. Verifica-se assim uma debilidade estrutural de um conjunto alargado de explorações agravada pela dificuldade dos produtores em se organizarem para concentrarem a oferta e com processos de sucessão e continuidade da exploração complexos.

71. Ao nível do tecido produtivo importa ter em conta a seguinte realidade:

- A idade média dos produtores agrícolas era de 65 anos, em 2016. O número de produtores com menos de 45 anos era apenas de 6,7% do total. Os jovens agricultores (considerando-se agricultores com idade inferior ou igual a 40 anos), em 2016, representavam 4,7% do total. O número de produtores com mais de 65 anos atingia 56% do total, a percentagem mais alta da União Europeia;

- Apenas 13% dos produtores detinham o ensino secundário ou superior, sendo que 71% apenas completou o 1º ciclo do ensino básico e 16% não completaram esse nível de formação. Relativamente à formação agrícola, apenas 1,4% dos produtores agrícolas tem formação agrícola completa e 46% profissional, apresentando a maioria (53%) conhecimentos exclusivamente obtidos da prática. Contudo, no universo dos jovens agricultores é de destacar o aumento do peso dos jovens com formação superior, que aumentou de 13% para 19% entre 2009 e 2016

- Os indicadores de gestão revelam que 94% das explorações não detinham contabilidade nem qualquer registo sistemático de receitas e despesas, sendo que somente 20% dos produtores trabalham a tempo inteiro na exploração.

72. Ao mesmo tempo a atividade agrícola constitui um dos pilares fundamentais para a conservação da natureza, sendo inegável o efeito que a transformação do solo agrícola e das práticas agrícolas, em particular

a intensificação produtiva, têm na estrutura e funcionamento dos ecossistemas, consequentemente no equilíbrio das espécies e dos habitats. Parte significativa das espécies e habitats a preservar dependem quer da manutenção de sistemas de agrícolas específicos, de natureza extensiva e com elevado valor natural, quer do controlo e mitigação de relações de potencial conflitualidade entre certas práticas agrícolas intensivas e os objetivos de conservação. Presentemente, cerca de 19,5% da área de povoamentos florestais e de 18,4% da SAU do Continente inserem-se na Rede Natura 2000 e Rede Nacional de Áreas Protegidas, e 51,8% da SAU corresponde a áreas de elevado valor natural.

73. A Política Agrícola Comum (PAC), em particular através do Programa de Desenvolvimento Rural (PDR 2020) e dos pagamentos ecológicos do regime de pagamentos diretos, e das obrigações da Condicionalidade (Requisitos Legais e Boas Condições Agrícolas e Ambientais), vem cada vez mais contribuindo para os objetivos da conservação da natureza e da biodiversidade, prevendo a aplicação de forma coerente e em todo o território, dos apoios, em especial nas áreas classificadas, assegurando a prossecução dos objetivos de gestão agrícola e florestal das áreas protegidas e da Rede Natura 2000. Um dos objetivos da proposta de revisão da Estratégia Nacional de Conservação da Natureza e Biodiversidade

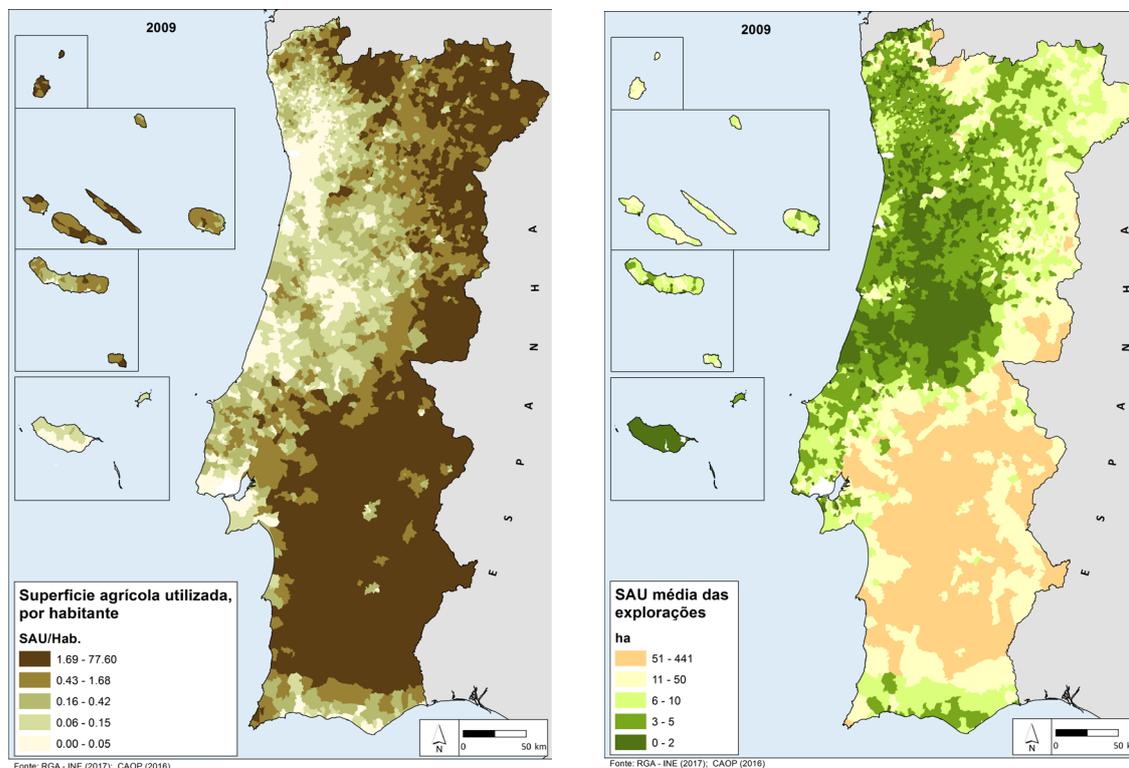


Figura 13: SAU por habitante e SAU média por exploração
 Fonte: CEGOT.UP; fonte dos dados: INE, Recenseamento Agrícola (2009)

(ENCNB 2030) é o aprofundamento desse contributo, tendo como pressuposto que todos os apoios da PAC asseguram a sustentabilidade dos investimentos agrícolas e florestais, promovendo a competitividade do setor numa lógica multifuncional, cooperativa e inovadora e, simultaneamente, a promoção da qualidade estrutural e funcional dos ecossistemas. A este propósito importa referir que a remuneração da agricultura pelo conjunto de serviços dos ecossistemas que presta e que devem ser valorizados, associados a objetivos da conservação da natureza ou de outros domínios ambientais (e.g. qualidade ecológica da água), é praticamente inexistente ou não contabilizado, esteja ou não integrado em cadeias produtivas já capturadas pelo mercado.

74. A agricultura depende intrinsecamente dos recursos naturais, nomeadamente solo, água e biodiversidade, já que estes são os principais condicionantes da produção agrícola. São também estes que assumem maior relevância num contexto de alterações climáticas. A expansão da área suscetível à desertificação, com a tendência de agravamento da mesma, associada à maior suscetibilidade à erosão hídrica, redução do teor de matéria-orgânica e da biodiversidade do solo em Portugal, deverão aumentar o risco de condições restritivas de produção nas explorações agrícolas e florestais. Atualmente, a erosão hídrica é o principal processo de degradação do solo nas condições edafo-climáticas mediterrânicas de Portugal, encontrando-se 18,6% da superfície agrícola em risco moderado a elevado.

75. O desafio da adaptação às alterações climáticas é, assim, especialmente relevante para a agricultura, uma vez que a região mediterrânica é uma das que se perspectiva ser das mais afetadas, prevendo-se menores disponibilidades hídricas e maior variabilidade de distribuição da precipitação. Sendo assim, a disponibilidade e regularização de água, nomeadamente pelo armazenamento, assume uma importância decisiva para reduzir a vulnerabilidade dos sistemas de produção, em particular da atividade agrícola em que apenas 15% da SAU é irrigável. Embora os resultados tenham apontado para uma melhoria na eficiência na utilização da água, também persistem ainda sistemas de rega pouco eficientes, pelo que permanece a necessidade de melhorias na eficiência do uso da água tendo em vista a sustentabilidade económica e ambiental.

76. A expansão sustentável da área irrigável assume, assim, uma relevância central para a melhoria do desempenho na atividade agrícola e das condições

de vida do meio rural, constituindo-se como um instrumento de dinamização económica, de aumento do autoaprovisionamento agroalimentar e de incremento das exportações, para além de contribuir de forma decisiva para a fixação das populações nos territórios do interior. Será desejável que em primeira linha, o aumento da área irrigável corresponda à reabilitação dos aproveitamentos hidroagrícolas existentes pela otimização das áreas potenciais para regadio que já se encontram infraestruturadas e terá que estar sempre associado a uma maior eficiência na utilização da água pelo setor. Saliente-se, ainda, a necessidade de armazenamento de água associada ao papel relevante no combate aos incêndios e aos fenómenos de seca cujo risco se prevê que seja agravado com as alterações climáticas.

77. Também do ponto de vista da qualidade da água tem-se verificado uma redução da pressão do uso de fertilizantes e de produtos fitofarmacêuticos sobre este recurso. Ainda assim, continuam a persistir situações de poluição com nitratos de origem agrícola e um insuficiente tratamento e valorização de efluentes da pecuária intensiva³.

78. O reconhecimento desta complexa e estreita interligação agricultura-ambiente conduziu ao progressivo desenvolvimento de políticas públicas, baseadas em três grandes tipos de instrumentos, com estágios de desenvolvimento e experiências de aplicação muito distintas: condicionalidade da atribuição das ajudas aos agricultores ao cumprimento de normas ambientais obrigatórias (eco-condicionalidade); o pagamento por práticas agrícolas benéficas para o clima e para o ambiente (greening); a contratualização de apoios plurianuais às explorações agrícolas como contrapartida de compromissos ambientais que excedam o cumprimento dessas normas e das boas práticas agrícolas (medidas agroambientais); e apoios a investimentos na agricultura ou silvicultura com objetivos de requalificação ou valorização ambiental.

79. A diversidade estrutural dos territórios rurais, as transformações sociais ocorridas e as perspetivas de futuro para estes territórios indicam que os desafios do ordenamento dos espaços rurais terão que reforçar a sustentabilidade dos modelos de produção agrícola e agroflorestal, assegurando a valorização dos serviços dos ecossistemas, promovendo neste contexto a viabilidade económica e a multifuncionalidade da produção agrícola e agroflorestal, assim como a segurança alimentar.

80. O planeamento alimentar surge como um aspeto relacionado com a segurança alimentar e com a necessidade de aumentar o peso do setor primário na economia nacional, devendo assumir-se como fator de dinâmica urbano-rural que permita a fixação de jovens agricultores no espaço rural. Também a agricultura periurbana deverá ser incentivada, fazendo uso de tecnologia mais eficiente e com preocupações ecológicas mais efetivas. Deverá ser tido em conta a necessidade de adaptação de culturas e de técnicas de produção no contexto das alterações climáticas.

81. De acordo com este enquadramento foram identificados 4 perfis territoriais com base em indicadores de natureza estrutural, económica e social. Cada um destes perfis apresenta um conjunto de características predominantes que os marcam, sem naturalmente se poder excluir outras realidades que possam estar presentes no território, embora não tão representativas. Os indicadores são essencialmente de base agrícola. Embora se considerem indicadores de outro âmbito, a análise não inclui um conjunto vasto de indicadores caracterizadores de territórios rurais e que condicionam o contexto em que o setor se desenvolve.

Agricultura especializada e produtiva orientada para o mercado

Território com forte dinâmica populacional, em que a percentagem de população ligada à agricultura é muito reduzida, tendo vindo a apresentar uma tendência de decréscimo acentuado, evidenciando, no entanto, uma estrutura etária dos produtores das mais favoráveis a nível nacional. A atividade económica é diversificada, existindo diversas oportunidades de emprego para além da agricultura. O solo rural é fortemente disputado para outros usos, nomeadamente urbanos, e frequentemente fragmentado pela implantação de infraestruturas. Integra territórios de grande proximidade aos principais centros urbanos.

A agricultura assenta muito frequentemente em explorações de reduzida dimensão física, no entanto a prevalência de sistemas especializados, de sistemas intensivos em mão de obra e com recurso ao regadio, proporciona produtividades da terra elevadas e explorações de dimensão económica relevante como acontece, a título exemplificativo, na zona Oeste com o setor hortofrutícola e nas bacias leiteiras. Desenvolvem-se modelos de agricultura produtiva, orientada para o mercado, quer nacional, quer internacional, em particular quando as opções de ordenamento do território são propícias, mas onde a proximidade de grandes centros urbanos potencia também os mercados de proximidade e os circuitos curtos. Constata-se algum potencial de terciarização

de base agrícola. Tratam-se de territórios onde é importante continuar a promover a gestão da atividade agrícola assente em princípios de sustentabilidade.

Agricultura extensiva, especializada, produtiva e de suporte à biodiversidade

Território caracterizado por baixa densidade e envelhecimento populacional, no qual a população agrícola é relevante na população residente e em que o setor primário é a principal fonte de rendimento dos agregados familiares agrícolas. Apresenta um forte cariz rural, ou seja, com grande predomínio de população residente em aglomerados populacionais de pequena dimensão.

A agricultura apresenta elevada expressão territorial e é caracterizada por sistemas de exploração mais extensivos, especializados e de suporte à biodiversidade, com condições estruturais caracterizadas pelo largo predomínio da média e grande exploração, com dimensão económica relevante e alta produtividade do trabalho. Abrange o Alentejo e a Beira Interior Sul.

Abrange ainda territórios alvo de recentes intervenções

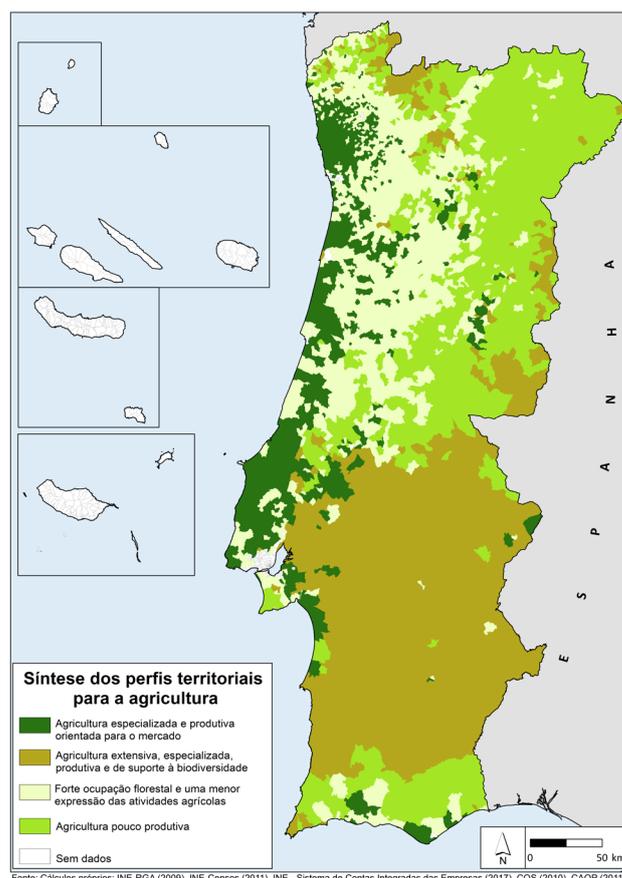


Figura 14: Síntese dos perfis territoriais para a agricultura no Continente

Fonte: GPP/CEGOT.UP, 2018

estruturais³, nomeadamente os abrangidos pelo Empreendimento de Fins Múltiplos do Alqueva, intervenções essas que permitem aumentar as condições de competitividade desses mesmos territórios, designadamente uma atividade agrícola muito orientada para o mercado.

O desenvolvimento destes territórios deverá atender a os diversos sistemas em presença e à multifuncionalidade da agricultura: uma agricultura com forte presença no mercado; sistemas agrícolas com importante papel do ponto de vista ambiental e paisagístico; potencial de desenvolvimento de atividades conexas, incluindo algum potencial de terciarização de base agrícola.

Forte ocupação florestal e uma menor expressão das atividades agrícolas

Territórios de uma forma geral ocupados predominantemente por floresta, com alguma dinâmica populacional, onde a população agrícola, envelhecida e em perda, é pouco representativa na população residente, sendo a atividade agrícola complementar em termos de outros rendimentos do agregado familiar.

Verificando-se uma diminuição acentuada da Superfície Agrícola Útil entre 1989 e 2009, a agricultura tem pouca representatividade em termos de ocupação do território, caracterizando-se essencialmente por explorações agrícolas de muito pequena dimensão física e económica, com níveis baixos de produtividade do trabalho, algum nível de intensidade em termos de produtividade da terra e onde a superfície irrigável apresenta alguma expressão.

Nestes territórios a atividade agrícola é, portanto, pouco expressiva e encontra-se sobretudo em redor das povoações e em algumas manchas mais férteis, nomeadamente nos vales. A sua viabilização será fundamental, muito particularmente, atendendo ao seu importante papel na gestão sustentável dos principais recursos naturais, na preservação paisagística, pela presença humana no território, salientando-se ainda o papel relevante de manutenção de manchas de descontinuidade em povoamentos florestais, assegurando mosaicos agroflorestais sustentáveis.

Agricultura pouco produtiva

Territórios de baixa densidade, com níveis de envelhecimento da população residente mais elevados e de forte cariz rural, ou seja, com grande domínio de população residente em aglomerados populacionais de pequena dimensão, caracterizados ainda por tecidos económicos mais frágeis.

A agricultura é dominada por sistemas de exploração de média dimensão, diversificados em termos de produtos e de sistemas de uso do solo. Estes territórios

abrangem sistemas com

algum nível de extensificação, embora podendo coincidir com sistemas mais intensivos, sistemas de suporte à biodiversidade e onde as zonas naturais têm relevância na ocupação do território, com elevado interesse paisagístico e vincada identidade cultural. São territórios que, de uma forma geral, se caracterizam por uma baixa produtividade da terra e do trabalho. O setor agrícola nestes territórios suporta-se em produtores com um nível etário elevado sendo em grande medida as reformas a principal fonte de rendimento dos agregados familiares agrícolas.

Reúnem-se nestes territórios boas oportunidades de desenvolvimento de produtos e serviços com elevada identidade local e regional e com potencial de valorização, quer através de mercados locais e circuitos curtos, mas também de mercados mais abrangentes. Desenvolvem-se setores específicos com elevado potencial exportador como a olivicultura e a produção de azeite no nordeste transmontano. São zonas cuja vitalidade e sustentabilidade dependem de um desenvolvimento que promova a multifuncionalidade e a qualidade específica da agricultura. Incluem-se nestas tipologias diversas áreas do continente, desde o Alto Minho a Trás-os-Montes, à Beiras e Serra Algarvia.

82. As zonas rurais portuguesas apresentam um conjunto de fragilidades particulares, cuja principal ameaça à sua sobrevivência está ligada ao despovoamento e envelhecimento, com uma grande ligação da população rural à atividade agrícola. Se, por um lado, se torna necessária a diversificação da respetiva base da atividade económica, muito associada ao setor terciário, para fixar e atrair população, aliada à criação de condições e infraestruturas sociais atrativas, é ao mesmo tempo fundamental promover a atividade agrícola, não só enquanto atividade económica com capacidade competitiva, mas também pelo facto de em muitas destas zonas esta conferir capacidade de resiliência, coesão económica, social e territorial. Por outro lado, a diversificação para atividades associadas à atividade agrícola, como seja o turismo em espaço rural (e.g. agroturismo, enoturismo e geoturismo), constitui forma de valorização dos recursos endógenos, como a paisagem, a identidade cultural e os próprios produtos agrícolas, frequentemente diferenciados e de qualidade (e.g. DOP e certificados), associados à marca de um território.

83. O setor agroalimentar, que inclui a agricultura e indústrias conexas, apresentou no período 2010-2016, um crescimento positivo em volume, embora moderado, todavia em contraste com a restante

economia (0,1% ao ano face a -0,5% ao ano pela economia), o que indicará uma capacidade de resiliência do setor face à crise económica verificada. Representa atualmente 3,6% do valor acrescentado da economia. Já relativamente ao emprego, tem vindo a apresentar um crescimento negativo (-2,7% ao ano entre 2010 e 2014), representando 12,5% do emprego nacional sendo a agricultura a grande empregadora (10,1%).

84. As atividades do setor agroalimentar têm um papel importante no comércio internacional representando, atualmente, cerca de 12,8% dos valores das importações e 8,5% das exportações de bens e serviços da Economia. Note-se que as exportações têm acompanhado a tendência global da economia de crescimento, mas de um modo ainda mais acentuado.

85. Para a melhoria do saldo comercial do conjunto da economia verificado desde a crise financeira, assumindo superavit comercial desde 2013, que contrariou o histórico de défice comercial, terá contribuído a evolução positiva, nos últimos anos, do saldo da balança comercial agroalimentar (que em 2010 apresentava um défice de 3.795 milhões de euros e em 2016 passou a registar um défice de 2.898 milhões de euros). Isto é o resultado do maior crescimento das exportações agroalimentares (6,7% ao ano, 2010-2016) face às importações (2,3% média anual), mas ainda assim o setor continua a apresentar um saldo estrutural negativo. O comportamento das exportações, acompanhado do aumento da produção nacional, e a relativa estabilização do consumo, tiveram impactos positivos no grau de autoaprovisionamento alimentar que apresentou, em 2015, um valor de 86,1%.

86. Dado que o recurso solo é tendencialmente neutro para o saldo comercial da economia, esta consolidação dependerá, para além do uso florestal, da capacidade do setor agroalimentar responder ao retorno do consumo, nomeadamente da capacidade de resposta do setor a aumentos de produção com substituição de importações. A importância do planeamento do sistema alimentar constitui-se assim como uma temática de enorme relevância a considerar na gestão do território a várias escalas, com grande incidência no reforço dos aspetos funcionais entre territórios urbanos e rurais que se traduzam num aumento de coesão social e territorial.

87. Especificamente, o produto agrícola tem vindo a assumir uma tendência de diminuição, (-0,9% em valor no período 2010-2016), em resultado do maior crescimento do volume de consumos intermédios (1,4%), nomeadamente o consumo de serviços, face

ao volume de produção (0,7%) e do maior ritmo de crescimento dos preços dos consumos intermédios face aos preços na produção (0,9% face a 0,5% ao ano).

88. Já a economia tem vindo a crescer de forma contínua (em volume) desde 2013, após o período de crise económico-financeira. A forte degradação dos preços da produção agrícola face aos preços dos bens intermédios por ela utilizados, com o conseqüente decréscimo do produto agrícola, em valor, associada ao crescimento do peso da energia e da alimentação animal na estrutura de consumos intermédios agrícolas, conduz à necessidade de melhoria da eficiência na utilização dos consumos intermédios, nomeadamente energia. De facto, verificou-se um aumento da incorporação de energia pelo setor agrícola, que resultará da modernização da estrutura fundiária, mas também do preço da energia, com impactos negativos na rentabilidade económica da atividade e na dependência energética. A criação de valor e a diminuição da dependência externa, assim como a sustentabilidade ambiental, passarão por uma melhor eficiência na utilização deste fator, quer pelo setor agrícola quer na indústria conexas. O recurso a energias renováveis contribuirá para este objetivo. Neste âmbito a atividade agrícola representa 4,7% da produção total de energias renováveis.

89. A atividade agrícola decorre num ambiente de maior suscetibilidade ao risco face às restantes atividades económicas. Esta suscetibilidade tem vindo a aumentar, quer pelo contexto económico adverso, com o aumento substancial da volatilidade dos preços, quer devido às tendências de agravamento das alterações climáticas com impactos no rendimento da atividade. A gestão do risco assume, assim, uma importância crescente, quer no âmbito da prevenção de riscos, quer na manutenção do rendimento da atividade. Este conjunto de fatores promoveram, tal como já se referiu, reestruturações significativas no tecido produtivo agrícola português, tanto no desaparecimento de explorações ao longo do tempo e conseqüente dificuldade de proceder à continuidade de utilização dos seus solos, como no reajustamento nas atividades das explorações que se mantiveram fruto de ajustamento estrutural ou de investimentos de modernização.

90. Constata-se neste ponto e relacionando-o em particular com o anterior sobre Ocupação Cultural que os ajustamentos estruturais em curso caracterizam-se por uma marcada assimetria regional, e também intrarregional, em que polos de agricultura competitiva, convivem com um espaço rural alargado

que tem caminhado no sentido de uma extensificação ou mesmo de abandono da atividade agrícola. Por outro lado, o desenvolvimento socioeconómico levou a que uma proporção considerável das pessoas que desenvolviam atividade na agricultura saíssem para outros setores, o que obrigou, na maior parte dos casos, a que se desloquem para zonas urbanas, com reflexos negativos sobre o tecido económico-social das zonas rurais: a saída de pessoas da atividade e a não utilização da terra para fins agrícolas e florestais tem contribuído para o abandono destes territórios, com poucas alternativas para absorver estes recursos.

91. A existência no território do continente de zonas rurais ameaçadas de despovoamento e abandono da atividade agrícola e crescentemente ocupadas com espaços florestais sem uma gestão ativa de valorização económica e/ou ambiental desses espaços constitui um fator potenciador dos fogos florestais. A manutenção de atividade agrícola em zonas desfavorecidas (87,9% da SAU encontra-se em zonas desfavorecidas), tem um papel importante do ponto de vista da proteção dos recursos e fixação de populações. Saliente-se também a importância da manutenção de áreas florestais intercaladas por áreas suficientemente grandes de terra limpa, cultivada e/ou pastoreada, para estabelecer uma descontinuidade vegetal que seja uma barreira efetiva para a propagação dos fogos florestais.

92. As áreas rurais têm contribuído para a mitigação das alterações climáticas, facto evidenciado pela importância do sector "uso do solo, alteração do uso do solo e florestas" como sumidouro líquido das emissões de gases com efeito de estufa.

93. Na RAA, a agricultura é um dos principais setores de produção de riqueza, marcada pelo setor agropecuário através de uma progressiva especialização da produção leiteira em substituição das culturas tradicionais. A importância económica específica desta atividade no arquipélago é devida não só ao seu peso no PIB, mas também ao facto da indústria existente na Região estar em grande parte dependente, direta ou indiretamente da agricultura. Não obstante, a agricultura açoriana comunga das dificuldades sentidas noutras regiões do país, com algumas características específicas que obstam ao seu desenvolvimento. Para além da pulverização da estrutura fundiária, é possível identificar outras características que dificultam a produtividade regional, como a orografia das ilhas, que complica a mecanização, e o baixo grau de instrução dos ativos agrícolas.

94. A proteção do ambiente rural assume uma grande importância na RAM. Os habitats naturais têm problemas específicos de grande complexidade, associados à viabilidade económica da atividade agrícola. Essa viabilidade, contudo, tem de ser encarada numa perspetiva mais ampla, que contemple a importância do ambiente rural para a preservação da riqueza paisagística e cultural da Região. Na agricultura, o problema atual de maior dimensão e de resolução mais difícil é o abandono, pois provoca a degradação da paisagem, ao desenvolvimento de espécies infestantes e aos riscos de propagação de incêndios e que, numa abordagem de longo prazo, suporte a adaptação setorial ao efeito das alterações climáticas.

Floresta e ordenamento florestal

95. Segundo os dados dos inventários florestais do Continente e das regiões autónomas, Portugal é um país com uma expressiva área florestal, onde dominam as espécies autóctones. No seu conjunto, os espaços silvestres⁴ abrangem cerca de 70% do país (floresta 35%, matos 32% e improdutivo 2%).

96. No Continente, os ecossistemas com maior produtividade primária líquida concentram-se, essencialmente, nas regiões de influência atlântica do litoral e nas maiores altitudes, onde existe um maior potencial para produção lenhosa. Nas regiões do sul e interior ocorrem frequentemente sistemas agroflorestais (montados), adaptados a condições climáticas mais desfavoráveis ao crescimento arbóreo, mas produtores de bens de elevado valor (cortiça, frutos, etc.), em modelo de uso múltiplo. Nas áreas costeiras concentram-se as poucas áreas florestais do domínio privado do Estado (as matas nacionais) que, com as matas autárquicas, constituem um espaço privilegiado para a fruição das populações e valorização paisagística, vocacionando o território para as atividades de recreio e lazer. Todavia, essas áreas são alvo de pressão para a sua desafetação ao uso florestal, pelo que a sua superfície, o seu interesse para a qualificação da paisagem e a oferta de oportunidades de recreio e lazer têm vindo a diminuir.

97. Recentemente tem sido apontado o aumento da área florestal sem gestão ativa, dado o processo de "transição florestal" em curso (despovoamento e litoralização da população, com abandono das áreas agrícolas e florestais). O bom estado das florestas é essencial para o funcionamento biofísico do território, onde se destaca o ciclo da água, como favorecimento da infiltração e recarga das águas subterrâneas. Também

a retenção de material sólido (vegetal e sedimentos) é essencial para a garantia da conservação do solo e manutenção de níveis adequados de matéria orgânica, sobretudo num quadro de alterações climáticas.

98. O sistema de estratégia e planeamento florestal assenta na Lei de Bases da Política Florestal e tem como grande orientação a Estratégia Nacional para as Florestas. Desenvolve-se regionalmente através dos programas regionais de ordenamento florestal (PROF, 21 no Continente e 1 na RAM) e ao nível local executa-se através dos planos de gestão florestal (PGF, cerca de 3000 no total) nas áreas públicas e comunitárias, nas Zonas de Intervenção Florestal (ZIF) e nas propriedades de maior dimensão.

99. A Estratégia Nacional para as Florestas é a referência das orientações e planos de ação públicos e privados para o desenvolvimento do setor florestal nas próximas décadas. Tem como visão prosseguir uma dinamização da floresta vital, produtiva e multifuncional, que contribua efetivamente para o desenvolvimento sustentável, assegurando o bem-estar humano, um ambiente saudável e o desenvolvimento económico, estabelecendo os seguintes objetivos estratégicos: Minimização dos riscos de incêndios e de agentes bióticos nocivos; Especialização do território; Melhoria da gestão florestal e da

produtividade dos povoamentos; Internacionalização e aumento do valor dos produtos; Melhoria geral da eficiência e competitividade do setor; Racionalização e simplificação dos instrumentos de política. Procura-se, igualmente, uma política florestal mais adaptada às alterações climáticas, destacando-se como principais impactes potenciais para o setor, o aumento dos riscos bióticos e abióticos, variações na distribuição potencial das principais espécies e alterações na produtividade potencial lenhosa. Do ponto de vista territorial, a ENF tem como objetivos (no horizonte 2030) a manutenção ou ligeiro aumento da superfície arborizada (até 3,5 milhões de hectares), mantendo a diversidade na ocupação florestal do território.

100. Os Planos de Gestão Florestal (PGF), atualmente em vigor, abrangem uma área superior a 1,7 milhões de hectares (18% da área do Continente e 29% da área de floresta). Relativamente ao total nacional ocupado pelas espécies florestais, encontra-se abrangida por PGF cerca de 43 % da área de pinheiro-manso, 34 % da área de eucalipto, 34 % da área de sobreiro e 23 % da área de pinheiro-bravo.

101. A política florestal cruza-se, através das áreas sujeitas a Regime Florestal, com a valorização ambiental e a conservação dos recursos naturais, contribuindo para esse desiderato em 6% do território

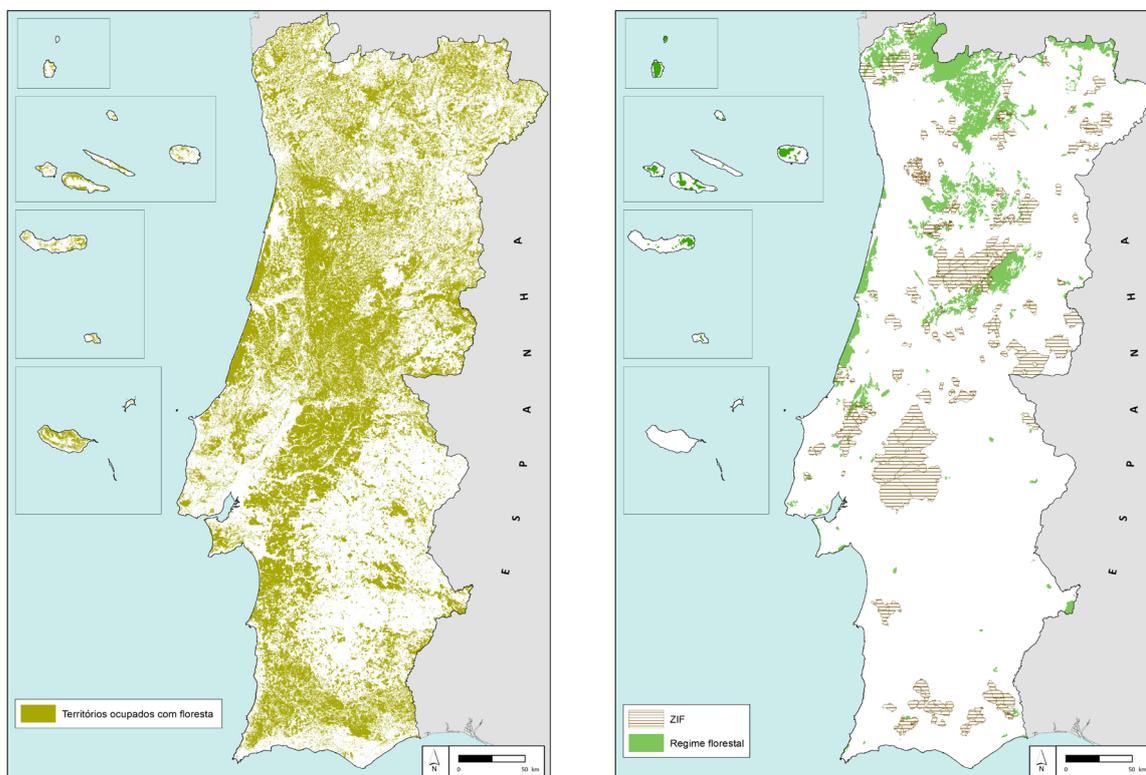


Figura 15: Territórios ocupados com floresta⁴ e identificação das áreas sujeitas a regime florestal e integrados em ZIF

Fonte: COS (2010); ICNF (2017)

do continente, reforçando e complementando as funções da Rede Fundamental de Conservação da Natureza. Inserem-se neste regime cerca de 50 mil hectares de áreas do domínio privado do Estado, cerca de 30 mil hectares de matas pertencentes a autarquias e cerca de 444 mil hectares de matas comunitárias. Estas áreas asseguram funções de proteção da orla costeira e de recreio nas matas do litoral, de proteção do regime hídrico nas cabeceiras das bacias hidrográficas, de conservação do solo e da água nas zonas susceptíveis à desertificação, ou de conservação da biodiversidade nas áreas da Rede Natura 2000.

102. Portugal tem das menores percentagens, a nível mundial, de áreas florestais públicas, do domínio do Estado e de outras entidades públicas. A floresta portuguesa é, assim, maioritariamente detida por proprietários privados (cerca de 92%), as autarquias e comunidades locais (baldios) detêm cerca de 6% e o Estado apenas 2%. As matas públicas pertencentes ao Estado, às autarquias locais e os terrenos com gestão pública, terrenos comunitários (baldios) submetidos ao Regime Florestal, constituem uma reserva de permanência, no muito longo prazo, dos povoamentos florestais mais valiosos, onde são aplicadas normas especiais de gestão silvícola para o uso racional e sustentável dos recursos florestais (madeira, águas, solo, fauna e flora, caça) pelas comunidades. A manutenção destes espaços é uma prioridade no âmbito da Política Florestal, estando também consagrada na Lei de Bases da Política Florestal a orientação de ampliação do património florestal público.

103. As organizações de produtores florestais (OPF) são um elemento central na representação dos interesses dos proprietários e gestores florestais, desempenhando ainda um vasto leque de tarefas de aconselhamento e apoio aos proprietários e produtores florestais e de gestão florestal, de que se salienta a constituição e gestão de zonas de intervenção florestal (ZIF).

104. Segundo os valores apurados no âmbito da Estratégia Nacional para as Florestas, a floresta e os espaços associados contribuem anualmente para a economia com 982 milhões de euros, sem ser aqui contabilizado o valor relativo ao recreio e valorização da paisagem. À função de produção estão associados 876 M€ (correspondente a 63% do valor bruto), à função de protecção 136 M€ (10%), à função de conservação 66 M€ (5%) e à função de suporte da silvo-pastorícia, caça e pesca nas águas interiores 312 M€ (22%). Aos custos dos incêndios florestais, pragas e espécies invasoras exóticas, associa-se um valor, negativo, de 394 milhões de euros

anuais. As fileiras florestais tradicionais (silvicultura, caça, pesca e silvoindústrias) são responsáveis por cerca de 80 000 empregos, sobretudo em regiões deprimidas do ponto de vista económico.

105. As florestas contribuem de forma significativa para o sequestro e armazenamento de carbono e Portugal foi dos poucos países que elegeu, para cumprimento do Protocolo de Quioto (2008-2012), as atividades florestais como forma de compensar as emissões de gases com efeito de estufa com origem noutros setores - a floresta nacional é um reservatório de 265 Mt CO₂ eq [de carbono] e sequestra 13,5 Mt CO₂ eq por ano, mais do dobro das emissões da nossa indústria.

106. As florestas, por vezes, englobam importantes recursos turísticos nacionais, associadas a monumentos construídos (eg. Mata Nacional do Buçaco ou o Parque da Pena). Alguns casos de estudo dão uma dimensão desse valor: a Floresta Laurissilva da possibilita uma oferta turística que vale mais de 140 M€ anuais [Rego, 2012]; Nos Açores existe uma rede de reservas florestais de recreio (26, com 375 ha) e na Madeira uma rede de parques florestais (7) e de áreas de recreio e lazer (23). No Continente, nas áreas submetidas ao regime florestal (perímetros florestais e matas nacionais) existem 231 equipamentos florestais de recreio, para além de 14 parques florestais (peri)urbanos na jurisdição do ICNF,

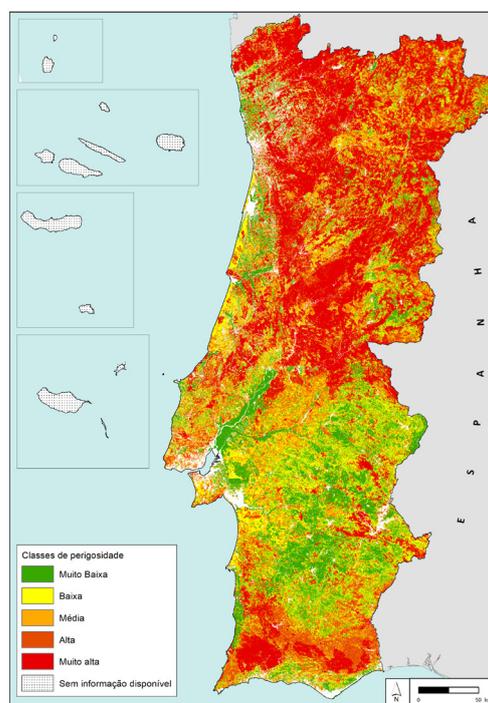


Figura 16: Carta de perigosidade de incêndio florestal de 2017

Fonte: ICNF

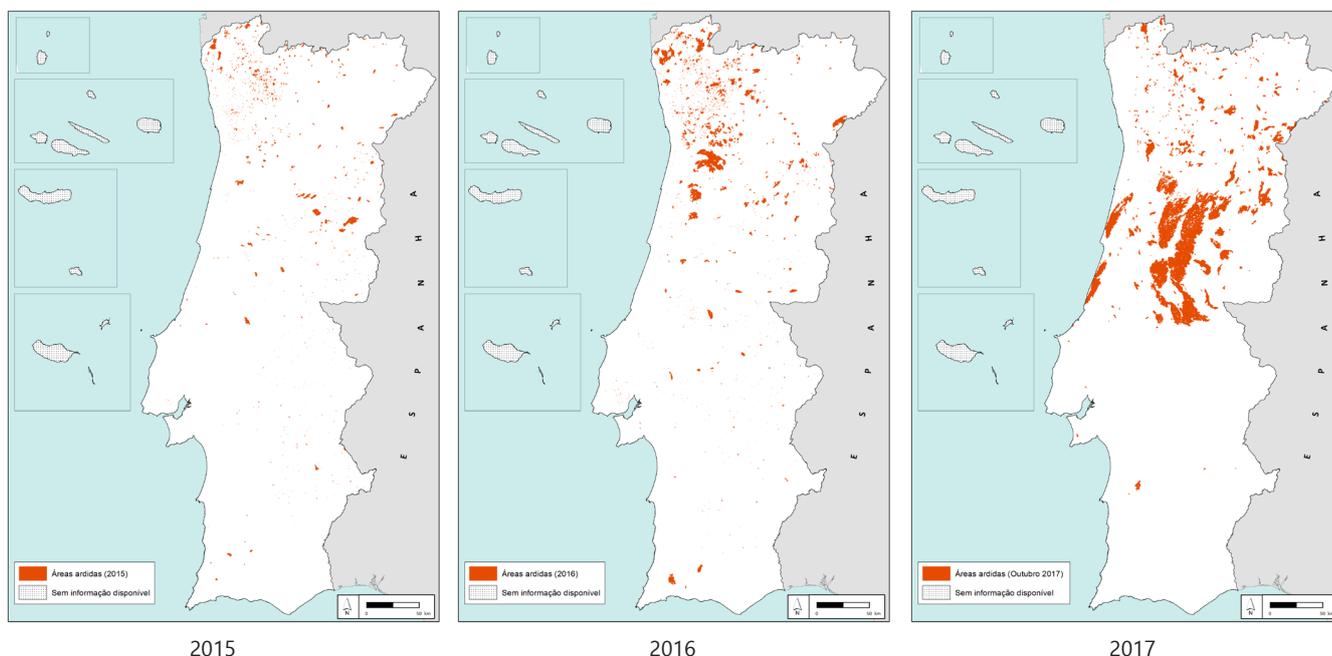


Figura 17: Áreas ardidas em Portugal Continental, em 2015, 2016 e 2017

Fonte: ICNF

para além do Parque Florestal de Monsanto (CML).

107. Os riscos bióticos (pragas e doenças) e os riscos abióticos (incêndios) constituem as principais ameaças que afetam os sistemas florestais, conforme expresso na Estratégia Nacional para a Floresta. Os principais instrumentos específicos para a sua abordagem encontram-se no Programa Operacional de Sanidade Florestal (POSF) 2014-2020 e no Plano Nacional de Defesa da Floresta Contra Incêndios (PNDFCI) 2006-2018.

108. A repetição de condições meteorológicas mais severas pode levar a que os impactos dos incêndios possam voltar a assumir níveis extremos, como foi o caso dos incêndios ocorridos em 2016 e 2017 (Figura 17). Neste contexto assumem particular relevo o comportamento humano, os condicionalismos à edificação e a infraestruturização no âmbito da prevenção estrutural, pelo que o caráter obrigatório da delimitação cartográfica da perigosidade de incêndio florestal (Figura 16) e a correspondente regulamentação nos planos municipais de ordenamento do território tem um papel preponderante na minimização dos impactos.

109. O desenvolvimento da economia da floresta tem raízes profundas no nosso país e nela estão ancoradas atividades económicas essenciais. É importante assegurar condições para que tais atividades se mantenham, garantindo a gestão e o tratamento permanente dos espaços florestais, conduzindo uma "transição florestal" estável, sem espaços em

abandono, e promovendo uma adequada articulação com os usos agrícola e urbano do território.

110. Do ponto de vista florestal, o território continental português poderá ser especializado em dois tipos de áreas, com base no conceito de vocação dominante: uma área de produção lenhosa e uma área de gestão multifuncional. Observa-se a maior concentração de pinheiro-bravo e eucalipto na área de produção lenhosa e do sobreiro na área multifuncional. De importância fulcral para a economia nacional é a produção, por esta espécie, de cortiça – classificada como outro produto não lenhoso nos valores de uso direto (Figura 18). Ressalva-se a natureza indicativa desta abordagem, não devendo, por essa razão, ser entendida de forma rígida e estanque uma vez que não considera pressupostos próprios de escalas de planeamento regionais e locais.

111. A área de produção lenhosa corresponde ao território onde se preconiza como função dominante a produção lenhosa, devendo o seu objetivo prioritário ser o aumento da competitividade por via de uma silvicultura adequada ao incremento da produtividade lenhosa pela utilização das tecnologias e pelo acesso a recursos edáficos que permitam expressar melhor aquele potencial de produção. A gestão ativa destas áreas terá obviamente de respeitar as condicionantes ambientais. Outras espécies resinosas e as folhosas produtoras de madeiras nobres assumem, igualmente, grande importância estratégica. A maior produtividade lenhosa faz com que também lhe deva

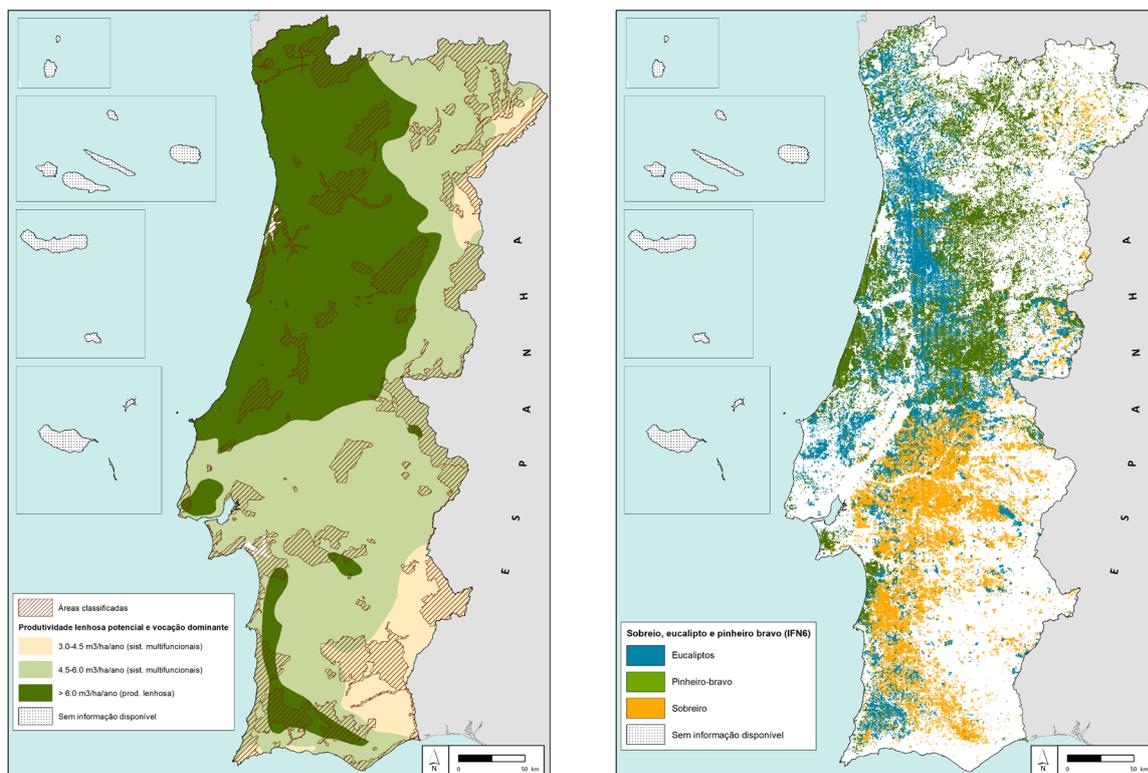


Figura 18: Macrozonagem das funções dominantes do espaço florestal estabelecidas em função das produtividades potenciais lenhosas e distribuição no território continental das três espécies florestais – Pinheiro bravo, Eucalipto e Sobreiro – que estão integradas em fileiras florestais, em Portugal Continental

Fonte: ENF

estar associada a função de sequestro de carbono.

112. A uma área de gestão multifuncional corresponde a zonas de produtividade potencial lenhosa baixa, preconizando-se, por essa razão, uma lógica de multifuncionalidade do espaço florestal, potenciando, em complementaridade e de acordo com a especificidade local, os valores de uso direto os outros produtos não lenhosos, com destaque para a cortiça, a resina, e os frutos, nomeadamente a produção de pinhão, de castanha, de medronho e de alfarroba, mas também de pastagem, de caça e de recreio. Nos valores de uso indireto, deverá ser dedicada especial atenção, em particular nas zonas de grande suscetibilidade à desertificação, à proteção dos solos e do regime hídrico. A multifuncionalidade é, por tradição, uma prática cultural enraizada nos sistemas de exploração da terra, criando condições para a preservação da paisagem e da biodiversidade. Exemplos dessa prática são as explorações agroflorestais associadas aos montados de sobreiro e azinho no sul e aos soutos no norte.

113. Ainda que transversal à floresta e à agricultura, a caça constitui um dos recursos associados aos espaços silvestres com maior relevância, dada a expressão dos aderentes à atividade (cerca de 120 000

caçadores praticam anualmente o ato venatório), e o seu impacto nas economias locais, em particular nas regiões mais deprimidas. Em termos de ordenamento cinegético, o território encontra-se praticamente todo incluído em zonas de caça (ZC), em particular dos tipos municipal (37% da área total ocupada por ZC) e associativo (44% da área total ocupada por ZC), ambas geridas, maioritariamente, por associações de caçadores, exclusivamente para os seus associados e convidados, no caso das ZC do tipo associativo, ou não exclusivamente, como no caso das ZC do tipo municipal. As zonas de caça de interesse turístico, que representam cerca de 18% da área ocupada por ZC, encontram a sua maior expressão a sul do Tejo, estando particularmente associados às áreas de maior dimensão da propriedade rústica.

114. A pesca nas águas interiores, é praticada por cerca de 170000 pescadores lúdicos e por 1000 pescadores profissionais. A Estratégia Nacional para as Florestas, enquadra no objetivo específico "Diversificar as atividades e os produtos nas explorações florestais e agroflorestais", a pesca nas águas interiores e estabelece como objetivo operacional "Aumentar o contributo (...) da pesca (...) no valor económico da floresta". Também a Estratégia Nacional da

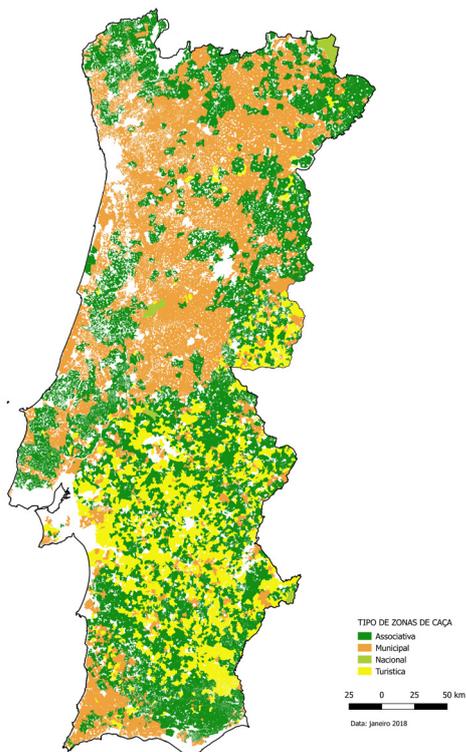


Figura 19: Tipos de zona de caça em Portugal Continental

Fonte: ICNF

Conservação da Natureza e da Biodiversidade coloca enfoque na melhoria da gestão da pesca profissional dirigida às espécies diádromas, bem como ao melhor controlo e gestão das espécies exóticas invasoras, no âmbito da pesca lúdica. As alterações climáticas poderão revelar impactes na pesca e recursos aquícolas de águas interiores, sendo de promover o aumento da resiliência dos recursos aquícolas, através da conservação ou recuperação da estrutura e funcionamento dos ecossistemas aquáticos. Por último, o Plano Estratégico para a Aquicultura inclui objetivos e metas bastante ambiciosos, ao nível do aumento do número de estabelecimentos e da produção, bem como da diversificação dos produtos aquícolas.

115. Importa maximizar o valor económico total da floresta num território diversificado devendo, para o efeito, utilizar-se as espécies e os sistemas que, por unidade de área, possam proporcionar maior riqueza social, em sentido lato. Pela sua expressão territorial, os espaços silvestres devem ser encarados como territórios de grande relevância para o país e para o espaço rural, onde a sua valorização numa lógica de multifuncionalidade necessita ser assegurada. O estado de conservação destes espaços reflete-se na disponibilidade de outros recursos e, numa

lógica de multifuncionalidade do espaço florestal, pelo que será de atender às especificidades locais e, de forma complementar, dar o devido destaque aos produtos não lenhosos, sobressaindo a cortiça, a resina, e os frutos, nomeadamente a produção de pinhão, de castanha, de medronho, de alfarroba, de mel e de cogumelos silvestres, bem como a sua utilização para pastagem, caça e recreio.

Produção e fontes alternativas de energia

116. A inovação tecnológica recente na produção e os custos mais acessíveis dos painéis fotovoltaicos associados a incentivos de eficiência energética, permitem antecipar que a produção descentralizada de energia renovável terá tendência a generalizar-se. Assim, mudanças nos custos dos fatores de produção e facilidades individuais de acesso à energia para autoconsumo ou para venda à rede de preços de mercado, podem, no curto prazo, transformar a forma como será potenciada a ocupação e competitividade do território.

117. Nomeadamente nos territórios de baixa densidade, a produção energética surge como uma importante fonte de rendimento e desenvolvimento local. Decorrente de um contexto fortemente favorável à produção de energias renováveis, os esforços em torno da produção de energia eólica e fotovoltaica fazem emergir novas fileiras energéticas. A partir de determinada escala de produção, Portugal poderá vir a passar a encarar a energia renovável como um bem transacionável, numa lógica de exportação, pelo que será necessário um reforço das interligações elétricas com a Europa. Em Portugal (2016), cerca de 28% da produção de eletricidade teve origem na hídrica, 21% na eólica e 44% na térmica não renovável. A produção de energia evidencia os recursos endógenos, realçando claramente as diversidades regionais.

118. Portugal dispõe de excelentes condições para o aproveitamento energético do vento. Apesar de já ter cerca de 2722 parques eólicos instalados perfazendo uma potência total de 5313 MW (DGEG, 2017), estima-se que o País tenha um potencial eólico em terra da ordem de 6300 MW (LNEG, 2008) identificando-se uma capacidade disponível em terra de, aproximadamente, 1000 MW. Contudo é de esperar que estes valores possam ser revistos, no caso de aumento de dimensão das turbinas a instalar em terra. O potencial também é elevado na componente eólica offshore. Apesar de no oceano a tecnologia estar dependente da profundidade,

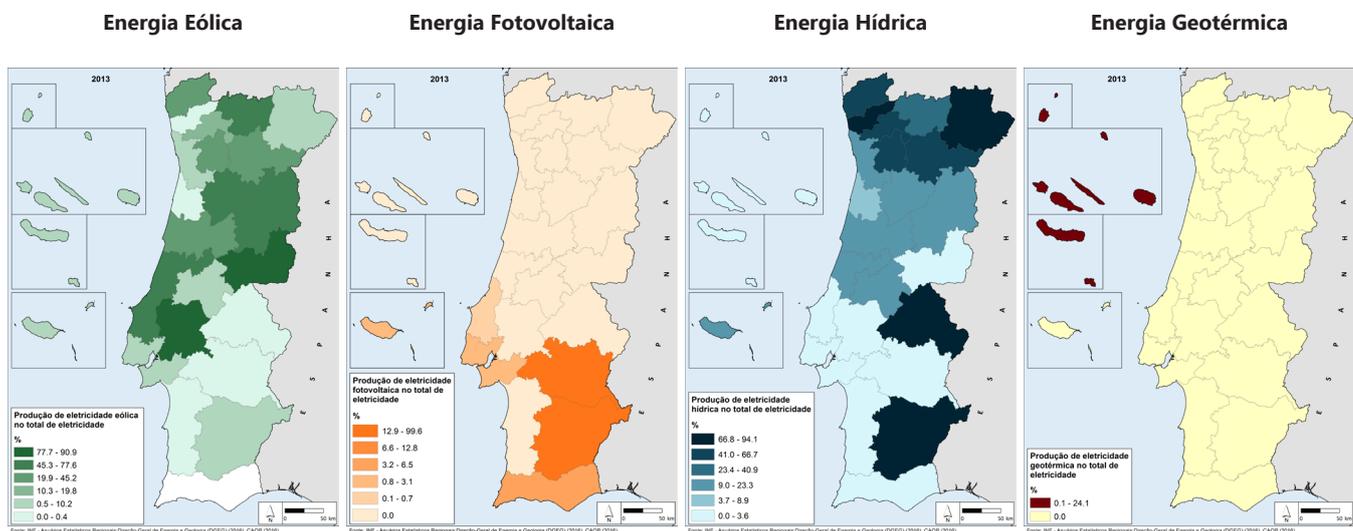


Figura 20: Produção de energia por tipo de fonte (eólica, fotovoltaica, hídrica e geotérmica)

Fonte: CEGOT.UP; fonte dos dados: INE; PORDATA (2017)

do tipo de fundo marinho, do declive da plataforma continental e das interligações com terra, a indústria do setor tem evoluído no sentido de apresentar actualmente dois tipos de tecnologias: a tecnologia fixa – presa ao fundo do mar e a tecnologia flutuante.

119. No que diz respeito à energia solar, dada a relevância deste recurso em Portugal e à sua distribuição temporal e espacial, torna-se necessário um planeamento aprofundado do seu aproveitamento que contribua para o objetivo/desígnio nacional de ser atingida a meta “100% renovável”. Esse aproveitamento terá de ser feito nas vertentes fotovoltaica e térmica e esta nos vários níveis de temperatura que as possíveis aplicações nos vários setores de atividade implicam, desde os agrícolas até às industriais, passando pelas aplicações nos edifícios e nos transportes.

120. A micro-geração eólica e fotovoltaica tornam-se cada vez mais integrantes na estrutura dos edifícios em meio urbano e em meios rurais, decorrente da produção de legislação e enquadrados por informação técnica de suporte direccionada e disponível para o efeito.

121. O terminal de GNL de Sines poderá vir a funcionar como porta de entrada de gás natural para o centro da Europa, constituindo assim uma alternativa relevante ao abastecimento proveniente da Rússia. Em termos espaciais, será de considerar a possibilidade do atravessamento do território nacional por gasodutos de ligação com Espanha e desta com o centro da Europa. O desenvolvimento da rede de gás natural poderá constituir um importante contributo tanto para diversificar as fontes e a origem geográfica do abastecimento de energia

primária ao país, reduzindo a sua vulnerabilidade, como também para reduzir as emissões de GEE pela substituição do consumo de qualquer outro combustível de origem fóssil por gás natural.

122. Será ainda importante considerar o potencial da utilização de biomassa florestal, designadamente proveniente de resíduos, limpezas ou desbastes, não só para diversificar as fontes de energia e descarbonizar o setor transportador, mas também como forma de contribuir para a sustentabilidade da floresta portuguesa e a prevenção de incêndios. Nas Regiões Centro e Norte, a biomassa proveniente dos matos e/ou subcoberto vegetal é potencialmente muito significativa para valorização energética, dependendo da viabilidade económica da sua recolha e transporte em determinadas regiões muito específicas do território nacional. Na fileira da floresta realça-se ainda a importância da indústria da pasta e papel, produtora de uma grande quantidade de biomassa residual, em que parte tem já aproveitamento energético, mas que poderá ser passível de integração num contexto mais alargado de biorefinaria.

123. Além da biomassa florestal, Portugal possui um potencial considerável de biomassas residuais, de origem agrícola, agroindustrial e agropecuária, que podem ser valorizadas para fins energéticos com benefícios de ordem ambiental, económica e social. Sendo a biomassa um recurso renovável mas finito para diferentes cadeias de valor que competem entre si, é fundamental que a sua utilização seja efetuada de forma sustentável tendo por base uma utilização em cascata e os princípios da economia circular.

124. As culturas energéticas silvícolas e herbáceas deverão igualmente ser consideradas para o aumento efetivo do potencial explorável em biomassa, desde que sejam promovidas de acordo com os critérios de redução das emissões gases com efeito de estufa (GEE) durante o seu cultivo bem como do uso dos solos, no pleno respeito pela legislação europeia atual e futura.

125. Na RAA, os sistemas elétricos são atualmente caracterizados por uma forte componente térmica complementada por alguns aproveitamentos de recursos renováveis, designadamente as energias geotérmica, hídrica e eólica. A estrutura de cada sistema eletroprodutor e o nível de penetração das fontes de energia renovável dependem naturalmente da dimensão e dos recursos endógenos de cada ilha. Na RAM, a produção termoelétrica assegura cerca de 75% dos consumos de energia elétrica, sendo os restantes 25% de origem hidroelétrica e eólica. O crescimento da procura será assegurado essencialmente por via termoelétrica, com base no fuelóleo, com perspectivas de valorização energética de resíduos sólidos urbanos e efluentes, em particular de grandes explorações animais, bem como da valorização energética da biomassa florestal.

Aproveitamento dos recursos geológicos

126. O suprimento de recursos geológicos à sociedade é realizado pela indústria extrativa. Instalando-se sobretudo em territórios do interior, com baixa densidade populacional, este setor contribui decisivamente para uma maior coesão territorial através da criação de emprego e consequente fixação das populações. A indústria extrativa nacional, teve no ano de 2015 um valor de produção de 942 milhões de euros, que representa 0,57% do PIB nacional e um emprego direto de 10.551 trabalhadores. Os minérios/minerais representam 81% do valor de produção e as águas minerais naturais e de nascente 19%. No que se refere ao comércio internacional, a indústria extrativa totalizou um valor de 869 milhões de euros em saídas, representando os concentrados de cobre cerca de 40% das exportações.

127. A atividade extrativa corresponde a uma ocupação do território limitada no tempo. Os impactos diretos e indiretos desta atividade são devidamente consagrados nos procedimentos de AIA em que para as fases de antes, durante, e após a exploração dos recursos se procura o necessário equilíbrio entre as vertentes

económica, social, ambiental e territorial. No caso das antigas explorações mineiras, atualmente desativadas ou abandonadas, e em particular nas situações de contaminação de solos onde não há possibilidade de cumprir o princípio do poluidor-pagador deve ser assegurada a continuidade dos processos de remediação e recuperação ambiental dos locais onde estão instaladas. Na dinâmica atual da economia circular esses processos deverão ser orientados na perspetiva da descontaminação pela reutilização dos resíduos, contribuindo assim para assegurar a sua manutenção ou a sua restituição para outros usos e atividades.

128. Torna-se relevante, a nível territorial, conhecer e planear as potencialidades e valor económico dos recursos geológicos, garantindo uma consideração justa e igual de todos os potenciais usos do solo e subsolo, incluindo a eventual extração destas matérias-primas. A ocupação dos territórios onde esses recursos existem por usos e atividades incompatíveis com o seu aproveitamento tem conduzido à sua efetiva esterilização em recursos minerais. É o caso de muitas áreas de expansão urbana e de construção de infraestruturas civis de grande dimensão (estradas, barragens e outras) e, sobretudo, as áreas designadas para proteção e conservação da natureza.

129. Os recursos hidrominerais possuem a particularidade de serem recursos renováveis, de natureza escassa e insubstituível. Os sistemas aquíferos hidrominerais ocorrem de uma conjugação de fatores geológicos, geomorfológicos, hidrogeológicos e climáticos, pelo que as alterações climáticas, particularmente alterações a nível da precipitação podem influenciar fortemente este setor, assim como opções a nível de ordenamento do território, que podem contribuir para alteração ao nível da qualidade e garantia do seu eficiente aproveitamento. Para as águas minerais naturais são definidos perímetros de proteção (no interior dos quais se desenvolve a exploração), fixados com base em estudos hidrogeológicos, e destinados a garantir a disponibilidade e características da água, bem como as condições para uma adequada exploração.

130. Os recursos geotérmicos em Portugal continental na perspetiva de aplicação à climatização de edifícios ou produção de águas quentes sanitárias, e eventualmente a médio/longo prazo, a produção de energia elétrica, proporcionam uma redução da fatura energética e consequente vantagem a nível ambiental, com a redução da utilização de fontes fósseis de energia e de emissão de GEE.

Turismo e outros serviços

131.O turismo é igualmente caracterizado, nos territórios de baixa densidade, por processos que valorizam o património cultural e natural, o único e irrepetível, sobreplataformas de grande significado local como a residência secundária, o turismo de habitação ou, esporadicamente, o "turismo residencial". Com percursos e significados distintos estas modalidades de alojamento estimulam novas dinâmicas nos territórios de baixa densidade, nomeadamente com o reforço da prestação de comércio e serviços em áreas rurais.

132.Os fluxos de rendimentos ligados ao turismo constituem um contributo muito importante para a economia de alguns territórios, através da presença de turistas e visitantes. Revisitando a geografia do desenvolvimento, é necessário evidenciar a forte relevância dos fluxos de rendimentos entre diferentes territórios. Isto significa analisar os fluxos turísticos e residenciais, focando a análise nas diferentes interdependências e interterritorialidades, nomeadamente em termos de investimentos e diferentes modalidades de consumo.

133.O desenvolvimento económico local depende da sua capacidade para criar, captar e maximizar o gasto das riquezas localmente. Nos territórios do interior, como vimos a riqueza criada tem estado dependente sobretudo das dinâmicas dos setores agrícolas, florestais e recentemente da produção energética ou dos recursos geológicos. No entanto, a riqueza produzida sobretudo nas áreas urbanas mais densas, tende a circular. As despesas dos turistas, das populações pendulares (trabalhadores e estudantes) e dos residentes temporários das habitações secundárias, podem alimentar as economias locais, independentemente da sua maior ou menor capacidade produtiva. Por exemplo, os investimentos e o consumo dos emigrantes em férias em Portugal tem uma forte representatividade local. Concluindo, o desenvolvimento está também dependente da capacidade dos lugares atrair fluxos de rendimentos e de reforçarem a atratividade tendo em vista o aumento do consumo e do investimento no local.

134.A forte presença dos alojamentos de habitação secundária nos territórios rurais representa um potencial de desenvolvimento local, pois normalmente pertencem a populações que residem geralmente em territórios com forte capacidade de produção de riqueza e com maiores níveis de consumo. O ensino superior, os tribunais e outros serviços de

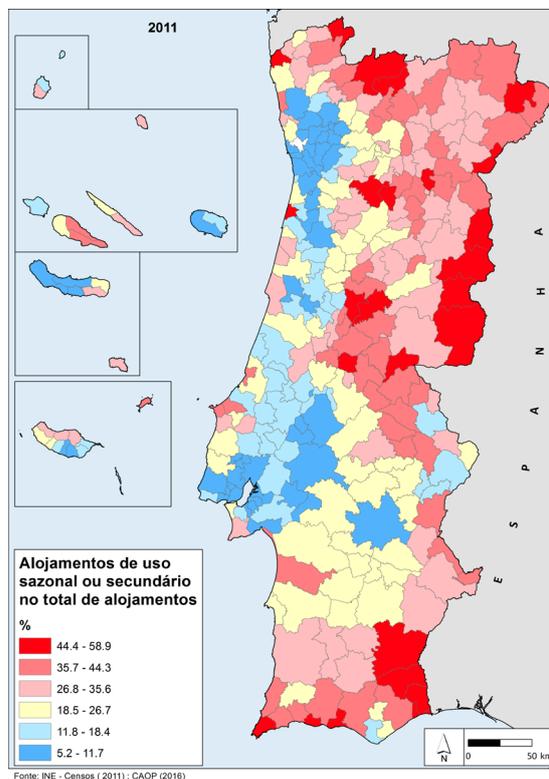


Figura 21: Proporção de alojamentos de uso sazonal ou secundário no total de alojamentos por concelho (2011)

Fonte: CEGOT.UP; Fonte dos dados: INE, Censos da população (2011)

nível superior, localizados nas cidades médias do interior, são importantes pelos rendimentos e pela capacidade de consumo que geram. A permanência ou a desconcentração dos serviços públicos devem ser refletidos pelo potencial de rendimentos que criam e pela capacidade de consumo que podem desencadear.

Portugal continua a ser um país predominantemente rural. Atendendo à significativa expressão territorial dos espaços onde predominam as atividades agrícolas e florestais, entende-se o espaço rural como o território onde predominam os ramos da atividade económica com características únicas que resultam da interação entre fatores físicos, biológicos e humanos numa lógica de sistema primário que suporta outros setores como a indústria, o comércio, a restauração, o turismo, gerando fluxos de materiais e de energia a que estão associadas a articulação entre produtores e consumidores. É também o espaço responsável pela conservação da geodiversidade e da biodiversidade e integridade de outros recursos como sejam a água e o solo.

Atendendo às transformações sociais ocorridas nas últimas décadas e na senda da procura de maior coesão territorial, a diversidade estrutural dos territórios rurais deverá ser encarada como um potencial que beneficie em particular os territórios de baixa densidade populacional, nomeadamente as oportunidades que emergem decorrentes de novas fontes energéticas, da exploração de recursos geológicos e hidrominerais e aquelas cujas exigências se suportam na diversidade cultural do território, nomeadamente os diversos segmentos do turismo. No seu conjunto, procura-se compreender o território nacional onde a criação de emprego e consequente fixação das populações são desígnios nacionais, tomando estas atividades como os motores estratégicos para avaliar, compreender e impulsionar o planeamento do espaço rural. É interessante registar que o leque de atividades no espaço rural é muito alargado e as novas tecnologias abrem, cada vez mais, outras possibilidades.

Intrinsecamente, dependente das condições geomorfológicas e biofísicas do território, a agricultura e a floresta não são alheias à dimensão e estrutura da propriedade, à disponibilidade de recursos e à estrutura etária da população. O país, em termos agrícola e florestal apresenta-se mais jovem no Alentejo e no litoral e mais envelhecido no Centro e em certas zonas do Algarve.

Pendem, sobre o território, ameaças severas decorrentes das alterações climáticas, que carecem ser seriamente consideradas. Neste domínio, o ordenamento do território surge como um aspeto determinante relacionado com a necessidade de assegurar a sua resiliência, o bem-estar e segurança das populações e a salvaguarda das atividades económicas fundamentais, bem como uma ocupação do solo em função da sua aptidão e das suas condições ecológicas em presença.

1 A Autoridade Nacional de Regadio identifica a existência de 77 Aproveitamentos Hidroagrícolas. Dos quais 15 (de 16) encontram-se em exploração a Norte, 14 no Centro, 8 (de 9) em Lisboa e Vale do Tejo, 21 no Alentejo e 17 no Algarve.

2 De acordo com o Inventário Florestal Nacional, Espaços florestais é o conjunto da área de Floresta, de Matos e Pastagens e de Improdutivos. Os espaços silvestres incluem ainda as águas interiores.

3 A informação base em análise refere-se, na sua maioria, a 2009, pelo que não incorpora ainda as repercussões da recente alteração estrutural, proporcionada designadamente pelo EFMA, que serão futuramente quantificáveis embora já referidas.

4 A floresta do Continente é dominada por espécies autóctones, salientando-se os carvalhos (incluindo sobreiro e azinheira, cerca de 36% do total) e os pinheiros (cerca de 30%). Os eucaliptais ocupam 26% da superfície florestal e a restante área é distribuída por espécies de menor expressão (incluindo castanheiros, alfarrobeira, acácias, medronheiro, choupos, espécies ribeirinhas e outras resinosas). Nos Açores predominam o incenso (24 000ha), as formações de laurissilva e cedro (22 000ha), a criptoméria (12 000ha), a acácia-austrália (4 300ha), o eucalipto-comum (3 600ha) e a faia-das-ilhas (2 400ha). Na Madeira a laurissilva ocupa 15 000ha, seguida do eucalipto-comum (7 300ha), do pinheiro-bravo (4 100ha) e das acácias (2 400ha).



2.3

População e estruturas sociais

As dinâmicas demográficas, decorrentes dos movimentos naturais e migratórios, compreendidas à luz das tendências decorrentes das conjunturas sociais e económicas - e consideradas na respetiva distribuição espacial - são um quadro de referência essencial nas políticas de ordenamento do território. Na última década, as mudanças sociais têm tido uma forte expressão territorial, exigindo uma maior especificação das políticas públicas. Incidindo o nosso olhar sobre as estruturas etárias e familiares, as dinâmicas em matéria de escolaridade, do mercado de trabalho e estilos de vida, construímos uma análise com tradução no território. O que está em causa é uma reflexão sobre a intensidade e os perfis de vulnerabilidade social que possam sustentar um pensamento estratégico em matéria de coesão territorial.

Dinâmicas populacionais

119. Num ritmo de crescimento quase contínuo, que apenas se suspendeu na década de sessenta, devido aos grandes movimentos emigratórios, Portugal estabiliza a sua população residente nos 10 milhões de habitantes. Em 1981, residiam 9,8 milhões de habitantes, em 2001 já eram 10,4 milhões e, em 2011, 10,5 milhões. Para os próximos decénios prevê-se, pelas projeções do INE, a inversão desta tendência, com uma paulatina diminuição da população residente (em 2040, nas estimativas de um cenário central, 9,5 milhões de habitantes).

120. Nos últimos 50 anos, a evolução da população residente em Portugal tem-se caracterizado por uma persistente instabilidade resultante sobretudo dos movimentos migratórios. A dinâmica populacional da última década (Figura 22 e Figura 23), por força do

saldo natural e do saldo migratório, mostra um país que gradualmente se retrai. Na primeira década do século XXI, alargaram-se os territórios em perda populacional (Figura 23 e 24), já que unicamente a Região de Lisboa e o Algarve, alguns concelhos do Arco Metropolitano do Porto e da Madeira e os concelhos de Vila Real, Viseu e Leiria, mostram um maior dinamismo entre os momentos censitários de 2001 e 2011. Sublinhe-se que o Arco Metropolitano do Porto continua a alimentar-se principalmente do crescimento natural, enquanto a Região de Lisboa e Vale do Tejo (especialmente o Oeste, em termos relativos) e o Algarve se mostram particularmente atrativos, concentrando grande parte do crescimento migratório do país.

121. Conquanto entre 1960 e 2011, o número total de mulheres em idade fértil (15-49 anos) não tenha diminuído, até aumentou, o seu contingente foi-se concentrando nos dois arcos metropolitanos de

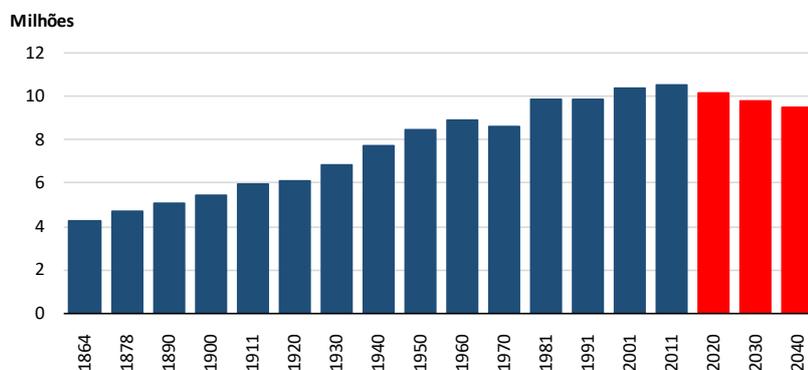


Figura 22: População residente efetiva e estimada (cenário central), em Portugal (1864-2040)

Fonte: Elaboração própria; fontes dos dados: INE, Censos da População e projeções da população residente (1864-2040)

Lisboa e Porto, quedando-se uma grande extensão do país, incluindo a grande maioria das cidades médias, em 2011, com valores acentuadamente reduzidos, comprometendo o ciclo reprodutivo e colocando os territórios de baixa densidade numa situação de acentuada vulnerabilidade demográfica.

122. Esta evolução tem sido acompanhada, por um lado, pela quebra sensível da natalidade e da fecundidade, e por outro, pelo aumento da esperança de vida, convergindo estes fatores no sentido de um rápido envelhecimento da população. Neste contexto, deve sublinhar-se a forte descida do índice sintético de fecundidade para níveis abaixo da capacidade de substituição das gerações, isto é, 2,1 filhos por mulher. O valor nacional em 1960 era 3,2 filhos por mulher diminuindo para 1,3, em 2015. Isto significa que Portugal atualmente regista o índice sintético de fecundidade mais baixo da União Europeia (1,6 por mulher).

123. Embora, desde os anos noventa do século XX,

os movimentos imigratórios tenham assegurado a manutenção de algum crescimento populacional, a evolução negativa do crescimento natural e os saldos migratórios negativos, dos últimos anos, têm levado à diminuição da população residente em Portugal. Pelas projeções demográficas vislumbra-se que a retração demográfica se irá acentuar e que em 2040 a população portuguesa poderá rondar os 9,5 milhões e em 2060 os 8,5 milhões (INE), com uma distribuição com impactos claros em termos territoriais, prevendo-se um reforço da concentração populacional no Arco Metropolitano de Lisboa e do Porto, e estendendo-se as baixas densidades por uma extensa porção do território nacional. As dinâmicas negativas registadas nas últimas décadas na maioria do território nacional não serão facilmente invertidas, particularmente porque se trata de quebras continuadas, em décadas sucessivas, em áreas sem capacidade de atração e de retenção populacional, que têm registado insistentes perdas, sobretudo nos grupos em idade ativa e fértil, verificando-se, simultaneamente, um aprofundamento do envelhecimento, o que coloca

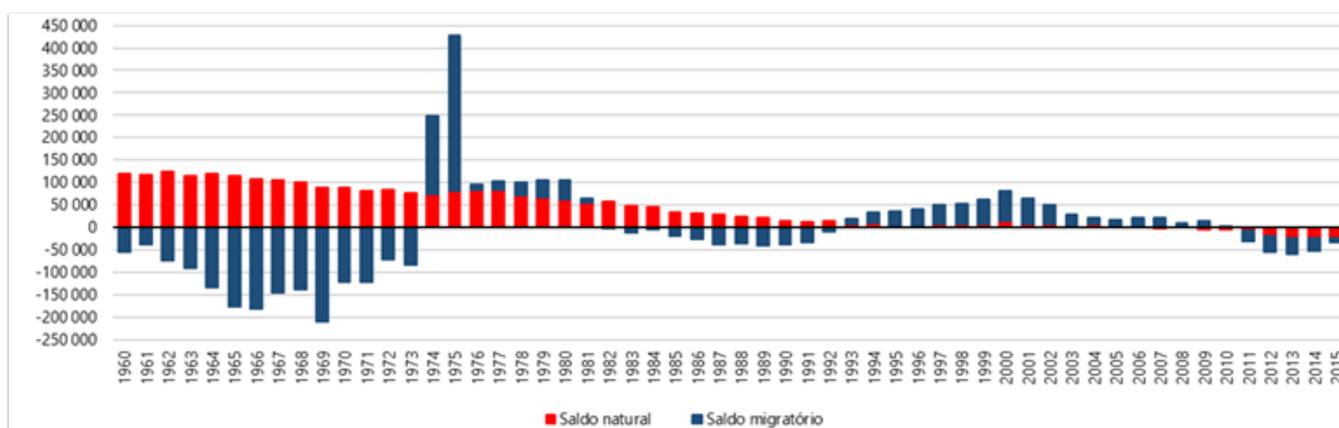


Figura 23: Saldo natural e saldo migratório, em Portugal (1960-2015)

Fonte: Elaboração própria; fontes dos dados: INE, Estimativas Anuais da População Residente; Estatísticas de Nados-Vivos e Estatísticas de Óbitos (1960-2015); PORDATA

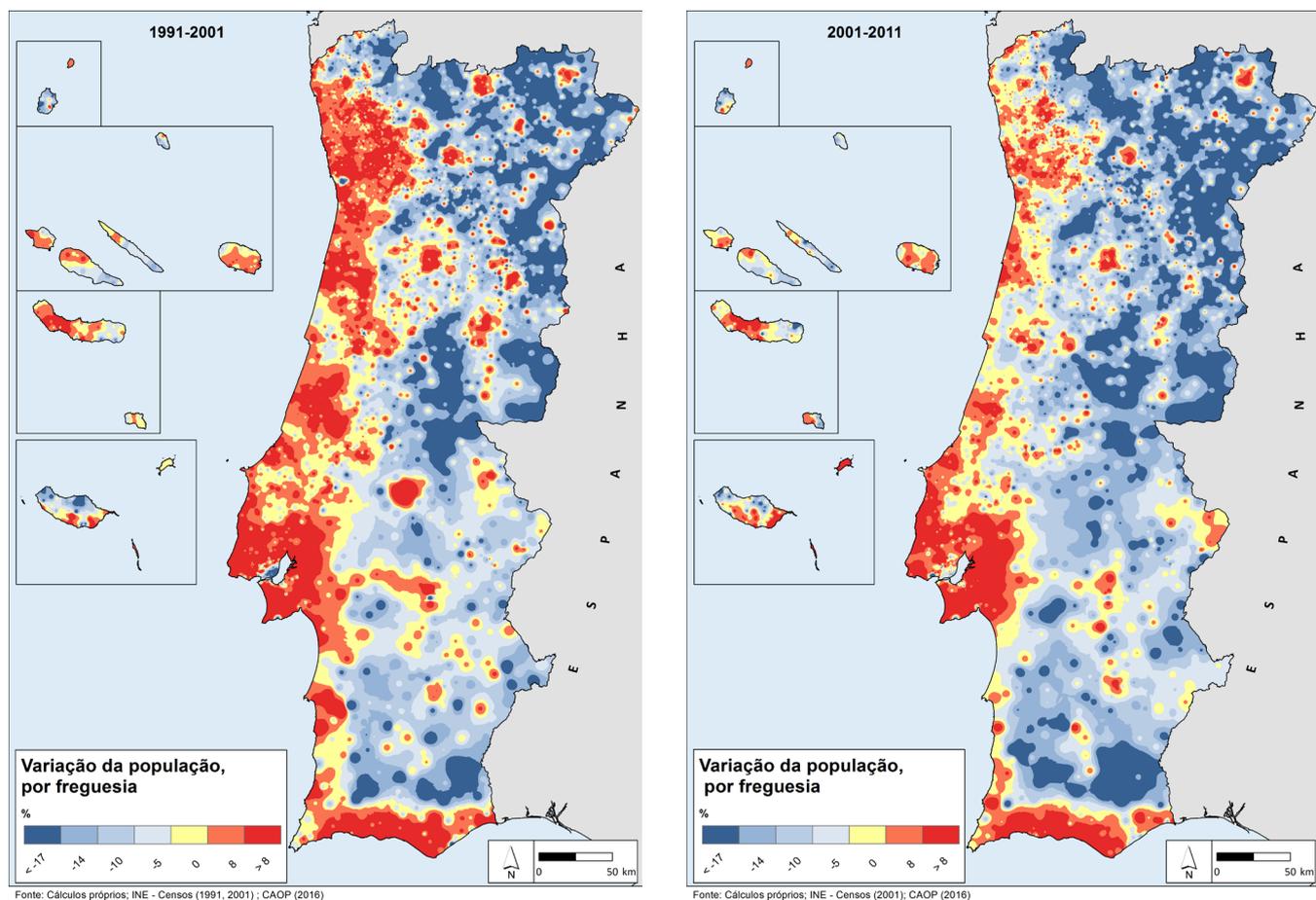


Figura 24: Variação da população residente, por freguesia (1991-2001 e 2001-2011)

Fonte: CEGOT.UP; fonte dos dados: INE, Censos da População (1991, 2001 e 2011)

questões específicas de ordem social, familiar, da saúde e segurança social que será necessário considerar.

124. Sendo estrutural, o retrato demográfico do país apresenta-se como uma situação difícil e inquietante, para a qual importa considerar todos os instrumentos, desde as políticas de incentivo à natalidade, tradicionais e inovadoras, à promoção do retorno dos jovens emigrantes e, sobretudo, ao contributo da imigração. De qualquer forma, as questões demográficas constituem uma referência essencial e incontornável para as políticas de ordenamento do território.

Estruturas sociais em mudança

125. Incidindo o nosso olhar sobre as estruturas etárias e familiares, o papel da mulher na sociedade, a escolaridade da população residente, as mobilidades da população portuguesa (emigração e imigração), e as consequências em matéria das dinâmicas socioeconómicas pode-se considerar que a última década tem tido uma expressão

territorial de mudança, exigindo uma maior especificação territorial das políticas públicas.

126. Com a inversão na pirâmide etária, a importância dos idosos ganhou maior expressão na vida familiar e social, refletindo o facto de 20,7% da população residente ter, atualmente, 65 ou mais anos de idade, conjeturando-se que, em 2040, sejam 32,7% da população total (INE). O aumento da dependência da população mais envelhecida, conjuga-se com a diminuição continuada do peso dos mais jovens, situação que tem ganho contornos cada vez mais evidentes. O envelhecimento da estrutura etária da população portuguesa reflete-se territorialmente por quase todo o país, verificando-se, entre 1991 e 2011, uma completa alteração da estrutura sócioterritorial, com o gradual aumento da importância dos mais idosos relativamente à população mais jovem, limitando-se o predomínio desta, em 2011, apenas ao centro do Arco Metropolitano de Lisboa, a todo o Arco Metropolitano do Porto e a alguns concelhos do litoral algarvio (Figura 25).

127. Em termos territoriais, a proporção de famílias

unipessoais faz-se notar com maior evidência nas regiões de Lisboa, do Algarve e do Alentejo, denotando uma maior fragilidade do meio familiar em termos de suporte de vida pessoal. Também a monoparentalidade é similarmente um indicador claro da mudança das estruturas familiares revelando contínuos aumentos a nível nacional em geral e com maior acutilância geográfica na RAM e nos concelhos do Porto e da Área Metropolitana de Lisboa, em alguns concelhos da costa algarvia, e nas Ilhas Terceira e Santa Maria nos Açores.

128. Nos últimos 20 anos, Portugal registou um progresso muito significativo ao nível da escolarização da população residente. Em 2001, só 6,5% dos habitantes tinham ensino superior, sobretudo localizados nas áreas metropolitanas e nas cidades médias. Em 2011, as melhorias nacionais são evidentes por todo o território nacional. Ainda assim, apesar das significativas melhorias registadas ao longo das últimas décadas (consequente do alargamento da escolaridade obrigatória e da democratização do acesso ao ensino), Portugal continua a deter baixos níveis de instrução e qualificação em comparação com os países europeus.

129. O reforço da mulher na sociedade e no mercado de trabalho é uma evidência. Entre 1974 e 2015, o peso da mulher na população empregada aumentou de cerca de 40% para quase 50%. Complementarmente, os níveis de escolaridade das mulheres têm vindo a aumentar a um ritmo bastante elevado (superior ao do homem). No entanto, estes valores não nos devem

fazer descurar a sua própria opacidade. A maior permanência da mulher no ensino não se traduziu num aumento proporcional do sexo feminino nos cargos hierárquicos mais elevados, e por outro lado, o montante remuneratório auferido nem sempre vai ao encontro das suas qualificações, pois as desigualdades salariais entre homens e mulheres são ainda uma realidade presente na sociedade portuguesa.

130. Na passagem do século XX para o século XXI, o mercado de trabalho em Portugal tornou-se, pela primeira vez, atrativo à população estrangeira, pelo que, num curto período de tempo, a partir de 1993, entram no país milhares de imigrantes, principalmente oriundos dos PALOP e de países da Europa de Leste. Os dados do último censo, indicam que, em 2011, residiam em Portugal mais de 390 mil imigrantes (+74% do que em 2001), principalmente oriundos do Brasil (28%), Cabo-Verde (10%), Ucrânia (9%), Angola (7%) e Roménia (6%).

131. Com a crise económica dos últimos anos, o desemprego é, possivelmente, a maior preocupação social da última década e aquela que atravessa uma camada maior da população, sendo transversal a grande parte das faixas etárias e grupos sociais. O desemprego tem repercussões a todos os níveis e em campos aparentemente tão díspares como a carência económica e a saúde mental, configurando-se como uma das consequências da recessão económica com maior impacto no que respeita à coesão e exclusão

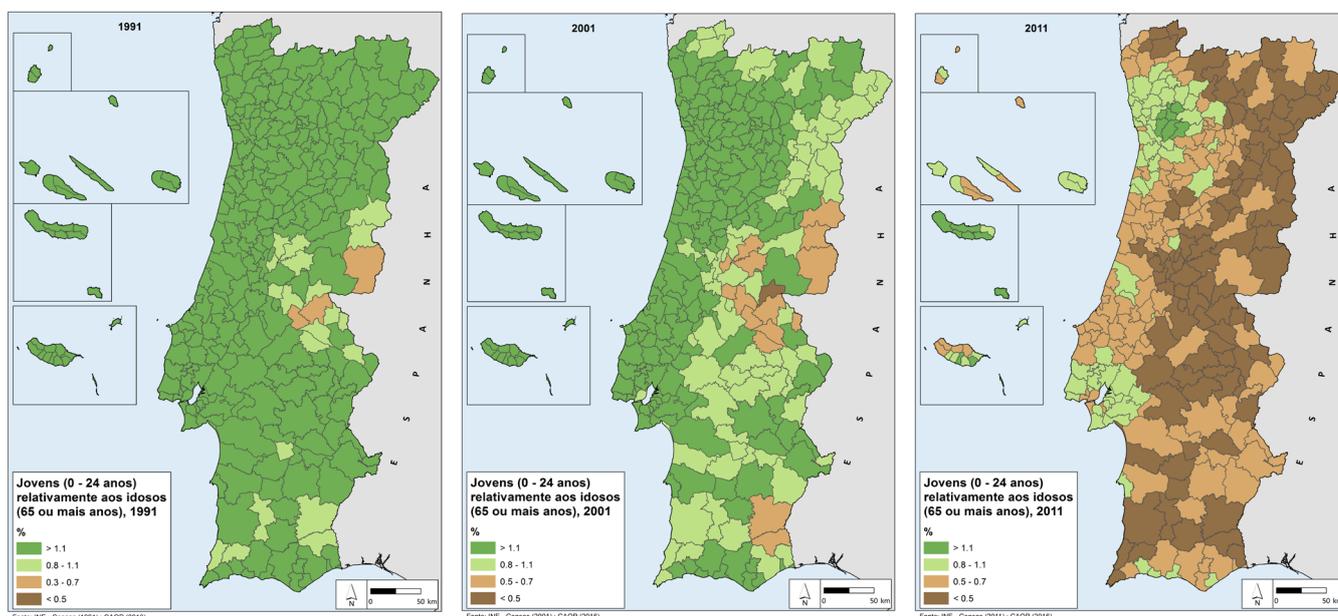


Figura 25: População jovem (0-24 anos) relativamente aos idosos (65 ou mais anos), por concelho (1991, 2001 e 2011)

Fonte: CEGOT.UP; fonte dos dados: INE, Censos da População (1991, 2001 e 2011)

social do território nacional, sobretudo pela sua forte concentração geográfica. Em termos relativos, sobressai uma geografia do desemprego bastante concentrada nos concelhos da Região Norte e em algumas áreas do Alentejo. Na Região de Lisboa e Vale do Tejo sobressai nomeadamente o desemprego jovem. Com a crise o desemprego aumentou, atingindo o seu máximo em 2013 (16,2%), a partir de qual começou a diminuir (em 2017, registou os 8,9%).

132. Refletindo as vagas emigratórias dos últimos anos, o saldo migratório é negativo desde 2011, sendo que 86,8% da população que saiu de Portugal tinha menos de 44 anos (de acordo com dados do Eurostat). De facto, na sequência da crise financeira e da precarização das condições de vida, avolumou-se a emigração de população jovem qualificada, principalmente para a Inglaterra, a Alemanha e o Brasil. De qualquer forma, as características da globalidade da emigração são heterogéneas, contabilizando-se jovens com formação superior, que não encontraram no território nacional as oportunidades de emprego estável ajustadas à sua formação, mas também os menos escolarizados que não conseguem encontrar qualquer possibilidade de trabalho.

Perfis territoriais de vulnerabilidade social

133. São as áreas metropolitanas, as principais cidades e os territórios mais urbanos que concentram em termos absolutos um maior número de desempregados, idosos com mais de 75 anos e grupos mais vulneráveis (imigrantes desintegrados socialmente, toxicodependentes, pessoas infetadas com VIH). A geografia exposta (Figura 26) demonstra que são as áreas mais densas e povoadas que mais indivíduos concentram com problemas sociais, mas também evidencia alguns territórios de baixa densidade que emergem nitidamente pelo número elevado de indivíduos em situação de vulnerabilidade social (a título de exemplo, o litoral-sul alentejano).

134. Analisando os fatores de vulnerabilidade social podem-se identificar vários perfis de desigualdade socioespacial¹ (Figura 26). Nos territórios rurais evidencia-se a vulnerabilidade associada ao forte envelhecimento da população (Figura 26; Perfis 1 e 2). O envelhecimento é uma realidade presente por todo o território nacional, mas assume contornos mais evidentes nos territórios predominantemente rurais, localizados em Trás-os-Montes e Alto Douro, no

Centro interior e no Alentejo. Estas populações são fortemente atingidas pelo isolamento e fragilidade social, por meio de um elevado declínio demográfico, económico e social, que tem fortes repercussões no bem-estar e nas condições de vida dos habitantes. No Alentejo há mais pensionistas do regime contributivo ativos, os valores médios processados de RSI por agregado familiar (€) são mais altos e o emprego revela a existência de situações de precariedade (pela baixa escolaridade da população e pelos baixos rendimentos); no Norte e Centro interior, os níveis de poupança são maiores, mas em termos de remunerações o cenário é desfavorável, pois o ganho médio mensal dos trabalhadores pior remunerados é efetivamente muito baixo, e o desemprego é também mais significativo.

135. No Arco Metropolitano do Porto evidencia-se uma forte vulnerabilidade associada sobretudo a situações de desemprego e baixos rendimentos (Figura 26; Perfis 3, 4 e 5). Sobretudo nos territórios do Tâmega e Sousa, Ave, e em alguns concelhos do Alto Tâmega e da Área Metropolitana do Porto. Associadas ao flagelo do desemprego surgem outras problemáticas sociais, como é a dependência do apoio social para a subsistência dos agregados familiares, os baixos níveis de qualificação da população e a precariedade do trabalho e, conseqüentemente, menores rendimentos e um baixo poder de compra. Nos territórios do Alto Tâmega (Figura 26; perfil 3), o desemprego é muito forte e associa-se também a problemáticas do envelhecimento; no Tâmega e Sousa e à volta de Viana do Castelo (Figura 26; perfil 4) o desemprego impõe-se nos que têm mais de 55 anos e surgem outras situações ligadas à presença de grupos potencialmente mais vulneráveis a situações de pobreza e exclusão social; nos territórios mais metropolitanos do noroeste português (perfil 5) as situações de desemprego são dominantes, mas com intensidades menos significativas que nas duas áreas anteriores.

136. Na AML, há uma situação social dualizada (Figura 26; perfil 7). Por um lado, visualiza-se uma grande capacidade de consumo, valores elevados de remuneração, fraca percentagem de população idosa institucionalizada e a beneficiar de CSI. Por outro lado, há uma forte presença de população imigrada oriunda dos países de Leste ou dos PALOP, potencialmente mais desintegrada socialmente, muitas famílias monoparentais e uma maior taxa de criminalidade, e casos de infeção por VIH diagnosticados. No Algarve (Figura 26; perfil 6), também há uma forte presença de população imigrante, sobretudo dos países de Leste e do Brasil, muitos trabalhadores com contrato a termo, e uma taxa de criminalidade e toxicodependência

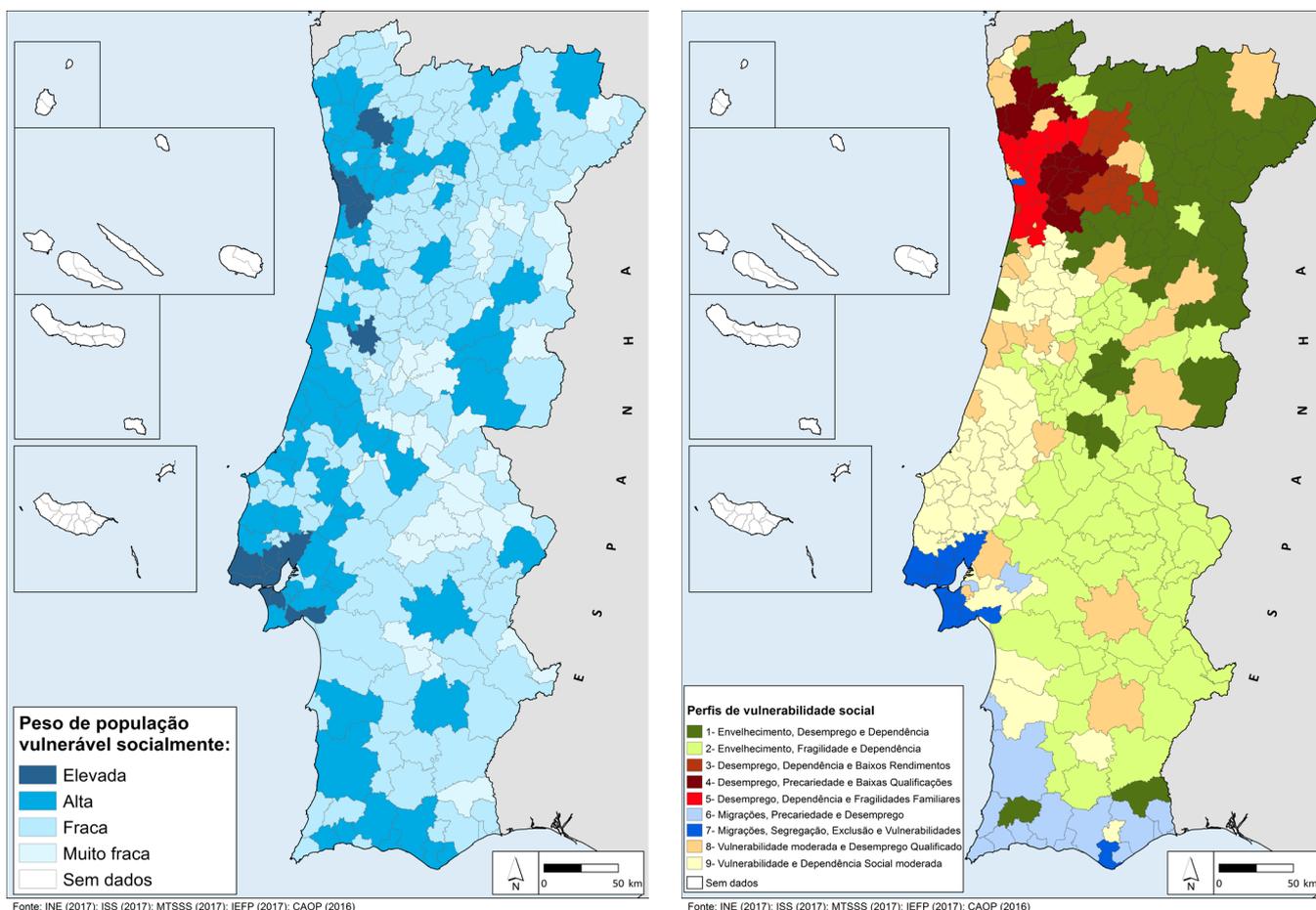


Figura 26: Síntese dos perfis territoriais de vulnerabilidade social (intensidade e diversidade), por concelho (2017)

Fonte: CEGOT.UP; fonte dos dados: INE, ISS, MTSS, IEF, INSA (2017)

também significativa no contexto nacional. 137. No restante território, nomeadamente no litoral e nas cidades médias, não se evidenciam fatores de vulnerabilidade com perfis tão marcantes. Nas cidades médias (Figura 26; perfil 8) o nível de desemprego é significativo, sobretudo junto da população com escolaridade superior, e sobressaem também situações de maior fragilidade familiar

pela ocorrência de insolvências das famílias e pela composição familiar (mães a residir só com filhos). Nos concelhos do litoral (Figura 26; perfil 9), enfatiza-se negativamente a população que depende do apoio social das prestações mensais da Segurança Social (pensionistas, beneficiários do RSI e do CSI).

O diagnóstico das dinâmicas populacionais e das estruturas sociais revela um país perante grandes desafios. Portugal está em perda demográfica e enfrenta um processo de envelhecimento tanto no topo como na base da pirâmide etária. A retração da população reflete o envelhecimento da população, mas também a baixa fecundidade e natalidade, comprometendo o ciclo reprodutivo e colocando numa situação de vulnerabilidade demográfica em todo o território nacional, sobretudo as áreas de baixa densidade. Esta perda poderá ser parcialmente contrariada se Portugal aumentar significativamente a sua atratividade populacional. Face à intensificação dos movimentos migratórios, associados nomeadamente a uma forte emigração de população jovem qualificada, importa aumentar o perfil de imigração do país como forma de equilibrar a estrutura etária e responder ao envelhecimento da população e à necessidade de renovação das gerações.

Com o aumento expressivo da esperança de vida, os mais idosos ganham uma maior expressão na vida familiar e social. O envelhecimento por si só não simboliza um problema, mas quando conjugado com determinadas problemáticas sociais ou económicas, torna-se um dos fatores mais propícios à vulnerabilidade e à exclusão social.

Em termos de mudanças nas estruturas sociais, sublinham-se igualmente as alterações na composição familiar, evidenciando-se o gradual aumento das famílias de pequena dimensão e dos “novos tipos” de famílias (núcleos monoparentais, núcleos recompostos ou de composição informal). O reforço da participação da mulher na sociedade e no mercado de trabalho surge como causa-efeito de algumas das alterações nas estruturas familiares e relaciona-se similarmente com as alterações no comportamento face à natalidade e à fecundidade. Ao nível da escolaridade da população, evidenciam-se progressos significativos nas últimas décadas, com maior expressão junto do género feminino. No entanto, em termos europeus, a população portuguesa continua a deter baixos níveis de instrução e qualificação e a registar níveis de abandono e insucesso elevados.

O desemprego foi possivelmente a consequência mais evidente da crise económico-financeira dos últimos anos, configurando-se como um fator de carência económica e exclusão social com forte expressão territorial. O retrato dos perfis territoriais da vulnerabilidade social em Portugal mostra a pluralidade de situações existentes e as geografias distintas associadas a várias problemáticas sociais (envelhecimento, desemprego e emprego precário, baixos rendimentos, grupos de risco e marginais). Assim, é necessário perspetivar políticas de ordenamento do território de cariz demográfico e social para responder às dinâmicas em curso e para resolver ou mitigar situações de vulnerabilidade social e injustiça territorial.

1 Para a identificação dos perfis territoriais construiu-se uma base de dados geográfica onde: i) todos os indicadores foram cartografados e classificados em 5 classes (método do natural break); ii) de seguida, os dados foram categorizados segundo as classes identificadas na cartografia; iii) por fim, a base de dados construída foi objeto de uma análise multivariada de correspondências múltiplas. Este método estatístico é uma abordagem simultânea a múltiplos indicadores e ao tratamento de variáveis qualitativas (neste caso, a variáveis quantitativas categorizadas). A técnica assume as modalidades das variáveis e considera as unidades geográficas semelhantes se tiverem um número razoável de modalidades comuns; iv) após a realização da Análise de Correspondências Múltiplas (ACM) é aplicada uma análise classificatória (clusters K-means); depois são mapeados os resultados.

A análise de correspondências múltiplas efetuada estruturou-se em três dimensões:

- as desigualdades espaciais pelas dificuldades de integração no mercado de trabalho e pelas situações de precaridade laboral (14 indicadores);
- as desigualdades espaciais associadas aos rendimentos e de recursos para os indivíduos viverem com dignidade (30 indicadores);
- as desigualdades espaciais em termos de presença de grupos potencialmente mais vulneráveis a situações de pobreza e exclusão social (devido à idade; à fraca escolaridade, à composição da família, à imigração, à marginalidade, à incapacidade para o trabalho ou à incapacidade de subsistência alimentar), (21 indicadores).



2.4

Atividades económicas e inovação

A construção de uma economia mais competitiva, inclusiva e sustentável, assenta num conjunto de pilares que evidenciam a importância de construir geografias inteligentes assentes em processos mais inovadores e colaborativos. O desenvolvimento socioeconómico passa sobretudo pelo crescimento económico (PIB) e pelo emprego, que se sustentam nas dinâmicas e nas qualificações dos recursos humanos, na capacidade de criação de riqueza de uma diversidade de atividades presentes nos diferentes territórios, nas geografias dos processos de inovação e na emergência de algumas atividades ou de novos modelos económicos. As territorialidades ajudam a explicitar a espacialidade dos processos socioeconómicos e a esclarecer a geografia final dos resultados.

Indicadores de desempenho

138. A economia nacional está a procurar reequilibrar-se face ao contexto de crise económica dos últimos anos e da conjuntura que daí adveio. Além da crise económica dos últimos anos, o país enfrenta ainda o desafio resultante do seu posicionamento face às mudanças no contexto da economia global: enquanto território com um nível de desenvolvimento intermédio, por um lado, tem dificuldade em competir com os países e regiões com níveis salariais mais baixos, por outro lado, tem também dificuldade em competir com os países e regiões com os níveis tecnológicos mais avançados, dado a patamar tecnológico menos desenvolvido em que se posiciona. Daqui resulta uma economia entalada entre duas estratégias possíveis para o crescimento económico, o que se reflete nos níveis de crescimento mais lentos ou até anémicos, quando comparados com a média

da UE, e nos níveis insatisfatórios em termos de convergência e coesão com os países e regiões da UE.

139. A produtividade continua estagnada, mas o emprego aumentou. No período pós-crise (a partir de 2014), Portugal tem demonstrado um comportamento positivo em vários indicadores. Se entre 2007 e 2013, a riqueza criada pela economia nacional (PIB a preços correntes) diminuiu (quase -3%), entre 2013 e 2015, o PIB inverteu a tendência, registando um aumento de 5,4%, demonstrando que o país começa a dar sinais de recuperação da capacidade de criação de riqueza. Em termos territoriais, a Área Metropolitana de Lisboa é a região que continua a ter o maior peso no país, representando 36,4% do PIB, em 2015, seguida da Área Metropolitana do Porto com 15,8% do PIB nacional. As duas áreas representam mais de metade do PIB do país (52%). Em termos regionais, entre 2007 e 2015, foi a região Norte que registou

o crescimento mais acentuado, tendo gerado 29,5% do PIB nacional em 2015. As sub-regiões do Ave, Alto Minho, Cávado, Douro e Tâmega e Sousa foram as que mais cresceram a nível nacional.

140. A análise por regiões (NUTS III) da variação do PIB per capita em paridade do poder de compra (Figura 27) revela uma tendência para que as regiões economicamente menos desenvolvidas exibam um crescimento mais acentuado, sobretudo nas regiões Nordeste de Portugal continental, nas regiões fronteiriças do Centro e na sub-região do Litoral Alentejano. Apesar de, no cômputo nacional, estas não sejam as sub-regiões que concentram a maior fatia do PIB português, pode ser um primeiro sinal do reforço da coesão nacional, que é necessário continuar, e do contributo que estas regiões podem dar para o crescimento económico, que é necessário reforçar.

141. Em termos de criação de riqueza, entre 2007 e 2013, verificou-se uma diminuição do VAB (-18%), mas entre 2013 e 2015 o VAB gerado aumentou (10%). Desde 2000 que se verifica um aumento do

peso do VAB gerado pelos serviços, traduzindo a terciarização da estrutura produtiva, à semelhança dos restantes países europeus. Esta tendência é fruto da diminuição do peso do setor secundário na criação de riqueza. O setor dos serviços aumentou a sua representatividade no VAB gerado, em 2000 representava 69% do total, 73% em 2007 e em 2015 atingiu 76% do total. Em sentido inverso a riqueza criada pelo setor secundário diminuiu - concentrava 28% em 2000, 24% em 2007 e 22% do total do VAB nacional em 2015. É nas regiões metropolitanas que se concentra o maior peso de VAB gerado, embora nos últimos anos a sua capacidade de criação de riqueza e competitividade económica tenha diminuído.

142. Mesmo durante o período de crise económica e de abrandamento das principais economias mundiais, o país registou um significativo aumento das exportações, originando um saldo positivo na balança comercial, para o qual contribuiu o redireccionamento das empresas para o mercado externo (em 2015, a taxa de cobertura das importações pelas exportações foi de 104%), sobretudo localizadas no Arco Metropolitano

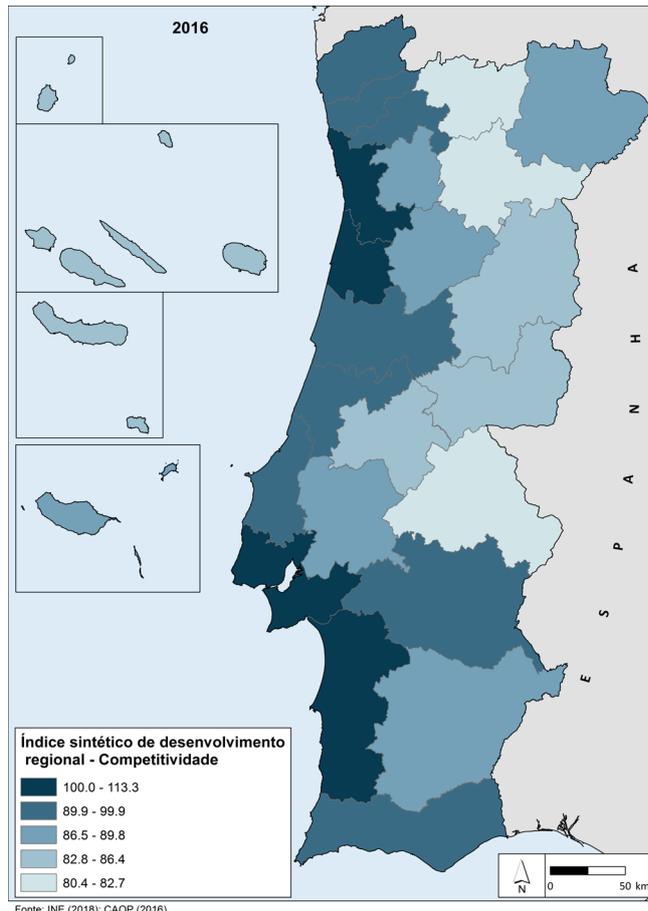
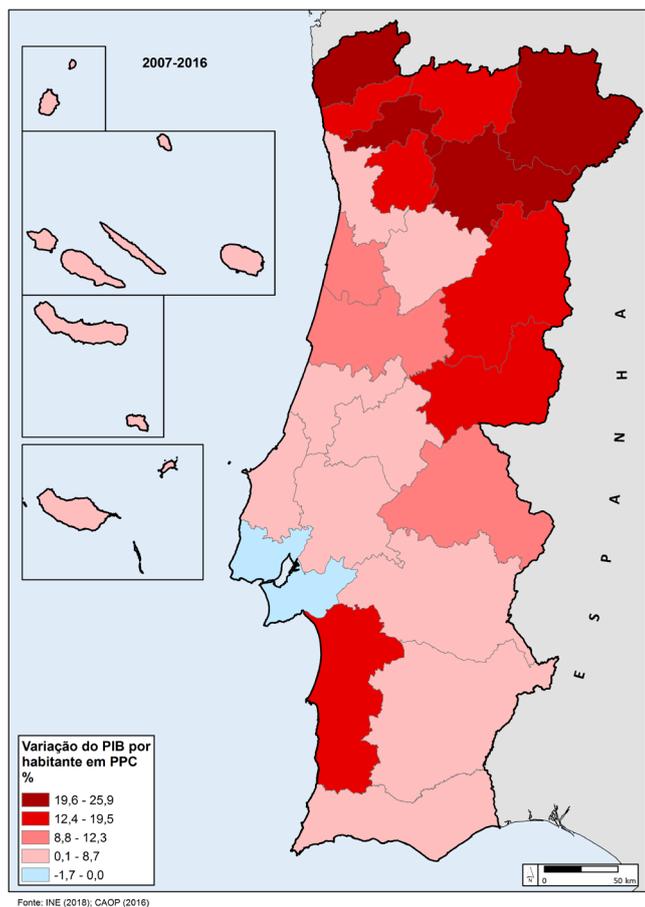


Figura 27: Variação do PIB por habitante em PPC, por NUTS III (2007-2016); Índice sintético de desenvolvimento regional segundo a competitividade, por NUTS III (2016)

Fonte: CEGOT.UP; fonte dos dados: INE (2018)

de Lisboa e do Porto. As exportações são um dos indicadores com maior influência no crescimento do PIB. Entre o ano de 2007 e de 2015, o valor de exportações de bens e de serviços aumentou. Em 2015, as exportações de bens representavam quase 27% do PIB e as exportações de serviços 14%. Em termos de produtos e bens, exportamos sobretudo máquinas, produtos químicos e borrachas, minérios e metais, material de transporte, produtos agroalimentares e vestuário e calçado. Em 2015, os mercados de destino foram sobretudo a Espanha, a França, a Alemanha e o Reino Unido (estes representam mais de 50% do total; AICEP, 2016). Os serviços representavam, em 2015, já um terço do total das exportações, com o setor das viagens e do turismo a registar o maior aumento entre 2009 e 2015 (+64%), contabilizando em 2015, 45% do total das exportações de serviços.

143. Nos últimos anos, a recuperação da economia tem-se refletido na diminuição do desemprego. No período 2010-2013, as perdas absolutas de pessoal ao serviço nos estabelecimentos (INE, SIEC) sentiram-se sobretudo na: construção & engenharia; nos serviços às empresas e serviços coletivos; no comércio¹ a retalho e por grosso; na indústria com destaque para a têxtil, vestuário e calçado; nas indústrias da madeira, cortiça e mobiliário; nas indústrias da cerâmica e afins; transportes e logística e nas atividades imobiliárias. Resistiram e ganharam pessoal ao serviço a agricultura/agroalimentares, as TIC (indústrias e serviços), os serviços pessoais e as indústrias criativas. No período mais recente (depois de 2013), tem-se assinalado uma recuperação do pessoal ao serviço sobretudo nos serviços às empresas, no turismo, na têxtil, vestuário e calçado, nas indústrias da madeira, cortiça e mobiliário, nos serviços coletivos e no comércio a retalho e restauração, nos setores da agricultura e das agroalimentares e as TIC (indústrias e serviços) continuam a ganhar emprego e o turismo tem sido crucial nos últimos anos para a diminuição do desemprego em Portugal. Na economia do Mar, no âmbito da Conta Satélite do Mar (CSM) foram identificadas aproximadamente 60 mil entidades (2010-2013), cuja atividade representou, em média, 3,1% do Valor Acrescentado Bruto (VAB) e 3,6% do emprego (Equivalente a Tempo Completo - ETC) da economia portuguesa. A remuneração média na CSM excedeu em cerca de 3% a remuneração média nacional.

144. O índice de competitividade (INE) pretende captar o potencial (em termos de recursos humanos e de infraestruturas físicas), o grau de eficiência na trajetória seguida (medido pelos perfis educacional, profissional, empresarial e produtivo) e a eficácia

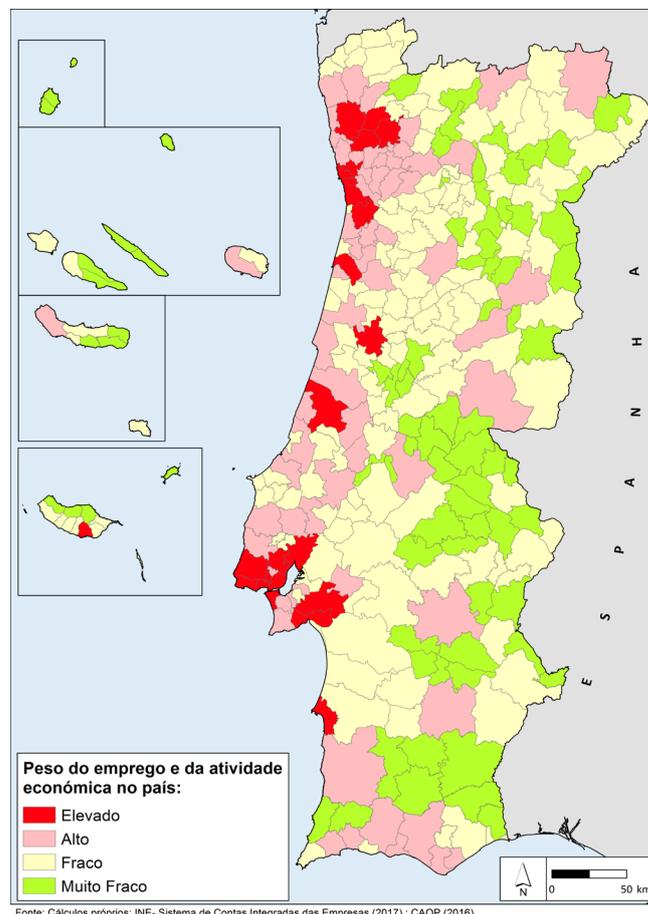


Figura 28: Tipologia concelhia em função do peso da atividade económica no país

Fonte: CEGOT.UP; fonte dos dados: INE, Sistema de Contas Integradas das Empresas (2017)

na criação de riqueza e na capacidade demonstrada pelo tecido empresarial para competir no contexto internacional. O retrato para 2016 (Figura 27), exibe um mosaico regional, onde as sub-regiões da AMP e de Aveiro, a Norte, e as sub-regiões da AML e Alentejo Litoral, a sul, apresentam os valores mais elevados no contexto nacional. Toda a frente litoral evidencia maior capacidade competitiva. As sub-regiões do Alto Tâmega, Douro e Alto Alentejo encontram-se em situação de competitividade mais desfavorável. Este comportamento territorial da competitividade é melhor compreendido com a análise individualizada de alguns dos indicadores explorados neste capítulo.

Territorialidades do capital humano

145. Em termos de capital humano interessa constatar o atual modelo de localização e refletir as dinâmicas demográficas e de qualificações. A distribuição territorial do peso do emprego e das atividades económicas em

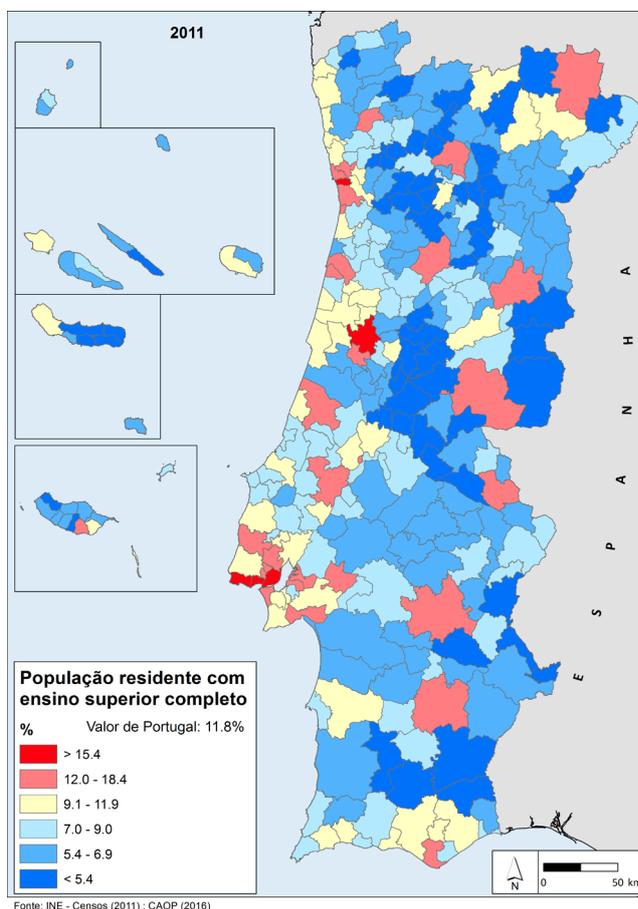
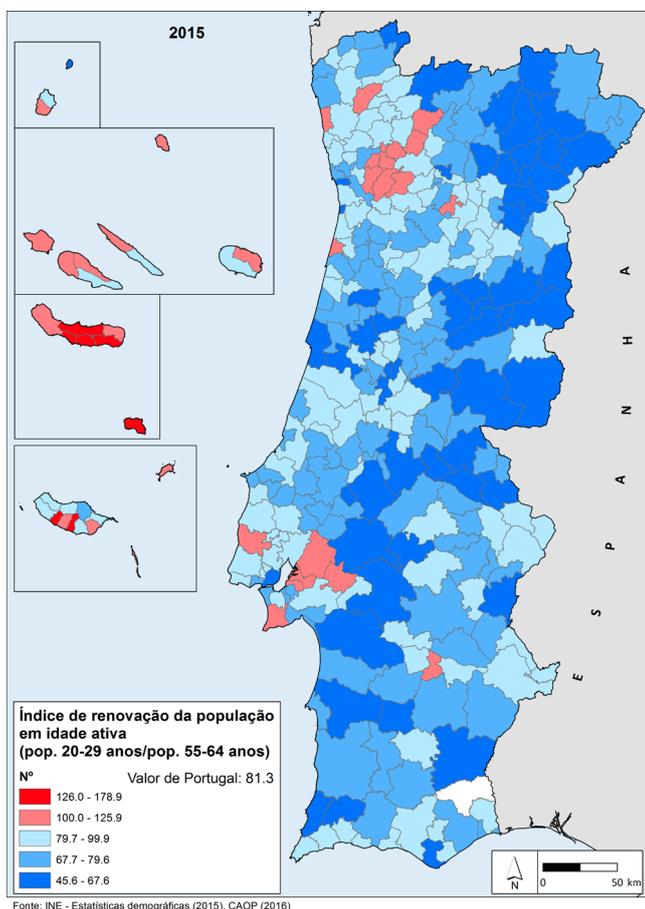


Figura 29: Índice de renovação da população em idade ativa (2015); População residente com ensino superior completo (2011)

Fonte: CEGOT.UP; fonte dos dados: INE, Censos da População (2011), Estimativas Anuais da População Residente (2016)

2015 evidencia a forte segmentação espacial. Cerca de 30% dos concelhos concentram mais de 80% do emprego (pessoal ao serviço dos estabelecimentos e dos serviços financeiros, e emprego público) e das exportações de produtos e bens. Em termos de emprego público, Lisboa é destacadamente o principal aglutinador. Além disso, um conjunto das cidades médias inseridas nos territórios de baixa densidade emerge como importantes lugares de amarração e fixação das atividades económicas e do emprego.

146. Face a esta concentração, é fundamental o país alargar a sua base territorial de competitividade. As metrópoles portuguesas são "demasiado" pequenas no contexto internacional e "demasiado" grandes no contexto nacional. A base territorial para o crescimento económico tem de alargar, isto significa que a reestruturação da base económica é um desafio que tem de ser ancorado nas especificidades territoriais (áreas rurais, cidades metropolitanas, cidades de dimensão intermédia, áreas de fronteira, entre outras). Em Portugal, as políticas são definidas sobretudo centralmente, no

entanto, as regiões têm vindo a valorizar as suas características e recursos locais, procurando reforçar a capacitação local, tendo em vista o desenvolvimento e implementação de estratégias de longo prazo.

147. Em termos demográficos, perante um cenário de provável diminuição de população, a disponibilidade de capital humano ganha importância estratégica. Entre 2007 e 2016, a população entre os 15 e os 24 anos e os 25 e os 34 anos diminuiu, respetivamente 10% e 25%, o que se está a refletir na capacidade de renovação da população ativa². Em 2001, Portugal revelava uma forte capacidade de renovação da sua população ativa, existindo, por cada 100 pessoas dos 55 aos 64 anos, 143 pessoas com 20 a 29 anos. Nos últimos quinze anos, fruto da diminuição da população mais jovem (diminuição da fecundidade e recentemente o aumento da emigração), registou-se uma expressiva quebra da capacidade de renovação. Em 2015, o índice de renovação da população em idade ativa (Figura 29) situava-se nos 81%, abaixo do valor da UE28. Esta situação é sobretudo preocupante nas regiões do interior.

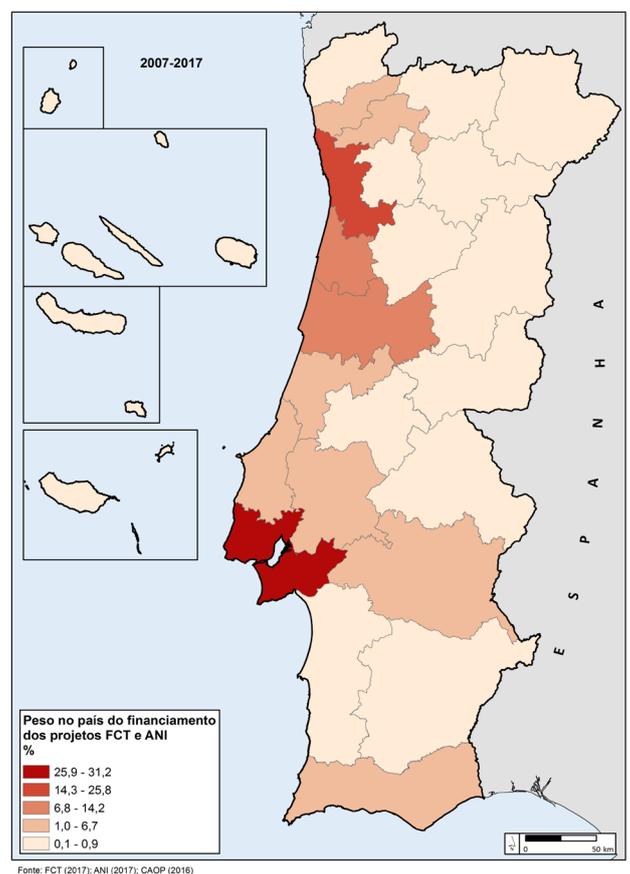
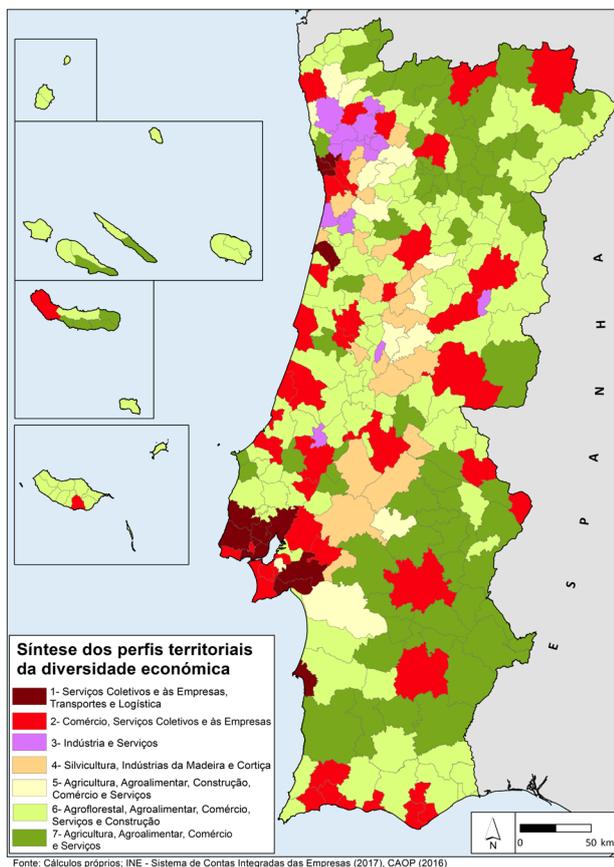


Figura 30: Síntese dos perfis territoriais da diversidade económica (2014/2015); Peso no país do financiamento dos projetos FCT e ANI (2007-2017)

Fonte: CEGOT.UP; fonte dos dados: INE, Sistema de Contas Integradas das Empresas (2017); FCT (2017); ANI (2017)

148.A produtividade da nossa economia passa nomeadamente pela capacitação do capital humano (qualificações e competências), que envolve não só os níveis de escolaridade dos trabalhadores, como a aprendizagem ao longo da vida (educação e formação contínua, adaptação às necessidades laborais). Atualmente, o peso da população empregada sem escolaridade é praticamente residual (1,7%) e os níveis de escolaridade mais elevados têm vindo a aumentar progressivamente, mas ainda assim, Portugal continua a registar níveis de instrução e qualificação bastante baixos, quando comparados com o contexto europeu (a proporção de população empregada com ensino superior em Portugal é 26%, na UE28 34%). Em termos geográficos, existe uma forte concentração de capital humano mais qualificado nas áreas metropolitanas e nas cidades médias (Figura 29).

149.Segundo o INE (2014), a proporção de trabalhadores com profissões não qualificadas com habilitações ao nível do ensino secundário ou superior é de 21%, o que mostra a fraca capacidade da estrutura empresarial absorver os

recursos humanos existentes. Face a este contexto, importa apostar na educação e formação como um importante ativo para a promoção da convergência económica e social e para o desenvolvimento de processos de inovação (competências académicas, formativa profissional e aprendizagem ao longo da vida). Por outro lado, há a necessidade de aumentar a capacitação organizacional, particularmente das empresas, por via da incorporação do capital humano altamente qualificado, encarando-o como um dos principais ativos organizacionais para superar os desafios da inovação e da revolução industrial 4.0.

Mosaico territorial das atividades económicas

150.As políticas económicas devem ter em conta as especificidades e as riquezas endógenas de cada território. A exploração das características distintivas é premente para os territórios, pois as especificidades diferenciadoras podem converter-se em vantagens competitivas. Tipificar e mapear as

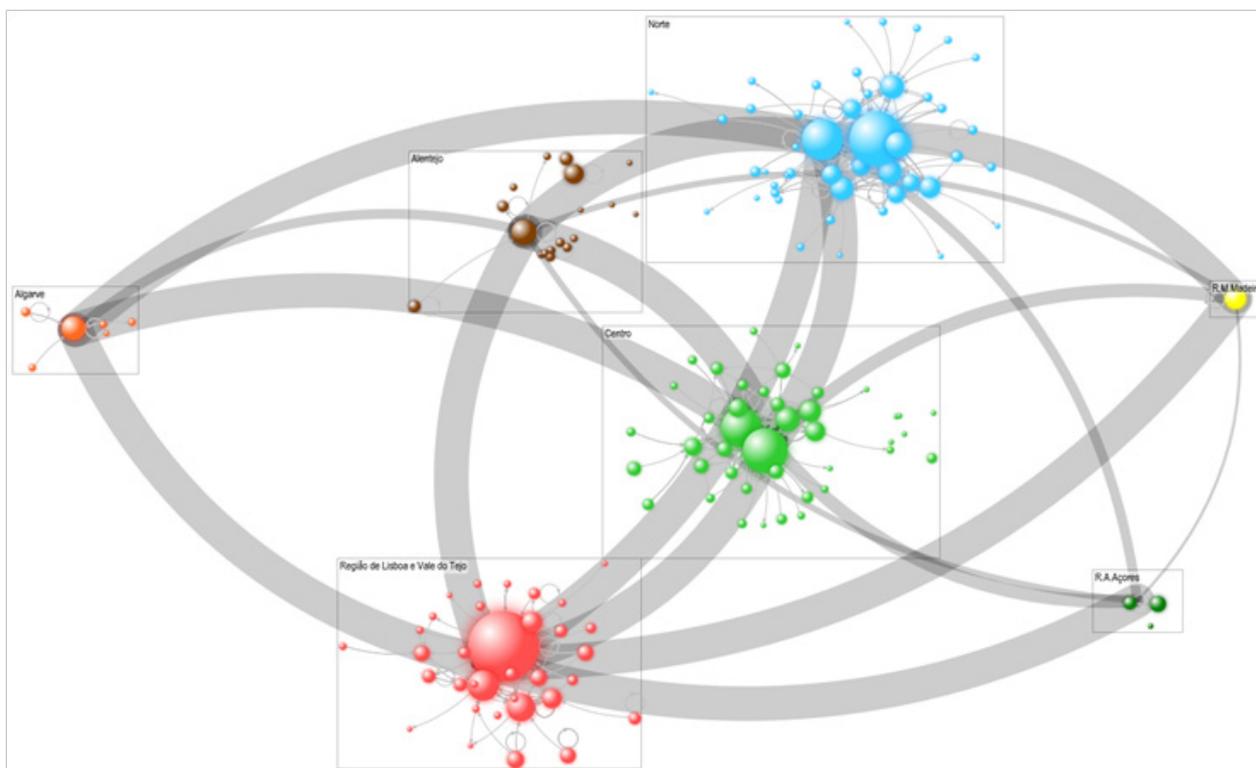


Figura 31: Rede nacional de produção de conhecimento e inovação, por NUTS II (2007-2015)

Fonte: CEGOT.UP; Fontes dos dados: FCT (2007 - 2010); ANI (2007 - 2015)

atividades económicas dá visibilidade a um mosaico territorial que identifica algumas das especificidades diferenciadoras dos territórios, fazendo sobressair uma riqueza geográfica associada às atividades. Alguns territórios exibem estruturas diversificadas enquanto outros mostram fortes níveis de especialização.

151. Em Portugal podem-se identificar oito tipos de territórios, em função de um conjunto de indicadores económicos, alicerçados na classificação das atividades económicas:

- Com uma concentração geográfica na AML e nos concelhos do Porto, Matosinhos, Maia, Aveiro e Sines, sobressai um perfil territorial alicerçado sobretudo em atividades terciárias (Figura 30, perfil 1), onde se evidenciam os serviços às empresas, os transportes e a logística e a indústria e serviços das TIC. Existe ainda comércio a retalho e restauração, comércio por grosso e serviços coletivos, atividades em geral muito empregadoras. Aqui concentra-se 33% do pessoal ao serviço e 37% das exportações de bens e produtos, do país.
- Nas cidades de média dimensão e nas áreas urbanas metropolitanas, surge um perfil territorial (Figura 30, perfil 2) com uma considerável diversidade de atividades, de comércio e serviços, sobretudo o comércio a retalho e a restauração, os serviços às empresas, e os serviços coletivos e públicos (muito

concentradoras de emprego). Em alguns contextos, poderão vir associadas algumas atividades industriais e o comércio por grosso. Neste perfil concentra-se 28,5% do emprego e 20,5% das exportações de bens e produtos, do país.

- Um perfil territorial marcado pela indústria surge em alguns concelhos do Ave, Cávado, Tâmega e Sousa e ainda em Ovar, Oliveira de Azeméis, Belmonte, Castanheira de Pera e Alcanena. Evidenciam-se atividades ligadas (Figura 30, perfil 3) ao têxtil, vestuário e calçado, ao setor automóvel, à construção metálica, às cerâmicas e afins ou às madeiras, cortiça e mobiliário. São atividades fortemente exportadoras de bens e produtos. Neste perfil concentra-se 10% do pessoal ao serviço e 18% das exportações de bens e produtos do país.
- Um novo perfil territorial (Figura 30, perfil 4) aparece ligado à importância do setor da madeira, cortiça e mobiliário. Por vezes aparece a têxtil, vestuário e calçado e a agricultura e a indústria agroalimentar. Surge em Santa Maria da Feira (cortiça), no Pinhal interior da Região Centro, alguns concelhos de Viseu e Dão Lafões, e na Lezíria do Tejo. Aqui concentra-se 4% do pessoal ao serviço e 6% das exportações de produtos e bens do país.
- Com uma geografia mais pontualizada (Figura 30, perfil 5), sobressai um perfil pouco especializado, associado a uma mistura de atividades intensivas

em capital humano (sobretudo a construção; a têxtil, vestuário e calçado; a madeira, cortiça e mobiliário; alguma agricultura, agroalimentares e pescas; e comércio a retalho e a restauração). Neste perfil concentra-se 3% do pessoal ao serviço e 2% das exportações de bens e serviços do país.

152. A partir daqui, surgem os territórios marcados pela presença das atividades do setor primário:

- Identifica-se um perfil em alguns concelhos do Alto Minho e Terras de Trás-os-Montes, com uma forte presença na Região Centro e no Oeste, em alguns concelhos do Alentejo Litoral e do Algarve e ainda nas R.A. da Madeira e dos Açores (Figura 30, perfil 6). Aparecem aqui as atividades de exploração dos recursos naturais (agricultura/agroalimentar, florestas, pescas e conservas), associadas à construção e ao terciário, nomeadamente o comércio a retalho e a restauração, o comércio por grosso de agricultura/floresta/agroalimentar, os serviços públicos (em particular, os administrativos e a educação), a cultura e o turismo. Neste perfil concentra-se 16% do pessoal ao serviço e 12% das exportações de bens e produtos do país.

- Por fim, nos concelhos localizados claramente no Alentejo, e no Alto Tâmega e Douro e interior do Alto Minho, dominam as atividades ligadas à agricultura, às atividades agroalimentares (Vila do Conde, por exemplo), e no litoral às pescas (Figura 30, perfil 7). A forte especialização no setor primário, mistura-se com algum comércio a retalho e restauração, serviços ao turismo, e do setor da construção. Em termos de emprego os serviços de administração pública têm relevo. Neste perfil concentra-se 6% do pessoal ao serviço e 4% das exportações de bens e serviços do país.

Territorialização do sistema colaborativo de produção de conhecimento e inovação

153. A inovação é um processo cada vez mais colaborativo. A exploração dos projetos de inovação em rede interorganizacional, durante o quadro comunitário anterior, permite analisar a prática colaborativa em matéria de inovação. A nível nacional os projetos de inovação estão enraizados fundamentalmente em formas sintéticas e analíticas de conhecimento base dirigidas a diferentes ramos de atividade e tipos de organização, potenciando a fertilização cruzada de diferentes áreas tecnológicas. Os projetos de I&D+i, atendendo ao volume de

financiamento (2007-2015), estruturam um sistema nacional de inovação enraizado sobretudo num conjunto de áreas tecnológicas principais - as TIC, as tecnologias dos materiais, a engenharia mecânica, a eletrónica e instrumentação e a engenharia química - que no seu conjunto representam 55% do financiamento total dos projetos colaborativos de inovação.

154. O sistema nacional de inovação evidencia redes colaborativas envolvendo fundamentalmente organizações da esfera institucional das empresas e das universidades/institutos de investigação científica. O envolvimento de outras esferas organizacionais é muito reduzido (por exemplo, agências governamentais, associações cívicas/de consumidores/de utentes e utilizadores). Os ecossistemas regionais de inovação exibem um certo perfil diversificado quanto à base de conhecimento em que enraizam os processos colaborativos de inovação. O ecossistema da Região Norte está a privilegiar as TIC (25% dos projetos), as tecnologias dos materiais (15,5%) e a engenharia mecânica (9,5%). O ecossistema da Região Centro desenvolve as mesmas áreas tecnológicas, com pesos muito semelhantes (as TIC com 27% dos projetos, as tecnologias dos materiais com 15,5% e a engenharia mecânica com 11%). A Área Metropolitana de Lisboa apresenta um perfil diferente porque aposta muito nas TIC (34,5% dos projetos), nas biotecnologias (10,7%) e na eletrónica e instrumentação (13,1%). Os restantes ecossistemas regionais aparentam estar numa fase embrionária, dado o reduzido volume de financiamento que captam. O Alentejo dirige-se sobretudo para as tecnologias dos materiais (28% dos projetos), a engenharia mecânica (18%) e a engenharia química (18%). O Algarve opta sobretudo pelas TIC (37,5% dos projetos), mas também pelas tecnologias agrárias e alimentares (25%) a energia (12,5%) e as tecnologias dos materiais (12,5%). As R.A. da Madeira e dos Açores apresentam valores residuais.

155. No conjunto do sistema nacional de inovação, os setores de aplicação alvo dos processos de inovação compreendem um leque alargado de atividades. Destacam a saúde, a energia, a indústria agroalimentar e as máquinas industriais, que captaram cerca de um terço do total de financiamento. À escala dos ecossistemas regionais, observa-se que os projetos de inovação dirigem-se fundamentalmente para diferentes setores de aplicação, construindo perfis regionais diversificados. A rede de inovação revela, por um lado, que a base organizacional está a direcionar os seus esforços de inovação para setores de atividade e para áreas tecnológicas que refletem as prioridades das políticas regionais e

nacionais de especialização inteligente e, por outro lado, que existem processos de cruzamento da base de conhecimento com os setores de aplicação, o que favorece a produção e a difusão da inovação.

156. A rede nacional de produção de conhecimento e inovação estrutura-se, fundamentalmente, em torno de três ecossistemas regionais centrais, relacionados entre si e com as restantes regiões mais periféricas da rede: AML, Norte (particularmente nas sub-regiões da AMP, do Cávado e do Ave) e Centro (particularmente nas sub-regiões de Coimbra e de Aveiro) (Figura 30). Estes três ecossistemas reúnem a fatia mais considerável do financiamento para o apoio aos processos de I&D+I, assim como é nestes ecossistemas que se localiza o maior número de organizações com capacidades reveladas no desenvolvimento de projetos de inovação, quer pelo desempenho do papel de liderança desses projetos, quer pelo desempenho do papel de participantes em redes de inovação lideradas por outras organizações (Figura 31). O ecossistema da RLVT é fortemente polarizada por Lisboa, emergindo ainda Oeiras, Almada, Torres Vedras, Amadora, Cartaxo e Loures com uma capacidade relacional regional significativa. Os restantes concelhos têm uma menor expressão no sistema colaborativo regional. Na Região Norte o ecossistema é territorialmente mais inclusivo, pois nele participa um maior número de concelhos, Porto, Braga, Maia, Vila Nova de Gaia, Vila Real, Santa Maria da Feira, Guimarães, e ainda São João da Madeira, Vila Nova de Famalicão, Matosinhos, Felgueiras e Oliveira de Azeméis. Nos territórios do interior, Vila Real e Bragança também têm uma expressão muito significativa. No Centro, emerge um ecossistema regional bicéfalo, polarizado por Coimbra e Aveiro, coroado por um conjunto de nós com alguma capacidade relacional, como são os casos de Marinha Grande, Castelo Branco, Ovar, Leira e Covilhã. A Região do Alentejo tem uma fraca expressividade (evidencia-se só Évora e Vendas Novas), e as Regiões do Algarve, Madeira e Açores são quase invisíveis nos processos colaborativos. É uma rede ainda pouco internacionalizada, a interligar-se sobretudo com Espanha (Madrid, Barcelona e Valencia), com França (Paris), Reino Unido (Londres), e os Estados Unidos (Austin, Boston e Cambridge).

Economia circular e de baixo carbono

157. O crescimento da procura e a crescente pressão sobre os recursos naturais fazem sobressair a necessidade da sociedade avançar para um paradigma económico mais sustentável, eficiente e produtivo que

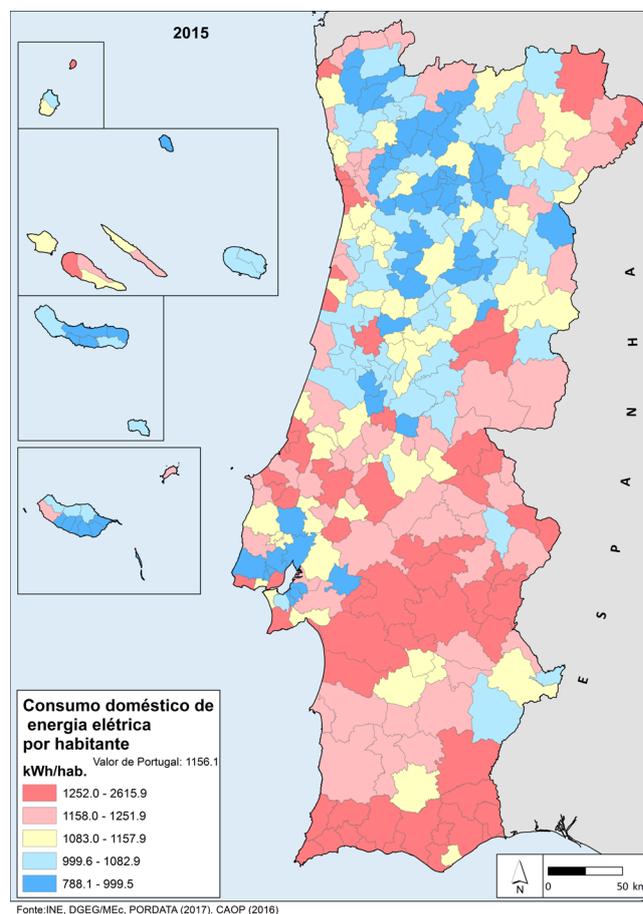


Figura 32: Consumo doméstico de energia elétrica por habitante (kWh/hab) (2015)

Fonte: CEGOT.UP; fonte dos dados: INE, DGEG/MEC, PORDATA (2017)

assegure o desenvolvimento económico, a qualidade de vida e de emprego da população e a manutenção do equilíbrio dos recursos naturais. Deste modo, uma economia mais circular (modelo económico reorganizado, assente na redução, reutilização, recuperação e reciclagem de materiais e energia) tem vindo a ser apresentada como o caminho para a mudança de paradigma, assumindo que quanto mais circular for a economia, menos recursos naturais serão usados e menor será a pressão sobre o ambiente.

158. A análise do metabolismo urbano e regional e a reestruturação deste sistema pode beneficiar o uso mais eficiente e produtivo dos recursos materiais, gerador de poupanças económicas e da redução dos impactos ambientais. Trata-se de uma mudança estrutural, envolvendo o contexto político, educacional e económico. Trata-se de uma mudança societal, que além das dimensões individuais ou organizacionais, também engloba estratégias às escalas de governança territorial urbana e regional.

159. Em matéria de consumo final de energia elétrica,

sobressaem os consumos para fins industriais (sobretudo indústria transformadora - 37,2%) e setor doméstico (36,4%), representando os restantes setores 36,4%). A energia proveniente do consumo próprio/ autoconsumo continua a deter uma representatividade bastante reduzida (2,2% no contexto nacional). A produção de energia elétrica a partir de fontes renováveis representa 62% do total (2016).

160. Globalmente, o consumo de energia final atingiu em 2016, os 15,5 Mteq, (-12% em relação a 2010). As elevadas importações de energia continuam a ser uma realidade a nível nacional, tendo aumentado 16% entre 2010 e 2016. O petróleo e seus derivados continuam a ser a fonte energética mais utilizada (49% em 2016). As emissões de GEE (em CO₂eq) permanecem elevadas. Estas emissões provêm sobretudo do setor dos transportes, da produção e transformação de energia e do setor industrial.

161. Apesar de uma clara aposta nas fontes renováveis (como já referimos anteriormente), Portugal ainda produz e move-se sobretudo por força dos combustíveis fósseis, apresentando uma elevada dependência energética do exterior que ultrapassa os 70%, mas tem um enorme potencial de produção de energia limpa, a partir de recursos renováveis. Podemos dizer que Portugal é um país rico em sol e vento e é mesmo o país da União Europeia com o maior número de horas de exposição solar. O Compromisso para o Crescimento Verde estabelece o objetivo de “reforçar o peso das energias renováveis”, determinando a meta de 40% em 2030. Em 2014, Portugal já tinha alcançado 87% da sua meta para 2020.

162. Concluindo, se aproveitarmos o potencial endógeno das fontes renováveis de energia, se adotarmos os exigentes padrões de eficiência energética, se promovermos uma mobilidade sustentável e se apostarmos, desde já, nas tecnologias limpas, estaremos certamente em melhores condições para competir no mercado europeu e global. Em todo o país, a aposta na eficiência energética e a utilização racional da energia depende de alterações no comportamento dos consumidores, que deverão ser fomentadas por políticas públicas que favoreçam a oferta de opções racionais de consumo e complementadas com tecnologias e/ou processos energeticamente mais eficientes.

163. A necessidade de aumentar a eficiência energética na mobilidade implica globalmente a substituição do transporte individual pelo transporte coletivo, especialmente nas deslocações diárias nos centros

urbanos. O conceito de economia circular aplicado aos transportes tem plena tradução na chamada mobilidade partilhada, em que a posse de veículo próprio para as deslocações dos cidadãos dá lugar ao uso partilhado de veículos, individuais ou coletivos, conforme as situações. O mercado de automóveis, para uso individual dos consumidores, dará lugar a oferta de serviços de transportes, integrados e cada vez mais customizados em função da utilização concreta.

164. Relativamente aos resíduos urbanos recolhidos de forma diferenciada ou seletiva pelos habitantes (kg/hab.), verifica-se que o comportamento dos indicadores se tem mantido relativamente estável ao longo dos últimos anos, traçando uma tendência de diminuição desde 2010, o que estará diretamente ligado com o contexto económico e social do país: com a recessão económica, regista-se uma diminuição do desperdício alimentar e material, contribuindo para a redução dos resíduos urbanos produzidos. Entre 2010 e 2015, a produção de resíduos urbanos diminuiu 13%, contudo Portugal ainda tem de trabalhar para atingir as metas propostas.

165. O índice de hierarquia de gestão dos resíduos urbanos³ permite conhecer o modo como têm sido geridos os resíduos produzidos, fornecendo informação sobre o estado da economia circular. O indicador para 2014, revela que Portugal tem um índice de -39,3%, bastante aquém do desejado, demonstrando que as opções de gestão de resíduos no nosso país ainda não passam maioritariamente pela reciclagem e pela valorização orgânica de resíduos.

166. Os fundamentos de circularidade da economia passam também pela redução dos desperdícios alimentares, através da redução dos resíduos produzidos e do aumento da produtividade da cadeia de valor. Um terço da alimentação humana é desperdício, o que levou a Comissão Europeia a impor a meta de redução de 50% do desperdício alimentar para 2020. Por ano, Portugal perde 1 milhão de toneladas de alimentos (as famílias desperdiçam 324 mil toneladas).

167. A eficiência no uso da água é ainda uma meta a alcançar. Apenas 65% da água que é captada é efetivamente utilizada. O setor industrial é o que apresenta um valor mais baixo relativamente às ineficiências (cerca de 22,5%), enquanto os setores urbano e agrícola representam 25% e 37,5%, respetivamente. A reutilização é ainda residual, quando comparada com os restantes Estados Membros. Estima-se que anualmente apenas 6,1 milhões de m³ de águas residuais sejam tratadas. De acordo com

o Plano Nacional de Uso Eficiente de Água 2020, o setor industrial terá de fazer um esforço acrescido de redução (passar para 15%). A meta para o setor urbano é de 20% e para o setor agrícola é de 35%.

168. Nos últimos anos a recessão económica e social fomentou junto dos indivíduos e das organizações novas dinâmicas empreendedoras e colaborativas, tendo em vista encontrar respostas às situações de crise e rutura. Desencadearam-se ou reativaram-se novas economias, designadas por economias alternativas. Por outro lado, a revolução digital e a generalização do uso da Internet e das novas tecnologias de informação e comunicação, facilitaram a emergência de uma nova organização societal, suportada em redes de colaboração horizontal, envolvendo os cidadãos, as empresas, os organismos e instituições públicas e privadas.

169. Em termos económicos, estas dinâmicas refletiram-se na emergência de uma economia alternativa, com forte ligação com a economia circular (que reforça a responsabilidade ambiental, face às gerações futuras), que fomenta a importância da proximidade nos sistemas de produção e consumo (mercados, feiras, moedas sociais), da recirculação de bens (locais de troca, venda em 2ª mão), e da troca de serviços ("*time banks*"). Em Portugal, os circuitos curtos de comercialização de frescos hortícolas e frutícolas e de pescado têm contribuído para a valorização dos produtos e dos produtores locais.

A dinâmica do turismo

170. A capacidade do turismo em transformar a economia, a sociedade, a cultura, o território ou o ambiente, é aceite, a diferentes escalas e horizontes temporais, de modo consensual. A facilidade em encontrar, neste domínio de atividade, efeitos positivos, bem como a rapidez com que esses efeitos podem ser verificados, da metrópole aos territórios do interior, do balnear à montanha, do cosmopolita ao espaço protegido, acrescenta uma expectativa estimuladora à evolução do conjunto de atividades que o integram. O turismo detém, igualmente, um enorme potencial de modernização do território, de influência no aumento da coesão territorial e na capacidade de fixação e de integração das populações, nomeadamente através da criação de emprego. O turismo, nas suas múltiplas dimensões, afigura-se como uma oportunidade para o desenvolvimento dos diferentes territórios.

171. Portugal continua a ser caracterizado, numa perspetiva territorial, por uma enorme diversidade da atividade turística repartida entre a concentração nas quatro principais áreas (Algarve, Lisboa, Madeira e Grande Porto) e a dispersão em territórios de cariz rural. A capacidade do turismo em impulsionar o processo de desenvolvimento numas e noutras é, de qualquer forma, incontornável e inquestionável.

172. Complementarmente verifica-se que 80% das dormidas em estabelecimento de alojamento turístico ocorram nestas quatro principais áreas turísticas (em 2015). Acresce que este processo de concentração se torna ainda mais notório quando se verifica que os cinco primeiros municípios correspondem a um pouco mais de 50% das dormidas totais em estabelecimentos hoteleiros e os dez primeiros a cerca de 65%. Nove destes municípios registaram, em 2015, valores superiores a 1 milhão de dormidas, metade dos quais encontrava-se no Algarve. O turismo português integra realidades distintas ainda que caracterizadas pela capacidade em assumir um papel motor das dinâmicas territoriais, seja da base económica, da intervenção social e cultural, ou da consciencialização ambiental. Esta realidade tem-se revelado persistente, desde pelo menos os anos 90 do século XX, e de certa forma com contornos semelhantes aos da atualidade. Deste modo, o turismo em Portugal continua concentrado em ativos estratégicos como o Clima, o Mar, e a sua História e Cultura, e sobretudo nos meses de julho a setembro.

173. Deste modo o turismo constitui tanto um motor de renovação das áreas de turismo consolidado, mais cosmopolita e de vigência mais longa, como micromotores que impulsionam as áreas de baixa densidade, reforçando a redistribuição da riqueza, a introdução da inovação, o aumento da visibilidade de territórios deprimidos e o reforço da identidade dessas áreas. O aumento da atividade turística em Portugal, tem tido um papel bastante significativo na recuperação económica do país e na revitalização das áreas antigas, sobretudo de Lisboa e do Porto. As habitações de arrendamento a curto prazo, destinadas principalmente a turistas, aumentaram significativamente nos últimos anos, tornando-se a principal forma de arrendamento sobretudo nos centros das cidades de Lisboa e do Porto. Em termos de implicações no mercado habitacional, por um lado, muitos proprietários estão a optar por reabilitar as suas propriedades e regista-las como estabelecimentos de alojamento local, por outro lado, o mercado de aquisição está a crescer muito devido à forte presença de investidores estrangeiros.

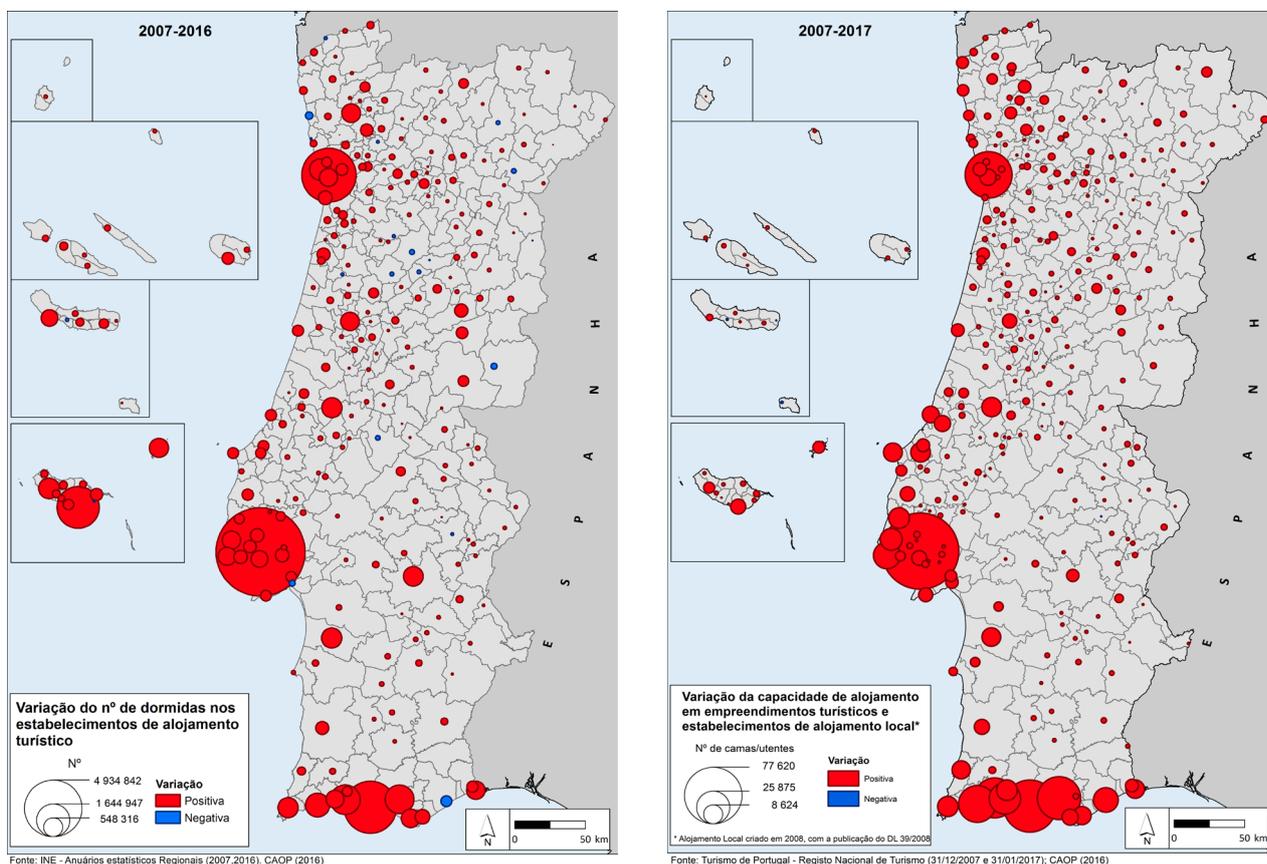


Figura 33: Dinâmica da procura - evolução das dormidas nos estabelecimentos de alojamento turístico, por concelho (2007-2016); Dinâmica da oferta - evolução da capacidade de alojamento em empreendimentos turísticos e estabelecimentos de alojamento local, por concelho (2007-2017)

Fonte: CEGOT.UP; fonte dos dados: INE, Anuários estatísticos regionais; RNT (2017)

174.A estratégia para o turismo (ET 27) define um referencial estratégico para a década e uma visão que consiste na afirmação do Turismo como *hub* para o desenvolvimento económico, social e ambiental em todo o território, posicionando Portugal como um dos destinos turísticos mais competitivos e sustentáveis do mundo. Incorpora preocupações em matéria de política pública de ordenamento do território, contribuindo para valorizar o território, impulsionar a economia, potenciar o conhecimento, gerar redes e conectividade e projetar Portugal, visando concorrer para a sustentabilidade do turismo na sua tripla dimensão: económica, ambiental e social.

175.Em termos de principais ameaças e fragilidades com tradução direta no território, destaca-se o aumento da pressão sobre os destinos e recursos, a possibilidade de sobrecarga turística em determinados locais/destinos, podendo originar impactos negativos, designadamente de natureza ambiental e social, a litoralização da procura de alojamento turístico (93% das dormidas no Continente concentram-se no litoral),

o aumento da taxa de sazonalidade, que se tem vindo a acentuar em todas as regiões do país, assumindo particular relevância no Algarve (46% em 2015). Em termos de potencialidades e oportunidades, realça-se a alteração de padrões de consumo e motivações que privilegiam destinos que ofereçam experiências diversificadas, autênticas e qualidade ambiental, a procura crescente por hábitos saudáveis e produtos de saúde e bem-estar, o crescimento do turismo sénior que se posicionam em segmentos elevados da oferta, a diversidade e o elevado valor do património histórico-cultural, e a autenticidade com inovação.

Partindo de uma produtividade estagnada durante os anos da crise financeira, Portugal inverteu a tendência no período pós-crise, com sinais de recuperação da capacidade de produção de riqueza, impulsionado, à escala sub-regional, sobretudo pela AML e AMP, e à escala regional, sobretudo pela Região Norte. Sublinhe-se a acentuada tendência para a terciarização da estrutura produtiva.

A recuperação da economia no período pós-crise tem-se refletido na diminuição do desemprego, graças ao importante contributo de serviços (como o turismo, serviços às empresas ou TIC), mas também das indústrias (têxtil, vestuário e calçado, madeira, cortiça e mobiliário) ou mesmo do setor da agricultura e das agroalimentares. Territorialmente, observa-se uma forte segmentação espacial com cerca de 30% dos concelhos (maioritariamente pertencentes à faixa dos territórios de alta densidade) a concentrarem mais de 80% do pessoal ao serviço, sublinhando-se o papel das cidades médias para a ancoragem do emprego nos territórios de baixa densidade.

Relativamente à capacitação do capital humano, Portugal continua a registar níveis de instrução e qualificação bastante baixos, quando comparados com o contexto europeu, agravados pela fraca capacidade da estrutura empresarial para absorver os recursos humanos qualificados existentes. No continente, observam-se valores percentuais mais elevados de população com ensino superior completo sobretudo nas áreas metropolitanas de Lisboa e Porto e nas capitais de distrito. Nas R.A. dos Açores e da Madeira, só o Funchal integra este grupo de cidades com maior percentagem de capital humano com ensino superior.

Em termos de potenciais locais e regionais, visualiza-se um mosaico de atividades diversificado em termos territoriais. Os ecossistemas regionais de inovação estruturam-se sob a forma de rede colaborativa, suportada pela interação das empresas e das universidades/institutos de investigação científica, com uma participação reduzida de outras esferas organizacionais. Abarca um leque significativo de setores de aplicação relacionados com a indústria e os serviços. Territorialmente, a rede tem amarração nacional nos territórios com maior espessura organizacional na produção de conhecimento científico e aplicado e com maior densidade industrial e de serviços. A geografia dos processos de inovação estrutura-se, fundamentalmente, em torno de três ecossistemas regionais de inovação (centrados em Lisboa, Porto e Coimbra), relacionados entre si e com as restantes regiões mais periféricas da rede, e estendendo-se à escala internacional.

Em termos da emergência de algumas atividades ou de novos modelos económicos, a esfera da responsabilidade ambiental e a velocidade dos avanços tecnológicos estão a pressionar a capacidade de adaptação das políticas económicas a novas atividades e novos modelos económicos, implicando, nomeadamente a maior circularidade da economia.

1 O setor do comércio e serviços é analisado com maior profundidade no capítulo 2.8 Sistema Urbano.

2 Relação entre o número de pessoas em idade potencial de entrar no mercado de trabalho, dos 20 a 29 anos, e o número de pessoas em idade potencial de sair do mercado de trabalho, dos 55 a 65 anos.

3 O indicador pode variar entre -100% (opções de gestão de resíduos onde não existe a reciclagem e valorização orgânica de resíduos) e 100% (opções de gestão de resíduos onde todos são reciclados ou valorizados organicamente). No caso de -100% não há qualquer aplicação do princípio da hierarquia dos resíduos, enquanto que no caso de 100% a aplicação da hierarquia dos resíduos é total (PORDATA, 2017).

Nota metodológica da Figura 30: Síntese dos perfis territoriais da diversidade económica (2014/2015).

Para o perfil das atividades económicas contempla-se o pessoal ao serviço e as exportações, referentes ao ano de 2014/2015, classificando as atividades económicas (3 dígitos) em 35 setores, por concelho: Agricultura/Agroalimentar, Pescas e Conservas; Atividades de Desporto e Lazer; Atividades Imobiliárias; Borracha e plásticos; Cerâmicas e Outros; Materiais de Construção; Comércio a Retalho e Restauração; Comércio e Reparação Automóvel; Comércio por Grosso; Construção e Engenharia; Construção Metálica & Construção Naval; Indústrias Extrativas; Fundação, Siderurgia e Metalurgia; Indústria Farmacêutica e Instrumentação Médica; Indústrias Criativas; Investigação e Desenvolvimento; Madeira, Cortiça, Mobiliário; Máquinas de Uso Geral e Setorial; Máquinas e Equipamentos Elétrico; Material de Transporte – Aeronáutica; Material de Transporte – Automóvel; Material de Transporte – Diverso; Material de Transporte – Equipamento ferroviário; Pasta e Papel; Produtos Metálica e Mecânica ligeira; Química Diversa; Redes e Serviços Infraestruturais (sedes); Refinação de Petróleo & Química industrial; Serviços às Empresas; Serviços Coletivos; Serviços Financeiros; Serviços Sociais; Têxtil, Vestuário e Calçado; TICE, Indústria e Serviços; Transportes e Logística e Turismo. Como indicadores ilustrativos entraram o VAB e o Investimento do Quadro Comunitário (QREN 2007-2014). Esta análise sustenta-se numa análise de correspondências múltiplas descrita na nota metodológica do capítulo 2.3 População e estruturas sociais.



2.5

Infraestruturas

Nas últimas décadas, Portugal investiu nas infraestruturas físicas e avançou claramente em matéria de coesão territorial. O país registou profundas alterações das redes de infraestruturas, com reflexos positivos nos níveis de bem-estar dos portugueses. Atualmente, emergem ainda algumas carências que devem ser priorizadas nos diferentes domínios. A equidade territorial também se constrói com melhores níveis de mobilidade, física e virtual, e uma governança territorial integrada e articulada que tenha em vista a resolução dos problemas.

Infraestruturas ambientais

172. A qualidade do serviço no abastecimento público de água, no saneamento de águas residuais urbanas e na gestão de resíduos urbanos em Portugal evoluiu muito nas últimas décadas, fruto de um esforço de investimento significativo no quadro de uma política pública consistente, tendo sido determinante o cofinanciamento por fundos comunitários.

173. Em termos de evolução verifica-se que, no início da década de 90, a cobertura do serviço de abastecimento de água era cerca de 80%, tendo esta percentagem vindo a aumentar contínua e significativamente, atingindo 95% em 2011, cumprindo assim o objetivo definido no PEAASAR II (2007-2013) de servir cerca de 95% da população total do país com sistemas públicos de abastecimento de água. Este valor manteve-se até 2014, registando-se em 2015 uma melhoria na cobertura do serviço de abastecimento de água, cujo valor alcançou os 96%.

174. Em relação às atividades de drenagem e tratamento de águas residuais ainda persistem dificuldades diversas no cumprimento das obrigações legais nacionais e comunitárias, apesar de se terem vindo a registar melhorias importantes. Em termos de evolução, a cobertura

do serviço de saneamento tem vindo a aumentar na última década, ainda que a um ritmo mais lento quando comparado com o abastecimento de água.

175. Em 2015 a cobertura do serviço de drenagem de águas residuais e de tratamento de águas residuais era ainda de 83% e 82%, respetivamente, não tendo sido alcançado o objetivo estabelecido no PEAASAR II para 2013, de dotar 90% da população com rede de drenagem e com tratamento de águas residuais. No que diz respeito ao valor da adesão ao serviço de saneamento de águas residuais, este apresenta ainda potencial de melhoria, à semelhança do que se verifica no caso do abastecimento de água, registando 87,2% em 2015, refletindo assim situações decorrentes da utilização de soluções de tratamento individuais.

176. Em termos de qualidade da água verifica-se que em 2015, tal como nos anos anteriores, foi atingido praticamente o pleno em termos da percentagem de análises realizadas, com 99,93%, o que é uma evolução muito assinalável, quando em 2000 este valor era de cerca de 80%. Tanto o serviço de abastecimento de água como o serviço de saneamento de águas residuais têm evoluído devido ao investimento realizado pelos municípios, que detêm a competência para a baixa, beneficiando em muitos casos do cofinanciamento por fundos comunitários dos planos operacionais

regionais. Por outro lado, a evolução verificada deve-se a elevados níveis de investimento em alta que sofreu um incremento considerável no passado recente, potenciado pela criação dos sistemas multimunicipais.

177. Com a aprovação do PENSAAR 2020, que sucedeu ao PEAASAR 2007-2013, existem agora novos desafios para o setor que exigem uma gestão eficiente dos recursos. Neste domínio, o País evoluiu de uma situação, na primeira metade da década de 90, de apenas 27% de gestão adequada dos resíduos urbanos produzidos para 100%, passando a existir uma cobertura total do serviço em termos infraestruturais, cumprindo a meta estabelecida no Plano Estratégico de Resíduos Sólidos Urbanos (PERSU 1997-2001).

178. Na última década, mais propriamente desde 2002, altura que se concluiu o encerramento de todas as lixeiras existentes, até ao presente, Portugal evoluiu de uma situação em que a gestão dos resíduos se baseava quase exclusivamente na sua deposição em aterro, salvo na zona da Grande Lisboa e Grande Porto servida por unidades de incineração, para uma cada vez maior valorização, dando-se o seu desvio de aterro, cumprindo o definido no PERSU II (2007-2016). Esta evolução deve-se ao esforço conjunto de muitas entidades, sendo que o principal papel vai necessariamente para as entidades gestoras responsáveis por estes serviços.

179. Destaca-se ainda o esforço que tem sido desenvolvido no país na implementação dos diversos fluxos de gestão de resíduos, nomeadamente de gestão de embalagens e resíduos de embalagens, equipamentos elétricos e eletrónicos e de pilhas e acumuladores e na implementação de soluções tecnológicas para a valorização orgânica dos resíduos urbanos. Na sequência da aprovação do plano estratégico para os resíduos urbanos e da nova estratégia para o setor de abastecimento de água e saneamento de águas residuais, têm vindo a ser realizados novos investimentos nestes setores com vista ao cumprimento das metas estabelecidas.

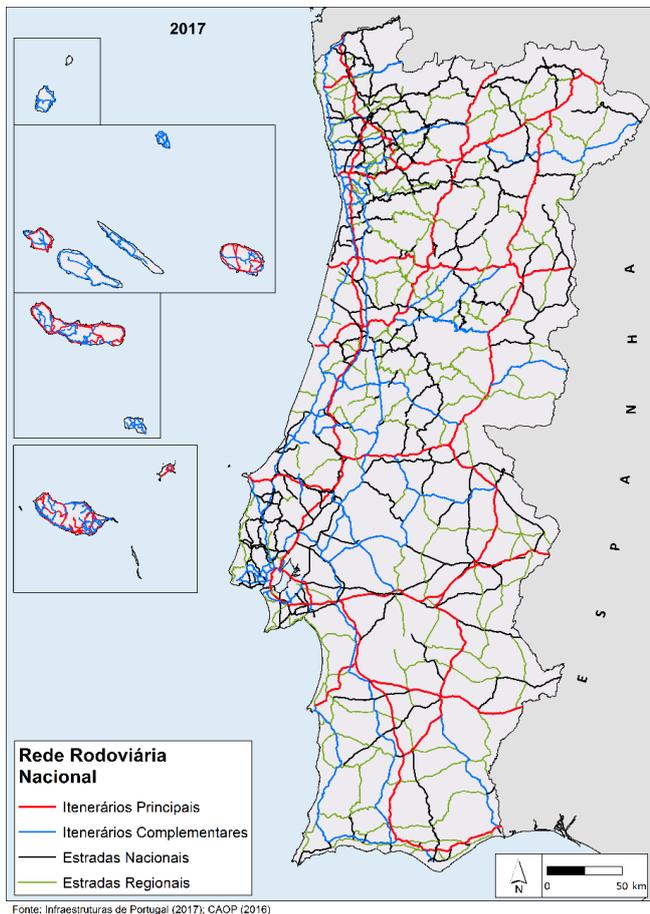
Redes de transportes e logística

180. Na sequência da adesão à CEE, assistiu-se em Portugal a um forte investimento no sistema de acessibilidades. A transferência de fundos comunitários, associada ao estabelecimento de parcerias público-privadas, acelerou o processo de infraestruturização do território. O país passou por

profundas alterações das redes de infraestruturas e de equipamentos, com reflexos positivos nos níveis de bem-estar dos portugueses. Contudo, a partir de 2011, em consequência da crise económica, assistiu-se a um forte abrandamento do investimento no setor dos transportes, com a suspensão de planos de investimentos estruturantes, focando-se a ação sobretudo na implementação do conjunto de reformas preconizadas pelo Plano Estratégico de Transportes - PET (2011-2015). Paralelamente, foram redefinidas as prioridades de investimento anteriormente previstas, em divergência com o modelo territorial preconizado no PNPOT 2007. As novas prioridades, direcionadas maioritariamente para o transporte de mercadorias, moldaram o Plano Estratégico de Transportes e Infraestruturas PETI 3+ (2014-2020), o qual definiu um novo conjunto de reformas a implementar no setor bem como o conjunto de investimentos em infraestruturas de transportes a concretizar até ao final da década, recuperando algum investimento público neste domínio.

181. No transporte terrestre, o investimento histórico beneficiou particularmente a rede rodoviária, cuja capacidade foi amplamente expandida. Em 2017, encontra-se concretizada 90% da rede fundamental e 83% da rede complementar, previstas no Plano Rodoviário Nacional (PRN 2000). Cerca de 21% da rede rodoviária nacional é constituída por autoestradas, cuja extensão totaliza cerca de 3100 km. A construção de um conjunto de vias, que uniu as principais cidades do país e ligou o litoral com o interior e o norte com o sul do país e assegurou ainda boas ligações às principais fronteiras terrestres, constituiu o principal instrumento de estruturação do território e de melhoria das acessibilidades internacional, inter-regional e interurbana. Da mesma forma, o desenvolvimento da rede rodoviária insular tem suportado a estruturação do território nas Regiões Autónomas, no sentido de uma aproximação dos principais aglomerados de cada ilha.

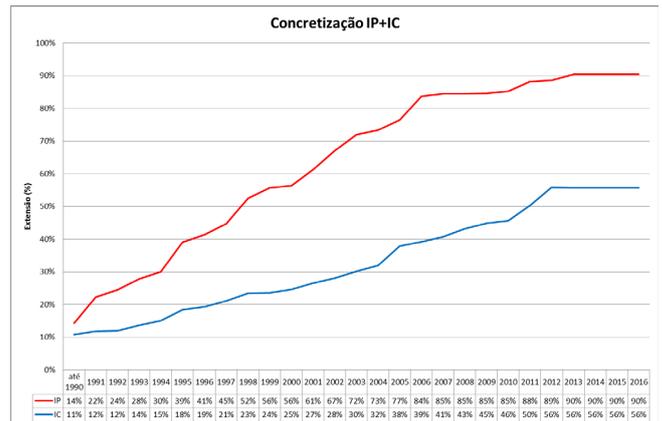
182. A densidade da rede rodoviária nacional construída é bastante elevada, ascendendo a 0,3 km/km² e 2,49 km/mil hab, destacando-se a rede de autoestradas cuja densidade ascende a 33 km/1000 km², bastante superior à média da UE28 com 17 km/1000 km² (EUROSTAT, 2016), assegurando a cobertura de todo o território do Continente. Em termos de distribuição, verifica-se uma maior densidade de autoestradas no litoral, em correlação com as densidades demográficas, estando, todavia, asseguradas as ligações ao interior e a Espanha. O investimento na rede rodoviária teve uma tradução clara em termos de acessibilidade, constatando-se atualmente que cerca



Fonte: Infraestruturas de Portugal (2017); CAOP (2016)

Figura 34: Concretização dos itinerários principais e complementares em Portugal Continental

Fonte: Infraestruturas de Portugal (2017)



de 65% dos concelhos do território continental (cerca de 87% da população), têm a sua sede a menos de 15 min do nó de uma autoestrada ou via equiparada.

183. As redes de transporte coletivo de passageiros em modo rodoviário beneficiam igualmente do desenvolvimento da rede de infraestruturas, existindo uma oferta abrangente e diversificada, com vários tipos de serviços (expresso, alta qualidade, inter-regionais, intermunicipais e urbanos). Verifica-se, contudo, que face à dispersão urbana, à fraca densidade e ao aumento da taxa de motorização, os operadores têm tido dificuldade em oferecer serviços regulares e que vão ao encontro das necessidades da população, mesmo nos principais sistemas urbanos. O novo Regime Jurídico do Serviço Público do Transporte de Passageiros, em 2015, constituiu a resposta regulamentar para ajudar a ultrapassar tais dificuldades, designadamente através da introdução da figura de exploração do serviço de transporte público de passageiros em regime flexível, que visa, essencialmente, satisfazer as necessidades de mobilidade das populações residentes nas zonas de baixa densidade e de baixa procura.

184. O forte desenvolvimento das infraestruturas rodoviárias, associado às dificuldades próprias do transporte coletivo rodoviário e ao menor investimento no sistema ferroviário, contribuíram para formar uma "cultura do automóvel", ocasionando uma menor utilização dos transportes coletivos. Em resultado disso, de acordo com o EUROSTAT (2015), Portugal apresenta uma repartição modal de 89,4% para transporte individual, 6,4% para transporte coletivo rodoviário e 4,2% para transporte ferroviário, incluindo comboio e metropolitano. Estes dados do EUROSTAT revelam que no contexto da União Europeia, Portugal atinge a mais elevadas quotas do transporte individual.

185. Em 2017, a extensão total da rede ferroviária em exploração é de 2562 km, correspondendo a uma redução de cerca de 10% relativamente a 2005. A extensão eletrificada totaliza 1633,7 km, correspondendo a cerca de 64% da rede em exploração e sofreu um acréscimo de 14% desde 2005, demonstrando o esforço para tornar este modo de transporte mais eficiente nos principais eixos, onde compete com os outros modos.

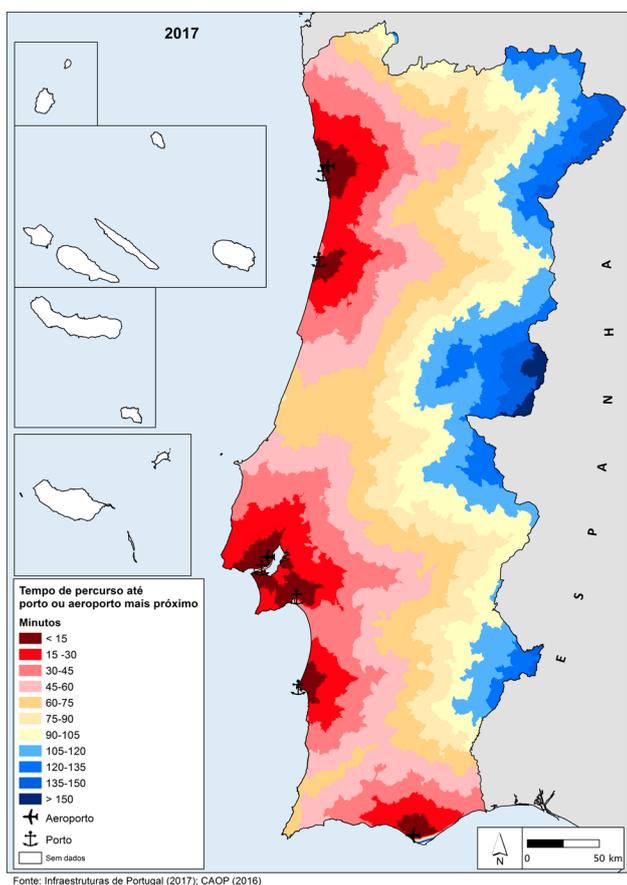


Figura 35: Níveis de acessibilidade portos principais e aeroportos principais com serviço internacional regular

Fonte: Infraestruturas de Portugal (2017)

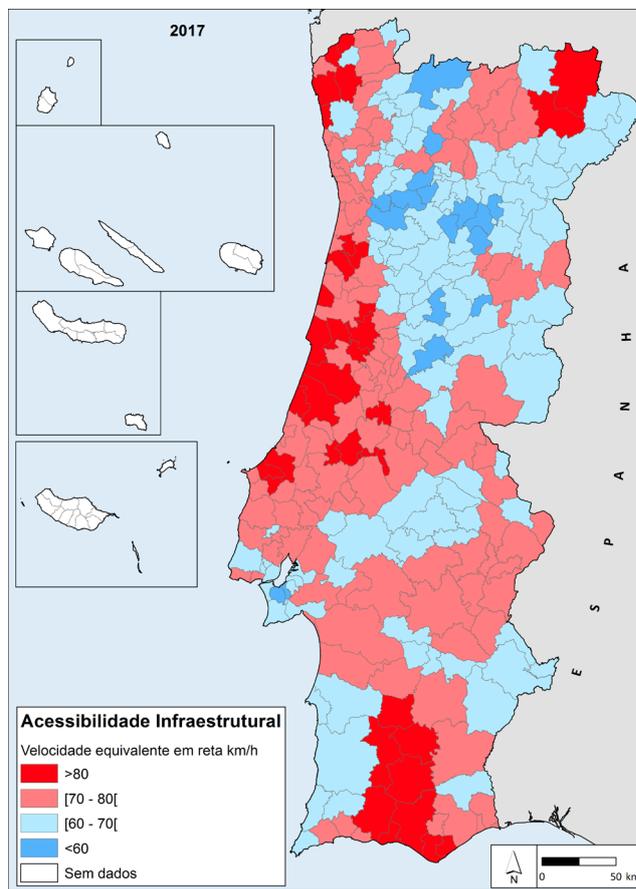


Figura 36: Acessibilidade Infraestrutural por concelho

Fonte: Infraestruturas de Portugal (2017)

186. Porém, estas melhorias são ainda insuficientes, continuando a verificar-se constrangimentos de ordem diversa para o caminho-de-ferro desempenhar o papel que lhe cabe quer na mobilidade da população quer no domínio do transporte de mercadorias. Com efeito verificam-se situações de obsolescência, de degradação da infraestrutura, de ausência de eletrificação em alguns troços, de limitação ao nível da capacidade e ao nível do comprimento máximo dos comboios, na ligação dos principais portos e centros logísticos, de falta ou inadequação de interfaces entre o modo ferroviário e outros modos, ao nível da interoperabilidade entre redes ferroviárias no transporte internacional, entre outros aspetos.

187. Apesar dos atuais constrangimentos, nalguns corredores, o transporte ferroviário tem-se afirmado como uma alternativa competitiva em relação aos outros modos no transporte de passageiros, sobretudo à escala urbana, suburbana e ao longo do corredor Lisboa-Porto. Ao nível do transporte de mercadorias, tem persistido a dificuldade do

transporte ferroviário em atingir em Portugal o peso que atingiu noutros países europeus.

188. O plano de investimentos ferroviário em curso (Ferrovia 2020), resultante da reprogramação e ajustamento do PETI 3+ às reais disponibilidades de financiamento, visa colmatar parcialmente a carências verificadas na rede, mas não esgota as necessidades de modernização e desenvolvimento do subsetor. Ainda assim, a sua conclusão permitirá desde logo aos operadores a reestruturação das suas frotas e serviços com vista à progressiva recuperação e reforço da competitividade do modo ferroviário.

189. Os portos nacionais assumem um papel importante na implementação da rede principal e complementar da Rede Transeuropeia de Transportes (RTE-T), enquanto plataformas logísticas multimodais que contribuem para o aumento da conectividade marítima de Portugal com a Europa e o resto mundo. Portugal insere-se num dos 9 corredores principais da RTE-T designadamente no Corredor Atlântico, constituindo os portos nacionais [os portos de Leixões

e a Via Navegável do Douro (via fluvial), os portos de Lisboa e Sines e a rede global/complementar: os portos de Aveiro, Figueira da Foz, Setúbal, Portimão, bem como os portos da RAM e da RAA] as plataformas/nós multimodais deste. O objetivo é posicionar Portugal como referências nas cadeias logísticas internacionais, desenvolvendo o conceito de "Smart Port" tendo em vista a sua simplificação e modernização, assegurando padrões de elevada eficiência, nas vertentes de operação, ambiente, energia e segurança.

190. No que respeita à atividade dos portos comerciais do continente, a última década (2005-2015) marca um período próspero com um crescimento global de 42% no movimento total de mercadorias e uma taxa de crescimento média de anual de 4%. Em 2016, os portos nacionais superaram o recorde de 2015 com o registo de 93,3 Milhões de toneladas movimentadas, perspetivando atingir 100 milhões de toneladas em 2017.

191. A última década foi determinante para a afirmação do Porto de Sines como *Hub* no contexto portuário nacional e internacional. O Porto de Sines é hoje uma importante porta marítima no contexto do Atlântico e na importação de matérias-primas energéticas tendo capacidade para receber todos os tipos de navios e movimentar qualquer tipo de mercadoria. A sua localização estratégica aliada às suas características físicas permitem posicioná-lo como um *hub* europeu na fachada Euro-Atlântica. Líder nacional na carga movimentada constitui um porto estratégico no desenvolvimento do comércio entre a Ásia, Europa e América do Sul. O Porto de Leixões assume um papel estratégico enquanto um dos maiores portos do noroeste da Península Ibérica, em 2015 registou um movimento anual de cerca de 19 milhões de toneladas e representa cerca de 25% das exportações portuguesas efetuadas por via marítima. O Porto de Lisboa assume um papel relevante nas cadeias logísticas do comércio internacional e nos principais circuitos de cruzeiros, servido de uma rede de ligações marítimas com os principais portos do mundo através dos mais importantes armadores internacionais, sendo também estratégico na cabotagem nacional com os portos dos Arquipélagos da Madeira e Açores e dos Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa.

192. É também de salientar que a centralidade de Portugal face às principais rotas comerciais mundiais confere-lhe condições privilegiadas, como uma área de serviço atlântica para navios movidos a GNL nos seguintes segmentos: navegação comercial, turismo (navios de cruzeiro), transporte de longa e curta distância. Quer através de soluções determinais *onshore*

convencionais (como o existente em Sines), *onshore small-scale* (pequena escala, como a que foi construída no Porto de Roterdão) ou *bunkering offshore* flutuante (em modo *ship-to-ship*, trasfega de GNL entre navios). Neste contexto, Portugal pode contribuir ativamente para um corredor energético seguro europeu, dinamizando a atividade económica relacionada com o *trading* de GNL, a construção naval e os serviços de engenharia relacionados com esta indústria.

193. Com a intensificação dos fluxos turísticos e das relações socioeconómicas a nível europeu e mundial, os aeroportos nacionais têm tido crescimentos de procura assinaláveis, quer a nível doméstico quer internacional, superiores aos verificados no setor à escala europeia e mesmo mundial. Esta dinâmica teve como efeito a massificação do transporte aéreo, tornando-o acessível e cada vez mais utilizado por mais extratos da população, fazendo aumentar a pressão para o alastramento da conectividade externa. Para captar e acolher tais crescimentos de tráfego, nas últimas décadas, foram desenvolvidos importantes projetos de construção, modernização e expansão da capacidade das principais infraestruturas aeroportuárias. Se nos principais aeroportos é a constante pressão da procura que dita a necessidade de evolução das infraestruturas, já em aeroportos inseridos em regiões com menor potencial de atração e geração de viagens, como é o caso do aeroporto de Beja, a insuficiência de escala limita a captação de procura.

194. O Aeroporto do Porto tem seguido uma estratégia de posicionamento enquanto principal aeroporto do Noroeste da Península Ibérica, apostando no crescimento da sua área de influência na região transfronteiriça e no desenvolvimento de novas rotas de médio e longo-curso. Trata-se de um aeroporto de grande importância estratégica para uma base económica fortemente exportadora. O Aeroporto de Faro, com o investimento realizado na sua ampliação e reestruturação profunda, apresenta-se capaz de acomodar o crescimento alavancado no desenvolvimento da atividade turística na região algarvia. No aeroporto de Beja existe capacidade instalada que poderá ser potenciada, seja para voos não regulares associados ao turismo (*charters*) ou a segmentos específicos, seja para atividades assessorias do sector da aviação. É em Lisboa que se observam hoje os maiores constrangimentos ao desenvolvimento do transporte aéreo e da atividade económica, direta ou indiretamente, nele suportada.

195. Fruto do crescimento acelerado de tráfego na última década, o Aeroporto de Lisboa encontra-

se a operar próximo do limite da sua capacidade. A necessidade de construção de uma nova infraestrutura aeroportuária na região de Lisboa está identificada há muito, mas a sua concretização tem vindo a ser protelada e foi uma vez mais travada pelo abrandamento do investimento ocorrido a partir de 2011. Paralelamente, o modelo de concessão adotado em 2012 para os aeroportos nacionais e os contornos da privatização da gestora das infraestruturas (ANA, S.A.), concluída em 2013, condicionaram as opções e o processo de expansão da capacidade aeroportuária, que se encontra presentemente em curso.

196. A transportadora TAP mantém a aposta na potenciação do efeito rede em Lisboa (plataforma *hub*), que lhe permita consolidar o seu posicionamento estratégico nas ligações de longo curso especializadas para o Brasil, Estados Unidos da América e África lusófona, e respetivo tráfego de transferência para a Europa. Por outro lado, convive no aeroporto de Lisboa um número crescente de companhias e serviços de baixo-custo (*low cost*), hoje orientadas para tráfego intraeuropeu ponto-a-ponto, mas cuja evolução poderá passar pelo alargamento da oferta às ligações de longo-curso. A pressão da procura e a diversificação da oferta e de modelos de negócio, introduz exigências acrescidas na expansão da capacidade aeroportuária de Lisboa, designadamente de especialização das infraestruturas para adequação às necessidades marcadamente distintas dos diferentes segmentos de mercado.

197. O funcionamento da economia das Regiões Autónomas está especialmente dependente das atividades que compõem o setor dos transportes, armazenagem e comunicações, no respeitante quer às ligações com o exterior dos arquipélagos quer às ligações inter-ilhas. Existe assim a necessidade de garantir a existência e funcionamento das infraestruturas necessárias (portos e aeroportos) nas diversas ilhas, em circunstâncias de procura que dificultam a sua sustentabilidade económico-financeira. Por outro lado, as Regiões Autónomas oferecem uma localização estratégica com elevado interesse quer para si próprias, quer para o país no seu todo, no domínio dos transportes marítimos e aéreos. As companhias aéreas das Regiões Autónomas têm tido um papel estratégico nos sistemas de transporte regionais e no desenvolvimento da atividade turística registado nos últimos anos.

198. Adicionalmente, a liberalização do transporte aéreo entre o Continente e as Regiões Autónomas veio criar uma nova dinâmica de crescimento associada ao

tráfego doméstico. A entrada de operadores de baixo-custo no mercado fez alargar essa nova dinâmica também aos mercados internacionais. Espera-se que a crescente notoriedade turística do destino Açores a par com a melhoria das condições de acessibilidade aérea para a região venha a promover crescimentos significativos do tráfego aéreo na região. O Aeroporto da Madeira, beneficiando do crescimento da região enquanto destino turístico de referência, deverá continuar a assistir a um crescimento da sua procura.

199. Os ganhos de eficiência das cadeias logísticas, correspondentes às reduções das perdas de tempo e dos custos de descontinuidade na cadeia de criação de valor dos produtos, têm vindo a ser obtidos exclusivamente por ação de operadores logísticos ao serviço de clientes de média e grande dimensão e com impacto limitado no conjunto da economia nacional. A localização de operadores logísticos concentra-se em áreas de elevada acessibilidade às principais redes de transporte internacional e aos centros de consumo nacionais mais importantes. Os canais preferenciais de localização no interior são, por isso, o IP5 e o IP3. A sul há uma preferência pelas localizações ao longo do IP7. A área envolvente de Faro apresenta também alguma concentração.

200. O papel do Estado no domínio da logística deve ser, antes do mais, o de estimular as associações setoriais no reconhecimento dos ganhos de competitividade a obter na organização das cadeias logísticas multicliente. Mas para que haja ganhos de eficiência significativos é necessário ampliar a ação concertada, combatendo a tendência de dispersão da atividade que hoje se verifica, o que justificará, porventura, uma maior iniciativa do Estado. A estruturação do sistema logístico deve atender às exigências de processamento das mercadorias, diferenciadas entre setores económicos e que obrigam a recorrer a equipamentos dedicados de manipulação e armazenagem de cargas ou a empresas especializadas de prestação de serviços de valor acrescentado. Assim, interessa tanto discutir a localização de infraestruturas logísticas como os setores de atividade a que se destinam e os seus requisitos funcionais.

201. Portugal é hoje um dos países mais inovadores da UE em matéria de digitalização e simplificação de procedimentos no âmbito de serviços portuários e marítimos. A Janela Única Portuária já implementada nos principais portos do continente estenderá o seu âmbito de ação para a Janela Única Logística (JUL), alargando a gestão dos fluxos de informação ao longo da cadeia logística, integrando o transporte marítimo

e os portos nacionais com os modos de transporte terrestres e a ligação às plataformas logísticas e portos secos do seu *hinterland*.

Comunicações e info-estruturas

202. Desde os anos 1990, tem constituído objetivo de diferentes governos a concretização da sociedade da informação, com destaque para as iniciativas surgidas no âmbito da Unidade de Missão para a Inovação e Conhecimento (UMIC), a que sucedeu, em 2012, a Fundação para a Ciência e Tecnologia (FCT). Entre estas iniciativas destacam-se a Iniciativa Nacional para a Banda Larga (INBL) e a Agenda Portugal Digital. Estas políticas criaram as condições de natureza regulamentar e de mercado que permitiram o desenvolvimento de redes e serviços de acesso à internet.

203. Atualmente encontram-se disponíveis redes de comunicações eletrónicas de alta velocidade com

níveis de cobertura geográfica relativamente elevados. A cobertura destas redes é tendencialmente superior à média da UE28 e os consumidores não consideram que a cobertura constitua uma das principais barreiras ao acesso aos serviços. No que respeita à penetração dos serviços, no 1º trimestre de 2017, 76,9% dos agregados domésticos em Portugal dispunha de ligação à internet independentemente do tipo de acesso utilizado. O acesso à banda larga representava 99,3% do total. De acordo com o EUROSTAT, o crescimento verificado nos últimos anos permitiu reduzir o diferencial de penetração face à média da UE28, tendo este atingido em 2017 o valor mais baixo desde que é recolhida esta informação (-10 pontos percentuais). Lisboa é a região com maior taxa de penetração de internet. A penetração residencial da internet em banda larga cresceu em todas as regiões por comparação com o ano anterior. Destacam-se os crescimentos verificados na Região Autónoma dos Açores e no Alentejo.

204. Nos últimos anos, verificou-se um aumento significativo do número de acessos suportados em

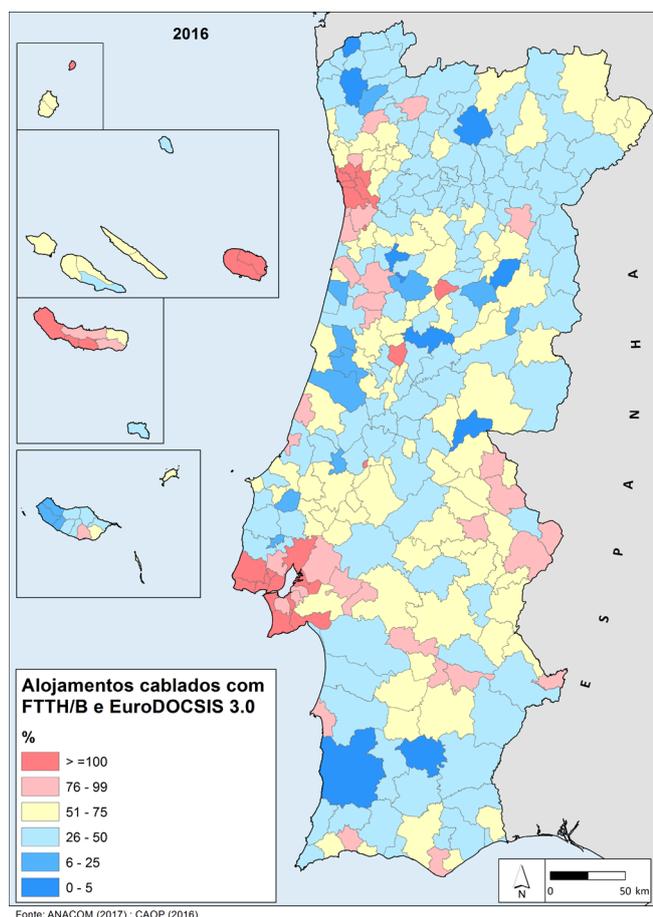


Figura 37: Cobertura de redes de nova geração em local fixo: alojamentos cabeados com FTTH/B e EuroDOCSIS 3.0, por concelho (2016)

Fonte: ANACOM; Unidade: percentagem de alojamentos cabeados

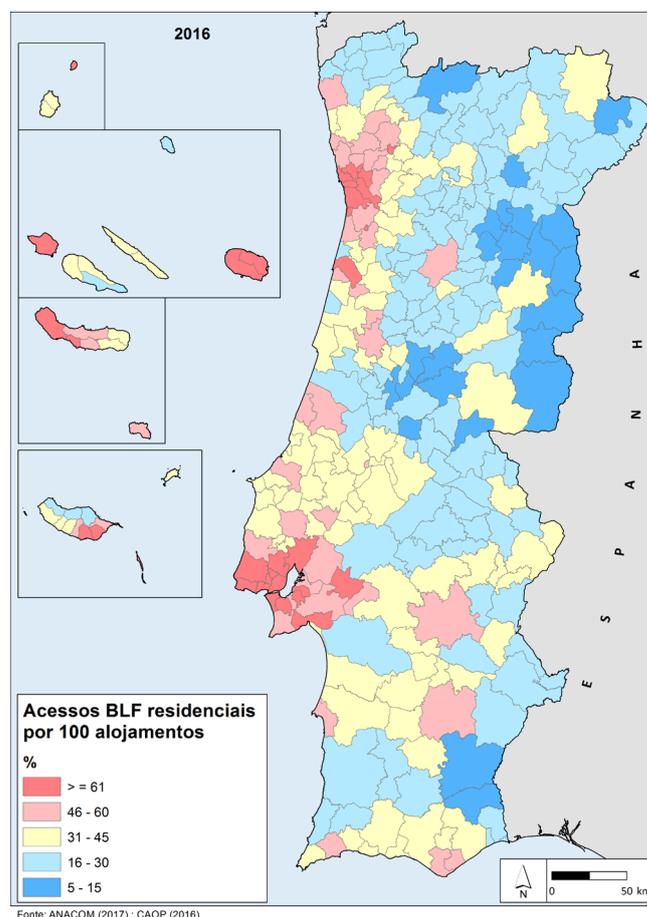


Figura 38: Distribuição geográfica da penetração de acessos residenciais à Internet em banda larga, por concelho (2016)

Fonte: ANACOM; Unidade: acessos BLF residenciais por 100 alojamentos

redes de alta velocidade, sobretudo redes de TV por cabo e de fibra ótica (FTTH/B). No final de 2017, 38,6% dos acessos de banda larga em local fixo suportavam-se em redes de fibra ótica (FTTH/B) e 32,6% em redes de TV por cabo. O ADSL que, durante muitos anos foi a principal forma de acesso à internet, representava naquela data 21% do total. Em virtude da evolução ocorrida, aumentou a velocidade nominal de acesso em local fixo. Cerca de 73,2% dos utilizadores dispunham de acessos de pelo menos 30 Mbps e 63,1% utilizava acessos de velocidade igual ou superior a 100 Mbps, valores significativamente superiores à média da UE28. De destacar, igualmente, o crescimento verificado no acesso móvel à internet ocorrido nos últimos anos. Em 2017, 79% dos indivíduos entre os 16 e os 75 anos que utilizaram a internet em Portugal recorreram a equipamentos portáteis (telemóvel, *smartphone*, computador portátil).

205. Sobre o mercado móvel, apesar do número de equipamentos ativos com utilização efetiva se ter mantido relativamente constante desde 2010 em cerca de 13 milhões de equipamentos, assistimos a uma alteração profunda sobre a tipologia de adesão ao serviço: em 2010, 73,9% dos equipamentos tinham planos de pagamento pré-pagos, sendo que no final de 2017, a percentagem de pré-pagos desceu para os 43,8%. Efetivamente, registou-se uma evolução do mercado português no sentido da adesão aos

pacotes convergentes, muitos deles disponibilizando não só telefone fixo, internet e televisão, como também acessos móveis. Neste indicador, Portugal regista uma penetração de serviços em pacote na casa dos 91 em 100 famílias clássicas, uma das taxas mais elevadas da Europa, sendo que a subscrição de pacotes convergentes ascende 47%.

206. Esta tendência foi impulsionada pela evolução do mercado de televisão por subscrição: se em 2007 menos de 2 milhões de casas dispunham de televisão por subscrição, no 4º trimestre de 2017 este número atingia os 3,8 milhões de lares, fazendo com que a taxa de penetração da televisão por subscrição atinja os 92%. A crescente sofisticação das ofertas de mercado e da mais valia percebida das ofertas convergentes (“em pacote”) terão sido fatores determinantes desta evolução.

207. No que respeita ao setor postal, de 2007 a 2017 verificou-se uma diminuição acentuada do volume anual de correspondência, passando de 1 240 milhões de objetos em 2007 para 781 milhões em 2017. Consequentemente verificou-se uma racionalização da densidade da rede, com uma diminuição dos pontos de acesso por cada 100km² de 21,9 para 14,9 no mesmo período.

Nos últimos anos, os fundos comunitários incentivaram significativos investimentos na infraestruturização do país que contribuíram para a melhoria da qualidade dos serviços de abastecimento público de água, de saneamento das águas residuais e da gestão de resíduos urbanos. Paralelamente, nos últimos anos, Portugal passou de uma gestão de resíduos baseada quase exclusivamente de deposição em aterro, para uma prática de valorização dos seus resíduos. Quanto às atuais redes de energia verifica-se que estas não permitem rentabilizar a capacidade local de produção das energias renováveis.

No domínio dos transportes, Portugal tem assistido a um forte investimento no sistema de acessibilidades terrestres, sobretudo na rede rodoviária. A organização da rede rodoviária privilegia as maiores densidades demográficas. No que respeita às deslocações, o forte desenvolvimento das infraestruturas rodoviárias, associado às dificuldades do transporte coletivo rodoviário e ao menor investimento no sistema ferroviário, contribuíram para uma “cultura do automóvel” e uma menor utilização dos transportes coletivos. Ainda assim, em alguns segmentos territoriais, o transporte ferroviário tem-se afirmado como uma alternativa competitiva, sobretudo à escala urbana e suburbana (em Lisboa e no Porto). A transferência da competência dos transportes públicos para as CIM e câmaras municipais representará uma grande transformação para o setor.

No âmbito da logística, os portos nacionais têm assumido um importante papel na conectividade marítima internacional, com o objetivo de posicionar Portugal nas cadeias logísticas internacionais, desenvolvendo o conceito de “*Smart Port*”. Contudo, continua a registar-se a necessidade de melhorar a organização das cadeias logísticas.

Com a intensificação dos fluxos turísticos e das relações socioeconómicas a nível europeu e mundial, os aeroportos nacionais têm tido crescimentos de procura assinaláveis, levando à sua maior afirmação no âmbito da Península Ibérica e a nível internacional. Com a liberalização do transporte aéreo entre o Continente e as Regiões Autónomas criou-se uma nova dinâmica de tráfego doméstico e, através da entrada de operadores de baixo-custo, alargou-se a dinâmica turística nos mercados internacionais. Toda esta dinâmica de evolução do transporte aéreo gera pressão acrescida sobre as infraestruturas, que se veem a braços com necessidades permanentes de investimento em aumento de capacidade.

No setor das comunicações e das infraestruturas digitais assinala-se a cada vez maior disponibilização das redes de comunicações eletrónicas de alta velocidade (tendencialmente superior à média da UE28). Nos últimos anos, verificou-se também um aumento significativo do número de acessos suportados em redes de fibra ótica e do acesso móvel à internet. Em contrapartida, verificou-se uma diminuição acentuada do volume anual de correspondência postal e consequentemente, uma menor densidade da rede.

Nota metodológica da Figura 35: Níveis de acessibilidade e infraestruturas de comunicação.

A metodologia para o cálculo de acessibilidade aos portos e aeroportos foi desenvolvida pelas Infraestruturas de Portugal: 1. A velocidade das vias corresponde à velocidade em vazio, alocada de acordo com as funções volume-atraso do emme (120 km/h nas AEs, 100 km/h nas multivias, 90 km/h nas ENs, 70 km/h nas ERs e 60 km/h na restante rede, com exceção para a definição dos 40 km/h para os ramos de ligação); 2. O cálculo das isócronas é baseado na extensão Network Analyst do ArcGis para as classes de tempo e utilizando o DriveTime em vazio; 3. A rede base é aquela que tem vindo a ser trabalhada para ser utilizada no emme e fornecida pelo OSM. A esta foram retificadas as anomalias de conectividade e introduzidas as restrições de viragem com impedimento das U-Turns;

Nota metodológica da Figura 36: Acessibilidade Infraestrutural por concelho.

A Acessibilidade Infraestrutural mede o desempenho das acessibilidades a diferentes territórios. É calculada através da seguinte fórmula:

$$AI_i = \frac{\sum_j \frac{dr_{i,j}}{t_{ij}} \cdot P_j \cdot e^{-\beta \cdot dr_{i,j}}}{\sum_j P_j \cdot e^{-\beta \cdot dr_{i,j}}}$$

Onde, AI_i é a Acessibilidade Infraestrutural ao município i ; P_j é a população que vive no município j ; $dr_{i,j}$ é a distância em linha reta entre os municípios i e j (em km); t_{ij} o tempo de viagem entre os municípios i e j (em minutos); e β é o coeficiente de impedância.



2.6

Equipamentos e serviços

Os serviços públicos ou serviços de interesse geral constituem o principal pilar do Modelo Social Europeu, sendo considerados um fator de coesão económica, social e territorial. Os serviços desempenham um papel especial no modelo europeu de sociedade, cobrindo, nomeadamente, os serviços de saúde, os cuidados de longa duração, a segurança social, os serviços de apoio ao emprego e à economia, entre outros. Os equipamentos e serviços devem contribuir para a equidade de oportunidades e de direitos dos cidadãos (saúde, educação, apoio social, justiça, cultura, desporto, entre outros), independentemente da sua situação socioeconómica e geográfica, da nacionalidade, idade, género, etnia ou situação de deficiência. Assim, a acessibilidade aos serviços de interesse geral é um fator de desenvolvimento inclusivo e de integração, qualidade de vida e bem-estar das populações.

208. Em Portugal as redes de equipamentos experimentaram um desenvolvimento assinalável nas últimas décadas, fruto do aumento das preocupações sociais, dos investimentos realizados pela administração central e local, e dos significativos apoios financeiros disponibilizados pelos últimos Quadros Comunitários de Apoio. Apesar disso, persistem algumas carências, desfasamentos nas redes ou na qualidade dos serviços, face às dinâmicas demográficas, sociais e económicas e de ocupação do território. Simultaneamente existem insuficiências na articulação intersectorial e na necessidade de avanço para novos modelos de serviços.

Rede de equipamentos e serviços de saúde

209. A melhoria notável dos indicadores sintéticos da saúde dos portugueses é revelada, por exemplo, no aumento da esperança de vida e na drástica

redução da taxa de mortalidade infantil, colocando Portugal entre os países com as mais baixas taxas de mortalidade infantil do mundo. Estes resultados devem-se quer à elevação dos níveis de vida e bem-estar em geral quer à melhoria da qualidade dos equipamentos e dos serviços de saúde. Assim, a saúde da população portuguesa evoluiu positivamente e as diferenças entre os municípios diminuíram. Houve uma redução da mortalidade (designadamente das mortes evitáveis) e os cuidados de saúde, em termos de condições de acesso e utilização dos cuidados de saúde também melhoraram consideravelmente.

210. A oferta do Serviço Nacional de Saúde (SNS) engloba os seguintes prestadores de cuidados de saúde¹: cuidados de saúde primários, cuidados de saúde hospitalares, cuidados continuados integrados, centros de referência, farmácias, entidades de saúde e outros prestadores de cuidados de saúde. Relativamente aos equipamentos de saúde, existem em Portugal, no quadro do SNS, 457 centros de saúde, 498 extensões de saúde e 101 hospitais gerais e

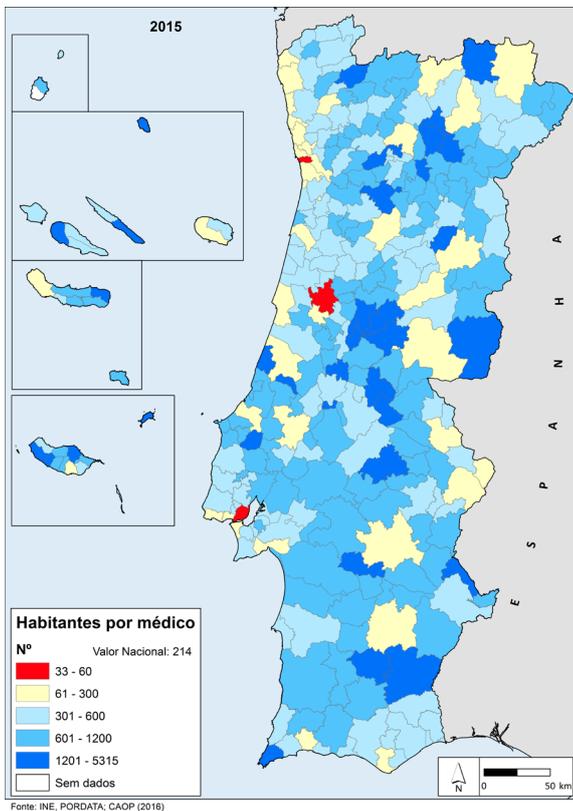


Figura 39: Habitantes por médico

Fonte: CEGOT.UP; fonte dos dados: INE, Estatísticas do Pessoal da Saúde; Estimativas Anuais da População Residente, PORDATA (2017)

especializados com uma lotação total de 21 mil camas disponíveis para internamento imediato. Em março de 2017, trabalhavam no SNS mais de 126 mil profissionais de saúde, dos quais cerca de 28 mil eram pessoal médico (22% do total, dos quais 35,8% eram internos) e 41 mil enfermeiros (32,4% dos profissionais de saúde).

211.A distribuição dos equipamentos e serviços públicos de saúde reflete a dimensão e a maior diversidade funcional localizada em Lisboa, Porto e Coimbra. A força destes três polos deve-se à concentração de funções de maior especialização em matéria de cuidados de saúde hospitalar, com uma área de influência regional ou nacional. É também notória a concentração de equipamentos e serviços nas duas áreas metropolitanas e em algumas cidades médias, seguindo o modelo de povoamento (Figura 40). A oferta de equipamentos de saúde nas cidades médias é fundamental na garantia de uma maior equidade territorial no acesso a estes serviços.

212.A decisão sobre a afetação e distribuição dos recursos de saúde continua a ser uma preocupação permanente no domínio das políticas públicas. A análise das características territoriais é fundamental para a compreensão do SNS, uma vez que a organização

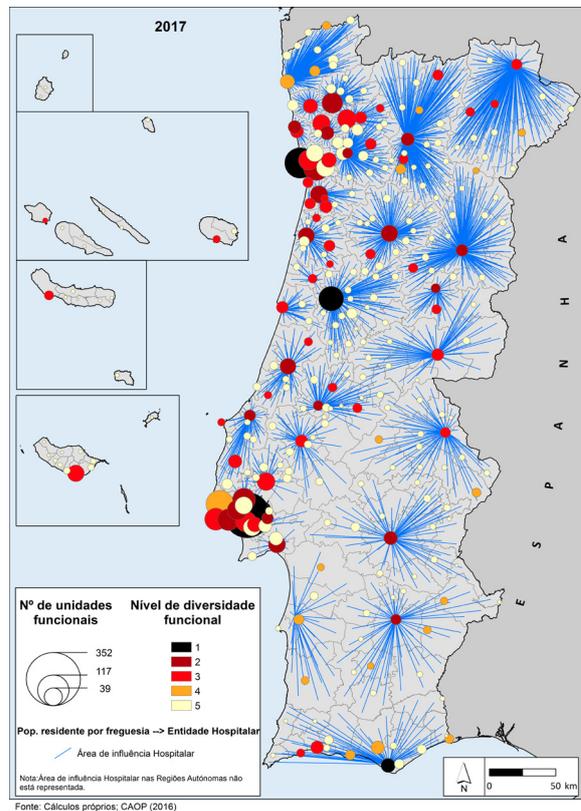


Figura 40: Oferta de equipamentos e serviços públicos de saúde

Fonte: Fonte: CEGOT.UP; fonte dos dados: Ministério da Saúde (2017)

territorial dos cuidados e serviços de saúde pode contribuir para o aumento da equidade territorial no acesso a estes serviços por parte dos cidadãos. Mas de facto, a oferta territorial é tão importante quanto as características pessoais dos residentes (como idade, sexo, capacidade física e intelectual, ocupação profissional ou condição económica) na compreensão do acesso à saúde, daí a importância de reforçar atenções sobre o meio social, económico e geográfico em que os indivíduos desenvolvem as suas vivências pessoais e as atividades laborais. Os piores resultados em termos globais, encontram-se nos municípios de menor densidade populacional e nos meios mais rurais, revelando de certa forma os níveis de envelhecimento da população. As grandes áreas urbanas, por exemplo de Lisboa e Porto, também têm uma situação preocupante, refletindo uma maior pressão populacional e estilos de vida muitas vezes pouco saudáveis (nomeadamente, tabagismo, vida sedentária, entre muitas outras).

213.Houve ganhos no acesso aos cuidados de saúde, graças à melhor acessibilidade aos serviços de saúde (tanto aos cuidados primários como hospitalares), à maior disponibilidade de recursos em termos de capacidade de resposta (médicos, enfermeiros

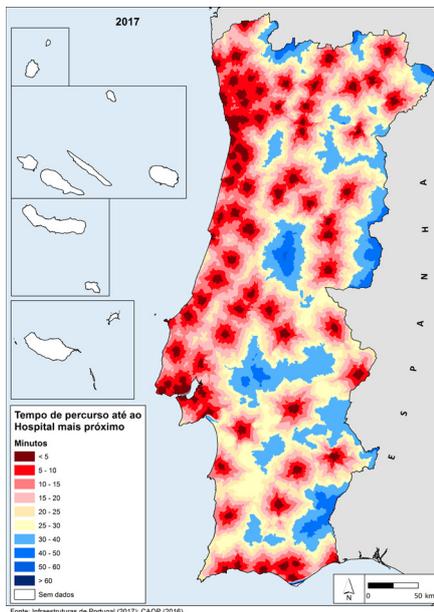


Figura 41: Tempo de deslocação até ao hospital mais próximo
 Fonte: Infraestruturas de Portugal; fonte de dados: MS; MPI (2017)

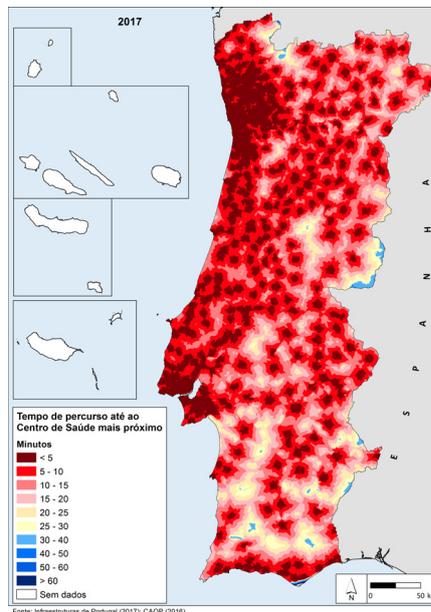


Figura 42: Tempo de deslocação até ao centro de saúde mais próximo
 Fonte: Infraestruturas de Portugal; fonte de dados: MS; MPI (2017)

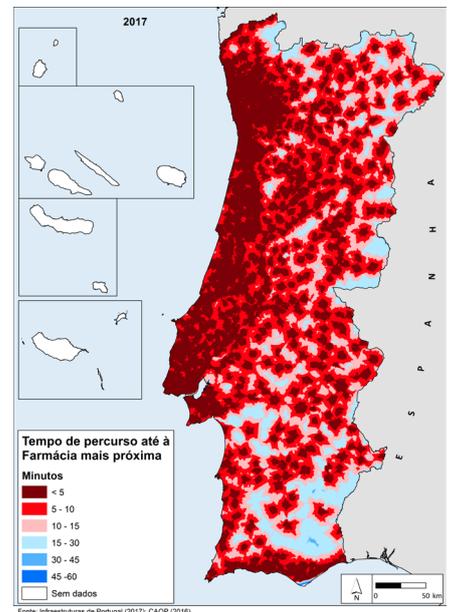


Figura 43: Tempo de deslocação até à farmácia mais próxima
 Fonte: Infraestruturas de Portugal; fonte de dados: MS; MPI (2017)

e camas), à existência de uma maior oferta de cuidados farmacêuticos (número de farmácias por habitante) e uma maior utilização dos cuidados de saúde (aumentaram as consultas). O rácio do número de habitantes por médico reflete de certa forma a organização territorial da oferta de equipamentos e serviços de saúde, mas também a qualidade da oferta (quanto menor for o número de utentes por médico, potencialmente melhor é a qualidade do serviço) (Figura 39). A geografia deste indicador evidencia as áreas centrais das áreas metropolitanas e as cidades médias com um rácio mais favorável, garantindo de certa forma uma resposta mais célere e atempada dos serviços em alguns concelhos do país. Assim, o local de residência é de certa forma ainda determinante na qualidade de acesso aos serviços de saúde.

214. Relativamente ao acesso aos hospitais (tempo mínimo de deslocação ao hospital mais próximo à velocidade máxima permitida em veículo automóvel²- Figura 41) 46% da população está a menos de 5 minutos e 28% entre 5 a 10 minutos, evidenciando-se tempos de deslocação inferiores a 15 minutos para 87% da população. De referir ainda que cerca de 1 342 mil indivíduos estão a mais de 15 minutos e 159 mil a mais de 30 minutos. A distribuição dos hospitais pelas principais cidades e capitais de distrito contribuem para uma maior equidade territorial na prestação dos serviços de saúde. Por toda a faixa de fronteira com Espanha, na Região Centro e no

Baixo Alentejo sobressaem-se situações de maior preocupação onde, em muitos casos, os tempos de percurso ultrapassam os 50 minutos (Figura 41).

215. A distribuição dos centros de saúde pelo território nacional evidencia uma elevada cobertura deste serviço, proporcionando que cerca de 81% da população a residir no Continente esteja a menos de 5 minutos de deslocação até ao centro de saúde mais próximo. Territorialmente, a geografia da distribuição dos centros de saúde privilegia sobretudo o noroeste português e a Região de Lisboa, e as populações da costa algarvia. Por outro lado, 1,4% da população nacional está a mais de 15 minutos de distância centro de saúde mais próximo (evidenciando-se esta situação particularmente no território alentejano) (Figura 42 e Quadro 1).

216. A geografia do tempo de deslocação às farmácias (Figura 43) revela a proximidade na prestação deste serviço, com uma cobertura quase total em termos territoriais. Cerca de 93% da população está a menos de 5 minutos. Nos espaços de fronteira com Espanha e no Baixo Alentejo existem situações de menor acessibilidade. Se a estes dados se juntasse informação relativa à oferta de transportes e às características sociais da população a geografia obtida seria possivelmente menos equitativa. As injustiças territoriais daí decorrentes deviam resultar em compensações para as populações desfavorecidas.

217. Face ao PNPOT 2007, analisando os indicadores referentes aos estilos de vida, verifica-se uma tendência de agravamento da situação, nomeadamente o consumo médio de álcool e o excesso de peso e a obesidade. A incidência de doenças infecciosas (tuberculose e VIH-SIDA) também aumentaram, sobretudo nas áreas metropolitanas. As camadas populacionais mais vulneráveis (crianças, idosos, doentes crónicos, habitantes nas áreas rurais) continuam ainda hoje a ter uma menor acessibilidade aos cuidados do SNS, o que indica a persistente necessidade de promover um serviço com maior disponibilidade, acessibilidade e celeridade de resposta a estes cidadãos. Um dos pilares da recente reforma do SNS, incide precisamente na redução das desigualdades entre os cidadãos no acesso à saúde, pela melhoria da qualidade dos serviços prestados. Reforça-se assim a importância das seguintes prioridades: os serviços de saúde devem procurar ir ao encontro da população (em casa, nas escolas, nos locais de trabalho, na comunidade); deve existir uma liberdade de escolha por parte de cada indivíduo face à oferta existente em matéria de unidades de saúde; os procedimentos de acesso e utilização do SNS devem ser simplificados; deve ocorrer uma modernização na prestação de serviços de saúde pelo uso das TIC (telemonitorização, telemedicina); deve-se reconhecer o papel dos cuidadores informais que prestam apoio a pessoas dependentes nas suas residências. Dado os níveis de envelhecimento da população portuguesa, os serviços de saúde dirigidos aos mais idosos devem ser objeto de medidas de políticas mais específicas e muito mais monitorizadas.

Rede de equipamentos e serviços de ensino

218. O sistema educativo nacional abrange a totalidade da população jovem, tendo-se verificado uma significativa expansão da frequência do ensino básico, secundário e superior. Porém, apesar dos progressos verificados, a população portuguesa evidencia ainda níveis de formação escolar inferior às metas europeias (em 2015, 22,9% da população portuguesa entre os 25 e os 64 anos havia terminado o ensino superior; a média da UE28 era de 30,1%). A fraca qualificação do capital humano constitui ainda uma realidade económica e social do país: em 2011, 30,2% da população com 25-29 anos possuía um grau de escolaridade inferior ao secundário (nenhum nível de escolaridade ou ensino básico).

219. Importa ainda salientar outras situações preocupantes no que respeita às qualificações da população portuguesa, sobretudo no que se relaciona com os mais jovens. A taxa de retenção e desistência no ensino básico regular tem vindo a diminuir ao longo dos últimos anos (no ano letivo 2006/2007 situava-se nos 10,1% e em 2015/2016 nos 6,4%), mas ainda assim assume contornos preocupantes, sobretudo em algumas regiões que apresentam valores superiores à média nacional (na RAA, nas Beiras, na Lezíria do Tejo e no Alentejo) (Figura 44). No 1º trimestre de 2017, 265 mil jovens com idades entre os 15-34 anos, não estavam a trabalhar, não frequentavam o sistema de ensino, nem estavam em formação (NEET) (dos quais 54% tinham o ensino básico, 38,3% o ensino secundário e 16,6% o ensino superior). A situação é sobretudo preocupante junto dos indivíduos com 25-34 anos (representam 62,6% do total de NEET em Portugal, dos quais 20,3% têm escolaridade superior).

220. Reconhecendo que a educação e a formação são pilares fundamentais para o futuro dos cidadãos e do território nacional, por meio da promoção da justiça social, da igualdade territorial, da equidade

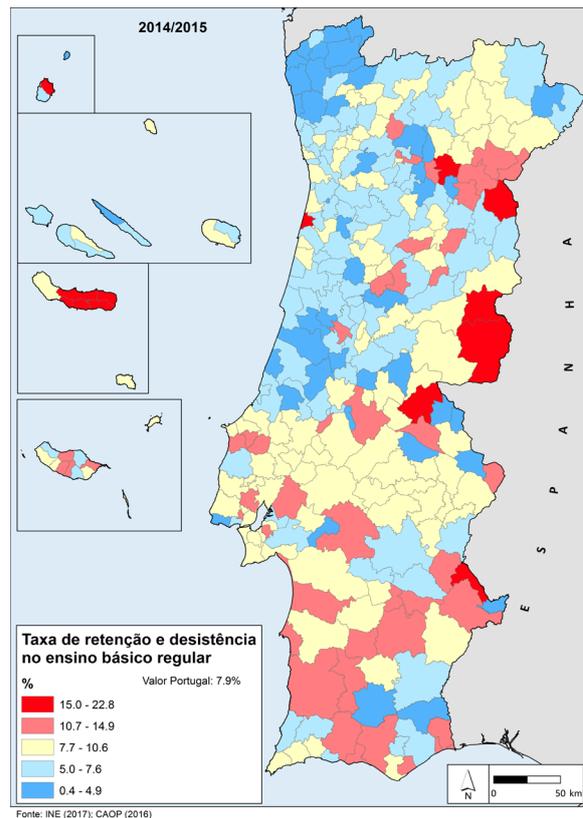


Figura 44: Taxa de retenção e desistência no ensino básico regular (2014-2015)

Fonte: CEGOT.UP; fonte dos dados: INE, DGEEC, Ministério da Educação

de oportunidades e do desenvolvimento intelectual harmonioso, importa reforçar a importância do sistema de ensino nacional para garantir as condições necessárias ao acesso e qualidade do ensino em Portugal. Considera-se, face ao diagnóstico, que atualmente os objetivos focam-se no combate ao insucesso escolar, através do reforço da educação pré-escolar, do desenvolvimento dos níveis básico e secundário, e da valorização do ensino profissional e artístico. A democratização do acesso ao ensino superior é também uma forte prioridade.

221. A rede existente de equipamentos de ensino³ é alargada e diversificada e nos últimos anos registou uma evidente concentração ao longo da faixa litoral, com os dois arcos metropolitanos a evidenciar-se quer pelo maior número de unidades funcionais, quer pela maior diversidade de funções que oferecem (no Noroeste, com uma geografia de maior dispersão territorial e, em Lisboa, bem mais concentrada no núcleo central). Sobressaem-se complementarmente, pela diversidade funcional, algumas cidades de média dimensão (Coimbra, Vila Real, Covilhã, Évora, Faro, Funchal e Ponta Delgada) (Figura 45).

222. A rede de educação pré-escolar experimentou nas últimas décadas um rápido desenvolvimento (sobretudo após a década de 60 do século XX). Contudo, nos últimos anos tem-se registado um decréscimo no número de estabelecimentos (em 2015, existiam 6,1 milhares de estabelecimentos, dos quais 61,6% são públicos; em 2006, eram 6,9 milhares, dos quais 68,8% eram públicos). Mas, no geral, ainda se revela insuficiente face às necessidades. As duas áreas metropolitanas (de Lisboa e do Porto) sobressaem-se com as taxas mais elevadas em termos de pré-escolarização (pela oferta de equipamentos e presença de matriculados). A geografia dos tempos de deslocação até ao jardim de infância mais próximo (Figura 47) faz emergir a considerável presença deste serviço pelo território nacional (sobressaindo aqui negativamente o território alentejano e algumas áreas de fronteira com Espanha). Atualmente, mais de 80% da população vive a menos de 5 minutos de um jardim de infância, sinal da expressiva evolução das últimas décadas existente na rede de educação pré-escolar, contudo, a taxa de cobertura deste serviço ainda não é de 100%, persistindo situações de crianças que não têm acesso a este serviço por falta de capacidade de resposta do mesmo ou por incapacidade económica dos agregados familiares.

223. A rede de ensino básico é extensa e atomizada (cerca de 4.700 escolas básicas e 390 escolas básicas

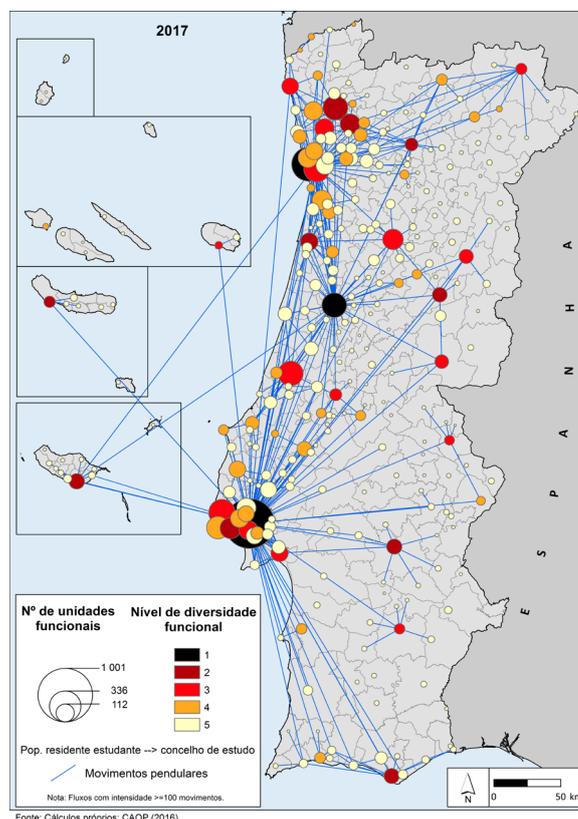


Figura 45: Níveis de oferta de equipamentos de educação e formação e movimentos pendulares casa-escola (2017)

Fonte: CEGOT.UP; fonte dos dados: INE, DGEEC, Ministério da Educação

e secundárias, em 2015, das quais cerca de 88% públicas), sustentando uma procura da ordem de 912 mil estudantes (um decréscimo de 11,5% em relação a 2001). Nos últimos anos, o processo de recomposição territorial da oferta de 1º ciclo do ensino básico conduziu ao encerramento de milhares de escolas, com limiares de procura económica e pedagogicamente insustentáveis, em consequência das tendências de despovoamento e de envelhecimento. Apesar dos níveis satisfatórios registados em termos de tempo de deslocação à escola básica mais próxima (96% da população nacional está a menos de 5 minutos deste estabelecimento de ensino - Figura 48 e Quadro 1), continua a evidenciar-se uma nítida distinção dos territórios de cariz mais urbano. Os territórios de maior dispersão populacional apresentam um maior distanciamento aos serviços.

224. O alargamento da escolaridade obrigatória para os 12 anos aumenta o leque de oportunidades de vida a um maior número de indivíduos. O progresso educativo torna as pessoas mais livres, porque dá-lhes mais capacidade para definir as suas opções ao longo da vida. Assim, esta medida educativa veio promover uma maior equidade de acesso à

educação e à qualificação, assim como à justiça social e à igualdade de oportunidades entre os jovens.

225. A oferta de ensino secundário é assegurada por cerca de 960 estabelecimentos (dos quais cerca de 60,7% são públicos), envolvendo cerca de 313 mil estudantes matriculados em 2015 (mais 12% de estabelecimentos do que em 2001, e menos 4,2% de estudantes matriculados). Trata-se de uma rede com algumas dificuldades de resposta eficaz e equitativa às várias procuras. Por um lado, porque ausente num grande leque de concelhos portugueses, sobretudo das áreas de menor densidade e, por outro lado, porque emergem situações de oferta excessiva face à procura no centro das cidades de Lisboa e Porto de respetivas áreas metropolitanas, em virtude das alterações ocorridas nas estruturas demográficas locais, fazendo sobressair uma distribuição pelo território nacional bem mais fragmentada (Figura 48). Mais de 90% da população reside atualmente a 10 minutos ou menos de um estabelecimento de ensino com ensino secundário (Quadro 1), emergindo as situações mais favoráveis nos dois núcleos metropolitanos de Lisboa e Porto. Os maiores tempos de deslocação correspondem às áreas de menor densidade, com povoamento escasso e fraca presença de população jovem.

226. No que respeita à rede do ensino superior, depois de uma grande expansão e dispersão territorial, quer dos estabelecimentos universitários, públicos e privados, quer dos estabelecimentos de ensino politécnico, nos últimos anos, reforçou-se a qualidade do sistema de ensino superior, em articulação com uma aposta na cultura, na ciência e no conhecimento. Em 2015, existiam cerca de 300 estabelecimentos no país (dos quais 60% do setor público), envolvendo cerca de 350 mil estudantes (67% no ensino universitário e 33% no ensino politécnico). A organização territorial dos estabelecimentos de ensino superior assume um comportamento bastante polarizado no país, tendo como principais polos de localização Lisboa, Porto, Coimbra e Braga/Guimarães, que atraem estudantes residentes em todo o território nacional e têm ainda a capacidade de atração de estudantes das redes de ensino internacionais, que contribuem para a afirmação do país ao nível europeu e mundial (Figura 46). A oferta de ensino superior no resto do país estrutura-se em torno de um conjunto de universidades e politécnicos que têm sido importantes polos de promoção da coesão territorial, no entanto, é ainda necessário ancorar mais estas organizações nos processos de inovação regional. É precisamente em torno destes polos universitários que se registam os tempos de deslocação mais curtos (47% da

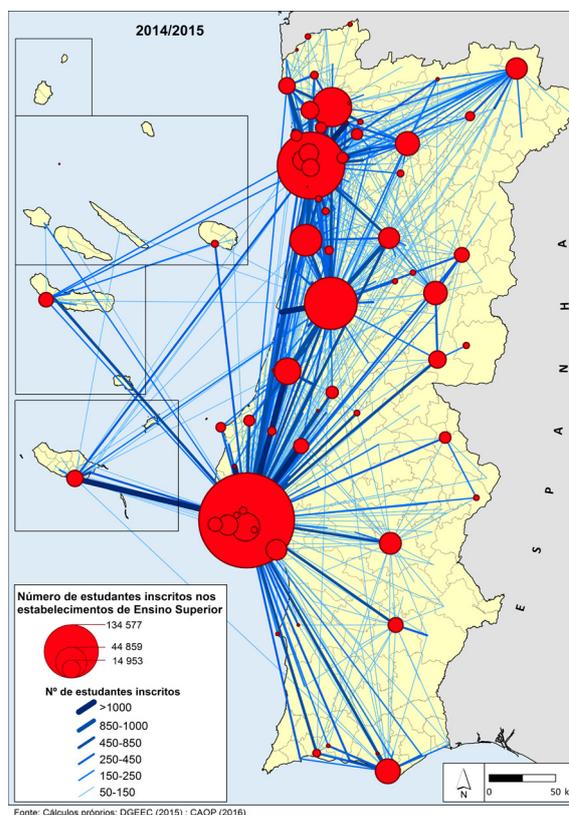


Figura 46: Estudantes inscritos por estabelecimento de ensino superior no ano letivo 2014/2015

Fonte: CEGOT.UP; fonte dos dados: DGEEC (2017)

população nacional vive a menos de 5 minutos de um estabelecimento de ensino superior e 34% entre 5 e 15 minutos). São uma vez mais os territórios de baixa densidade populacional, de cariz rural e localizados junto à fronteira que apresentam níveis menores de acessibilidade (Figura 50 e Quadro 1).

227. Complementarmente, reconhece-se a importância da aposta na formação contínua dos adultos, tendo em vista a consolidação da aprendizagem ao longo da vida e o aumento da qualificação da população em idade ativa. Com o objetivo de aumentar os níveis de preparação e qualificação da população ativa, diminuir o atraso em matéria de escolarização face ao contexto europeu e melhorar a adequação das competências dos recursos humanos face às necessidades do mercado de trabalho, foi criado o Programa Qualifica, que conta atualmente com 258 centros em Portugal. O programa tem como metas para 2020: garantir que 50% da população ativa conclui o ensino secundário; alcançar uma taxa de participação de adultos em atividades de aprendizagem ao longo da vida de 25%, para 2025; contribuir para atingir os 40% de diplomados do ensino superior, na faixa etária dos 30-34 anos; alargar a rede de Centros Qualifica. A aprendizagem ao longo da vida é uma prioridade.

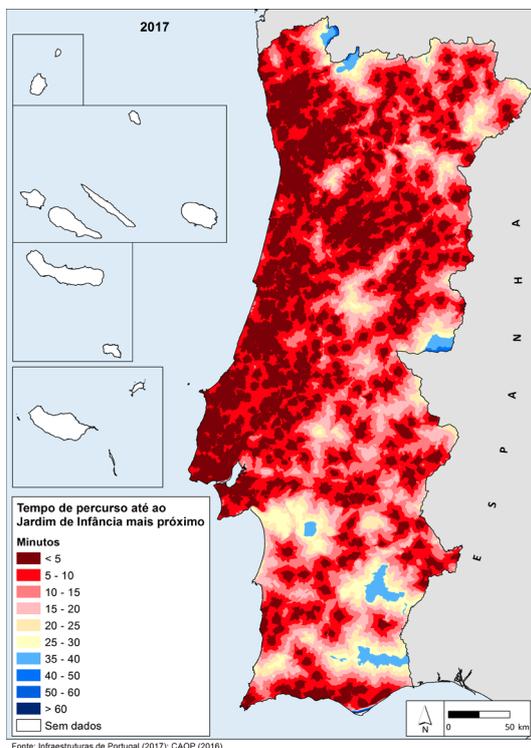


Figura 47: Tempo de deslocação até ao jardim de infância mais próximo

Fonte: Infraestruturas de Portugal; fonte dos dados: MEdU e MPI (2017)

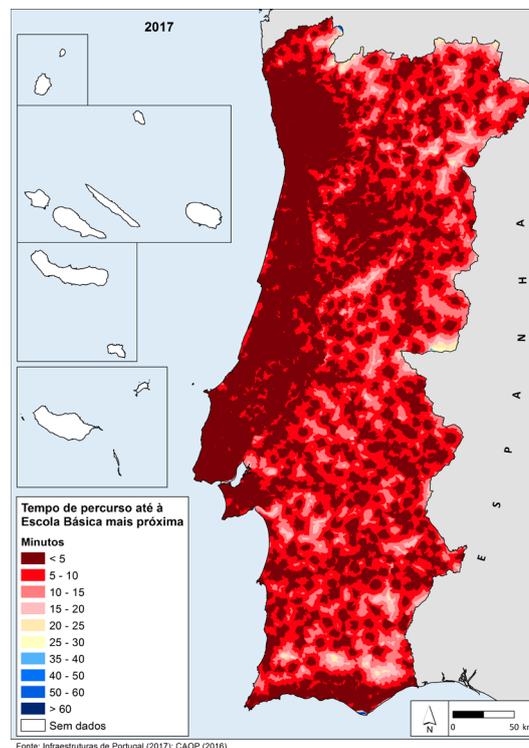


Figura 48: Tempo de deslocação até à escola básica mais próxima

Fonte: Infraestruturas de Portugal; fonte dos dados: MEdU e MPI (2017)

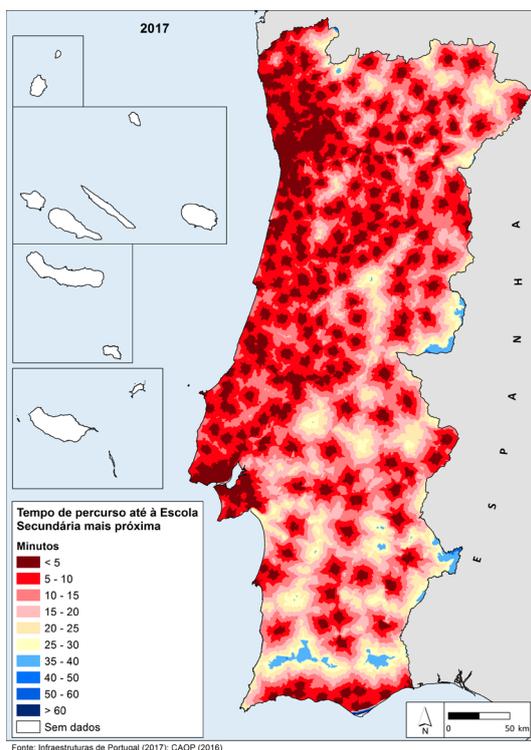


Figura 49: Tempo de deslocação até à escola secundária mais próxima

Fonte: Infraestruturas de Portugal; fonte dos dados: MEdU e MPI (2017)

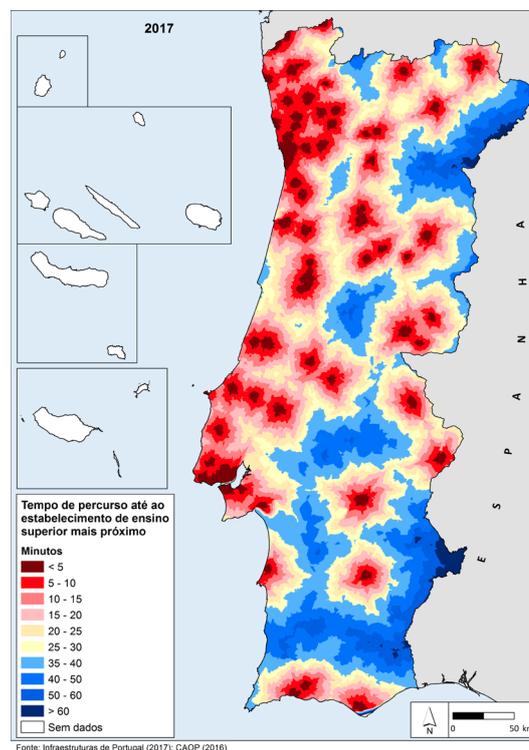


Figura 50: Tempo de deslocação até ao estabelecimento de ensino superior mais próximo

Fonte: Infraestruturas de Portugal; fonte dos dados: MEdU e MPI (2017)

Rede de equipamentos e serviços de conhecimento e inovação

228. A trajetória de crescimento que o país tem desenhado nos últimos anos potencia a exploração das vantagens competitivas das atividades intensivas em I&D+i e das tecnologias de informação e comunicação, através da mobilização de múltiplas esferas de atores (agentes económicos, organismos de governo, instituições de ensino superior, centros de investigação, incubadoras de empresas). Ao longo dos processos de inovação vão-se cruzando atores pertencentes ao setor empresarial, universitário e do governo (hélice tripla), mas também à sociedade civil (quarta hélice) e seguindo preocupações ambientais (quinta hélice).

229. Isto pressupõe que os diferentes territórios têm uma base organizacional capaz de dinamizar processos de produção de conhecimento e de inovação económica⁴ (Figura 51). A análise da concentração geográfica, sobretudo no litoral, evidencia claramente um território dicotómico. Traduz um modelo bastante hierarquizado de caráter tricéfalo (dominado por três polaridades, Lisboa, Porto e Coimbra), estruturando o ecossistema nacional de conhecimento e inovação em Portugal.

230. No noroeste português evidencia-se um conjunto de polaridades, com o Porto a dominar, seguido de Braga, Matosinhos e Aveiro, mas também Guimarães, Maia, Vila Nova de Gaia, Vila Nova de Famalicão. Trata-se de um sistema colaborativo denso e interativo. Na Região Centro, além de Aveiro, surge Coimbra a dominar, evidenciando-se também na proximidade Cantanhede. O concelho de Lisboa concentra uma grande oferta (mais de seiscentas organizações), que emparelha sobretudo com Oeiras, Almada e Loures. No resto do território só emerge com alguma visibilidade Vila Real, Viseu, Covilhã e Faro, mas com uma fraca diversidade funcional e com uma dimensão também escassa. Nas ilhas, Ponta Delgada e Funchal marcam claramente a oferta. Em termos de geografia das redes colaborativas (relações interorganizações) desenvolvidas nos processos de conhecimento e inovação, as ligações entre o litoral e o interior são muito escassas.

231. O futuro do país deverá garantir uma maior democratização do acesso ao conhecimento e à cultura científica e tecnológica, permitindo uma igualdade de oportunidades, uma maior mobilização social e um

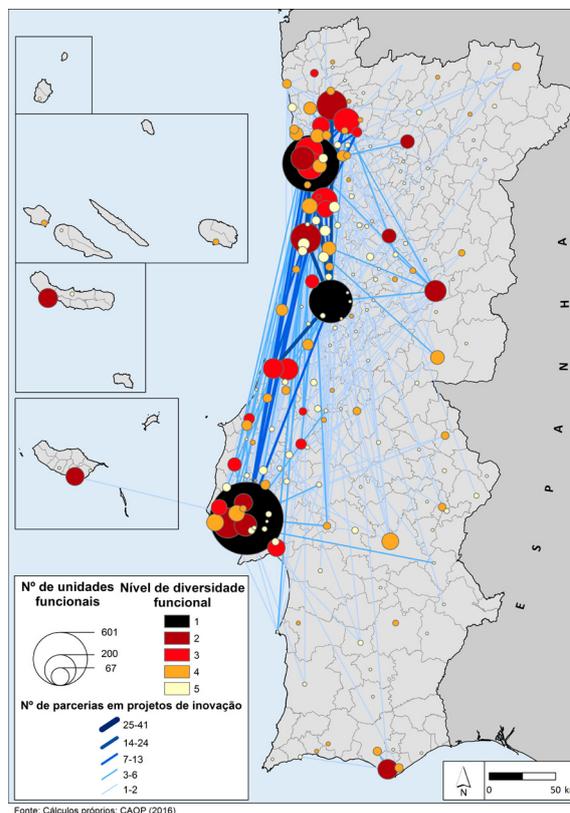


Figura 51: Rede de equipamentos e serviços de conhecimento e inovação (2007-2016)

Fonte: CEGOT.UP; fonte dos dados: FCT; ANI; DGEEC (2017)

novo estímulo à inovação e ao empreendedorismo, sobretudo junto das camadas populacionais mais jovens. A exploração do potencial de inovação em Portugal passa pela estreita cooperação entre diferentes organismos e pela valorização do papel dos cientistas e investigadores a trabalhar na produção de conhecimento no país, mas também pelo aproveitamento das vantagens competitivas dos setores empresariais mais inovadores e emergentes, pelo seu impacto económico (qualidade e diferenciação da oferta) e pela sua capacidade de internacionalização.

232. É crucial alargar a massa crítica para a competitividade, através do reforço das redes internacionais e das redes nacionais e regionais, nomeadamente entre as metrópoles e as cidades médias. O reforço dos processos colaborativos multiescalares representa uma forma de superar as limitações resultantes de uma estrutura territorial em arquipélago (com ilhas ou territórios isolados, sem relações colaborativas entre eles). É fundamental fortalecer a capacidade relacional das metrópoles e dos sistemas locais, de forma a aumentar a massa crítica de ancoragem das redes de produção e inovação económica. Isto significa caminhar para uma geografia económica mais relacional, territorialmente

multiescalar e implicitamente mais globalizada. Em termos organizacionais, deve tornar-se mais inclusiva, envolvendo nos processos de inovação uma maior diversidade de organizações.

Rede de solidariedade e de segurança social

233.A rede de equipamentos de solidariedade e segurança social do Continente é composta por mais de 11 mil estabelecimentos (83% pertencentes à chamada rede solidária ou não lucrativa). Mais de 40% das respostas sociais destina-se ao apoio de idosos e 50,2% ao apoio da infância e juventude. Mais de um terço da oferta existente está concentrada nas áreas metropolitanas de Lisboa e do Porto (dados 2017).

234.O envelhecimento da população e o reforço da mulher no mercado de trabalho, a progressiva desagregação da família tradicional e o aumento da monoparentalidade e dos idosos a residirem sós têm vindo a reforçar os níveis de vulnerabilidade da população portuguesa e a necessidade de serviços de apoio social. A exclusão social associada a vários

problemas como a toxicodependência, o VIH e a deficiência mental e motora, tendem também a acentuar essa pressão. A oferta de serviços em termos territoriais nem sempre se ajusta à magnitude e à especificidade da diversidade das procuras sociais. Efetivamente, quer nas grandes metrópoles de Lisboa e Porto quer no resto do País as carências são ainda significativas, exigindo reforços e novas abordagens de prestação de alguns serviços, principalmente relativamente aos idosos e aos incapacitados.

235.A cobertura de respostas dirigidas a crianças dos 0 aos 3 anos de idade nos últimos anos registou um progresso muito expressivo, refletindo um aumento do número de equipamentos de apoio às famílias relativamente aos cuidados aos seus descendentes. É certo que a população com menos de 3 anos de idade tem vindo a decrescer, mas também é verdade que a oferta de lugares nos equipamentos tem crescido consideravelmente, implicando um aumento evidente da taxa de cobertura na maioria dos municípios do Continente. Em termos territoriais os níveis de cobertura são melhores sobretudo na Região Centro e nomeadamente no interior e as situações mais críticas registam-se no Tâmega e em alguns concelhos

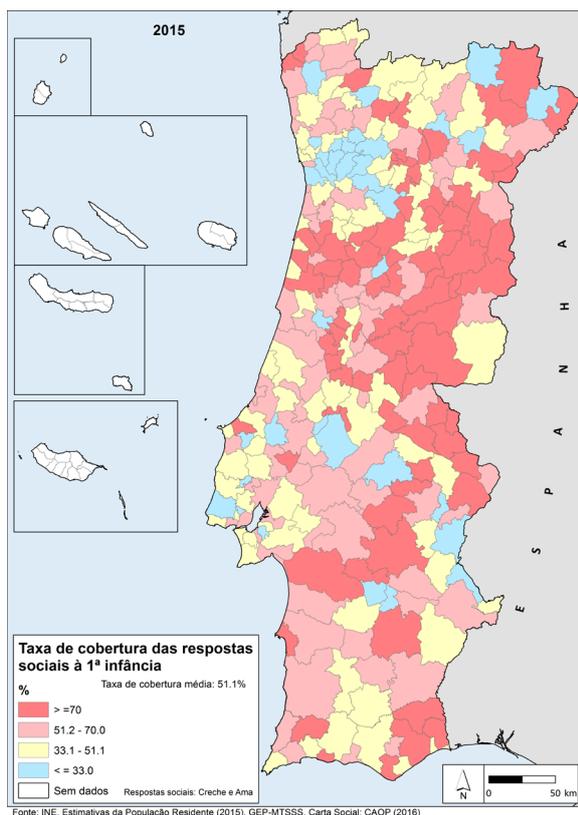


Figura 52: Taxa de cobertura das respostas sociais para a 1ª infância

Fonte: CEGOT.UP; fonte dos dados: GEP-MTSSS, Carta Social (2015)

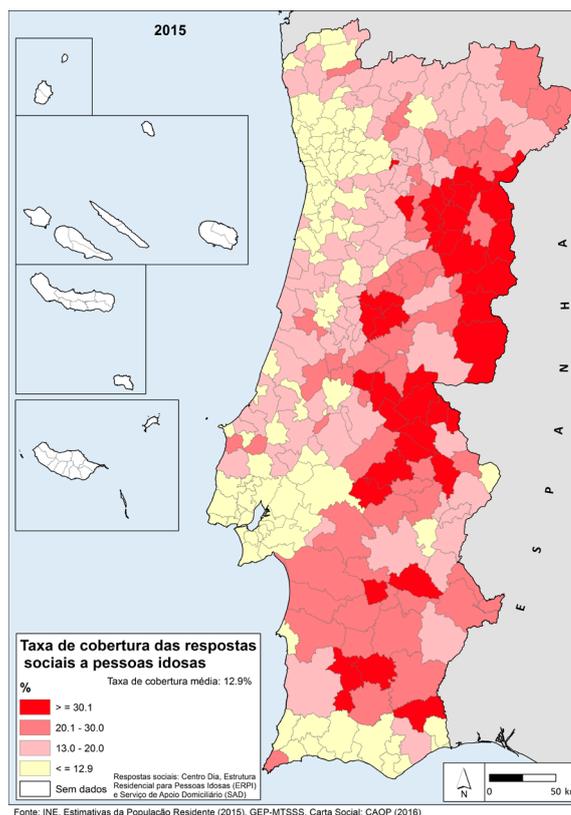


Figura 53: Taxa de cobertura das respostas sociais para pessoas idosas

Fonte: CEGOT.UP; fonte dos dados: GEP-MTSSS, Carta Social (2015)

envolventes, nomeadamente da Área Metropolitana do Porto (Figura 52). A cobertura de respostas sociais destinadas à população com 65 ou mais anos também melhorou de forma muito positiva nos últimos anos. A população com mais de 65 anos tem aumentado nas últimas décadas e a capacidade das respostas tem também subido, mas a um ritmo mais atenuado. Assim, verificam-se algumas assimetrias territoriais nas respostas sociais, observando-se que os concelhos do interior apresentam uma melhor cobertura do que os concelhos do litoral. As piores situações localizam-se sobretudo no Arco Metropolitano do Porto e no Arco Metropolitano de Lisboa e ainda em quase todo o Algarve (Figura 53). Em Portugal, as taxas de cobertura em matéria de respostas sociais para pessoas com deficiência ou incapacidade são claramente baixas. Em termos territoriais, são as regiões mais povoadas do país que evidenciam carências mais acentuadas.

Rede de equipamentos e serviços de cultura e lazer

236. Os equipamentos e atividades culturais registaram um desenvolvimento intenso nas últimas quatro décadas, quer ao nível da oferta quer da procura. Para tal têm contribuído vários fatores, como a expansão da rede de equipamentos e serviços culturais, a valorização social e económica dos tempos de lazer e cultural, o aumento dos rendimentos familiares, a realização de megaeventos e o dinamismo de novas instituições. Sublinhe-se que a oferta de equipamentos culturais passou de cerca de 1,3 milhares de unidades em 2001 (entre recintos culturais, galerias de arte, museus e cinemas) para mais de 2 mil em 2015 (aumento de 55,2%).

237. A cultura tem chamado a si crescente importância como tema da política nacional e local. Em termos de política nacional, existe um elemento enquadrador de máximo relevo quando avaliamos a distribuição dos equipamentos culturais e suas respetivas funcionalidades pelo território nacional. Se olharmos para os equipamentos e serviços de cultura de natureza pública de âmbito nacional/regional⁵ (Figura 54), o primeiro elemento a destacar é, pois, um padrão de distribuição e de funcionalidades que segue de perto as especificidades de desenvolvimento social, económico e simbólico de Portugal. Evidencia-se a forte metropolização dos equipamentos e funcionalidades culturais, fazendo emergir uma forte polarização da oferta cultural sobretudo na Área Metropolitana de Lisboa em termos de quantidade

e de qualidade; a litoralização do país do ponto de vista da presença de equipamentos e funcionalidades culturais; o esvaziamento e a rarefação do interior e ilhas autónomas no tocante à cultura.

238. No entanto, nas últimas décadas houve um forte investimento na descentralização cultural e social do país, nomeadamente ao nível do livro e da leitura, dos arquivos e dos equipamentos. Existe uma inércia que não tem sido colmatada suficientemente pelas políticas públicas, embora tenha havido um grande esforço para a combater. Esta inércia é fruto da ausência de uma procura sustentada da cultura que vai de par com o envelhecimento demográfico e com os processos emigratórios e/ou de sazonalidade que afetam o interior de Portugal.

239. Tem existido correlativamente, um aumento do papel dos municípios no conjunto das políticas públicas para a cultura, designadamente em três frentes: a conservação e valorização do património local; o desenvolvimento da oferta cultural e artística local; e a formação de novos públicos para a cultura. O desenvolvimento da cultura que tinha sido amplamente partilhado pela administração central e municípios, tem vindo a ser prosseguida através de estratégias – mais ou menos intensas – de iniciativa própria dos municípios e apoio à iniciativa de outros atores, de investimento em equipamentos e eventos e da construção e/ou apoio a estruturas materiais e de gestão e programação cultural.

240. Estas estratégias consubstanciam-se, geralmente, na maior divulgação do património material (monumentos, sítios arqueológicos, bens móveis) e imaterial (artes e tradições), no apoio às associações locais, no desenvolvimento da oferta cultural local (dirigida predominantemente à população local, ou orientada predominantemente para a atração de visitantes e turistas), na programação de eventos culturais, designadamente espetáculos, festivais, festas públicas, muitas vezes gratuitos, na realização regular de eventos que projetam regional e nacionalmente as localidades, a partir da valorização de tradições, expressões ou motivos que lhes são singulares ou mesmo na realização ou apoio a programas de sensibilização e educação artística para públicos escolares.

241. Assim, se olharmos para o mapeamento e funcionalidades dos equipamentos e serviços de cultura fruto da política pública local ou da iniciativa privada⁶ (Figura 55), nota-se uma maior pulverização pelo país. É um dado de relevo que traduz, sem dúvida, um dinamismo emergente de iniciativa local

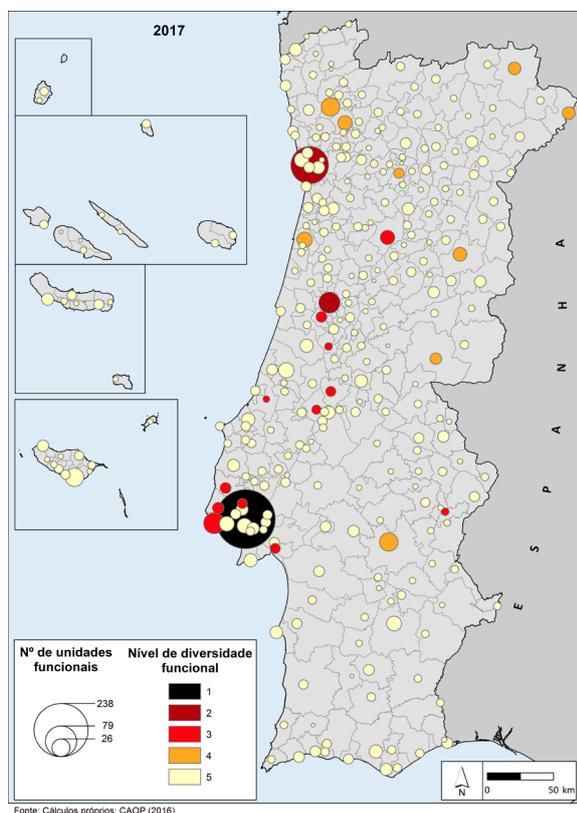


Figura 54: Tipologia concelhia relativamente à oferta de equipamentos e serviços de cultura de natureza pública, de escala regional e nacional

Fonte: CEGOT.UP; fonte dos dados: Ministério da Cultura (2017)

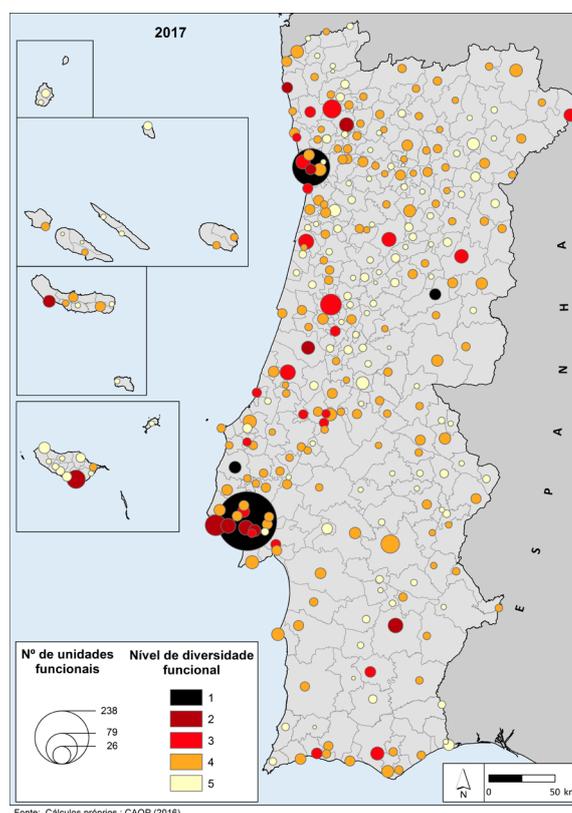


Figura 55: Tipologia concelhos relativamente à oferta de equipamentos e serviços de cultura e lazer, de natureza pública (local) e privada

Fonte: CEGOT.UP; fonte dos dados: pesquisas online; PORDATA (2017)

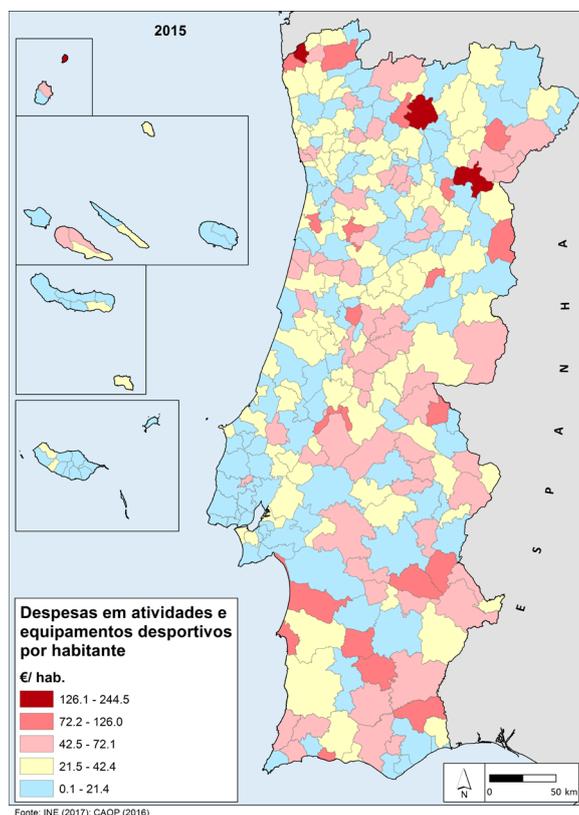
(pública e privada) que trespassa o território nacional nos últimos tempos e que tem marcado por exemplo, a agenda da dinamização lúdica, turística e cultural das cidades do Porto e de Lisboa. São equipamentos e programações importantes para contrariar a dualização e macrocefalias do país e são iniciativas que contam com o apoio público, tendo em vista a consolidação de uma descentralização política, económica e social.

242. Este dinamismo de base privada pulverizado localmente constituiu assim, na última década, uma dinâmica de criatividade e de inovação cultural e lúdica fundamental ao desenvolvimento contemporâneo. É a face visível da internacionalização e da competitividade cultural, lúdica e criativa das cidades – nomeadamente do Porto e de Lisboa – exigindo uma maior articulação, no futuro, com os equipamentos de natureza pública estruturantes.

Rede de infraestruturas e serviços de suporte à atividade desportiva e física

243. A partir de 1974, e particularmente no seguimento da adesão de Portugal à Comunidade Europeia, verificou-se uma grande expansão da rede de equipamentos desportivos. Na generalidade dos concelhos do país estão satisfeitas as necessidades infraestruturais desportivas, tendo-se por isso entrado num ciclo de crescente diversificação, qualificação e especialização da oferta. Nos últimos anos, a prática de atividade física e desportiva tem-se difundido muito, e as práticas de atividade física ao ar livre têm vindo a ganhar uma maior expressão.

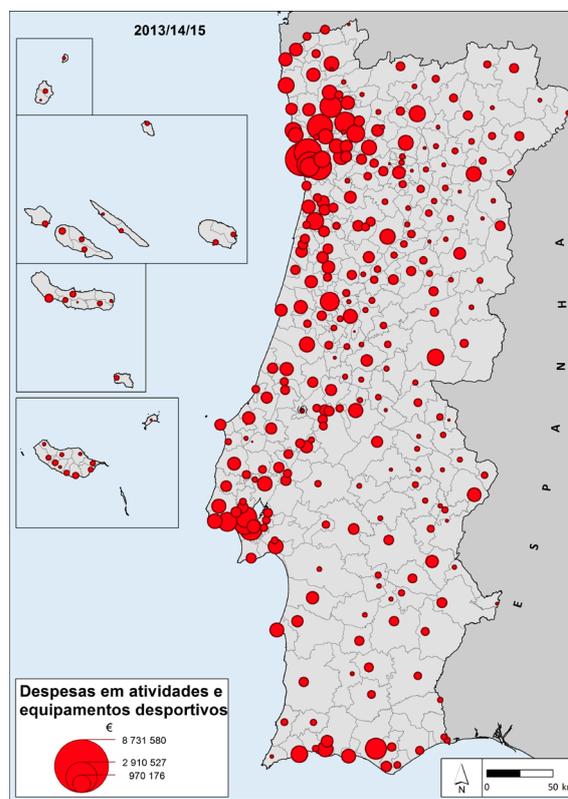
244. As atividades desportivas e físicas, enquanto atividades propiciadoras de qualidade de vida, aptidão física, saúde, bem-estar e realização pessoal, merecem especial atenção num contexto de aumento do sedentarismo (sobretudo dos mais jovens) e de acelerado envelhecimento da população. O desenvolvimento estratégico desta área deve passar pela garantia de proximidade e maior acessibilidade



Fonte: INE (2017); CAOP (2016)

Figura 56: Despesas municipais em atividades e equipamentos desportivos (€)

Fonte: CEGOT.UP; fonte dos dados: INE, Financiamento das atividades culturais, criativas e desportivas pelas câmaras municipais (2017)



Fonte: Cálculos próprios, INE (2017); CAOP (2016)

Figura 57: Despesas municipais em atividades e equipamentos desportivos por habitante (€)

Fonte: CEGOT.UP; fonte dos dados: INE, Financiamento das atividades culturais, criativas e desportivas pelas câmaras municipais (2017)

dos cidadãos aos equipamentos e aos eventos desportivos, pela utilização mais eficiente e maior rentabilização das infraestruturas e recursos existentes. Destaca-se a importância do Desporto Escolar no desenvolvimento dos jovens e concretamente para o despertar do gosto pela atividade dos Desportos Náuticos. Grande parte dos clubes náuticos encontram-se em áreas de Domínio Público Marítimo, sob a jurisdição portuária (AP's e Docapesca) sendo a base da prática do desporto de vela, canoagem, surf e desportos de deslize e água, associados a projetos de reabilitação das frentes urbanas ribeirinhas.

245.A distribuição das despesas em atividades e equipamentos desportivos faz sobressair os territórios do litoral continental, sobretudo concentrado nos concelhos da AMP, mas prolongando-se pelos territórios do noroeste português, e evidenciando-se também em alguns concelhos da Região do Algarve (Figuras 56 e 57).

246.Nos últimos anos, as autarquias têm multiplicado o seu investimento em infraestruturas de suporte, nomeadamente, às atividades físicas ao ar livre (ciclovias, vias pedonais, parques

desportivos e de lazer, passadiços, entre outros).

Rede de infraestruturas e serviços administrativos, de justiça e segurança

247.A distribuição geográfica dos serviços administrativos, de justiça e de segurança⁷ evidencia uma estrutura polinucleada contribuindo para a equidade territorial (Figura 58). Aqui as direções regionais dos serviços da administração central marcam claramente a oferta de funções urbanas desenhando um sistema urbano relativamente hierarquizado territorialmente, com a cidade de Lisboa a dominar funcionalmente, dada a elevada concentração de funções centrais político-administrativas, seguida das cidades do Porto, Coimbra e Faro. Num nível intermédio estão as antigas sedes de distrito, relativamente bem distribuídas geograficamente pelo país.

248.Em Portugal, o tempo e a burocracia dos processos continuam a colocar em causa os direitos dos cidadãos (nomeadamente na justiça). O programa

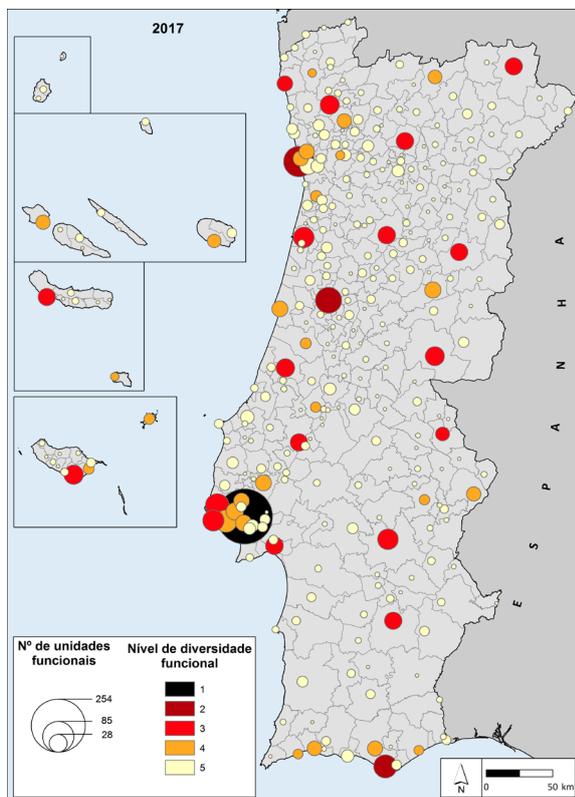


Figura 58: Redes de equipamentos e serviços administrativos, de justiça e segurança

Fonte: CEGOT.UP; fonte dos dados: Infraestruturas de Portugal, informação disponibilizada pelos Ministérios e online (2017)

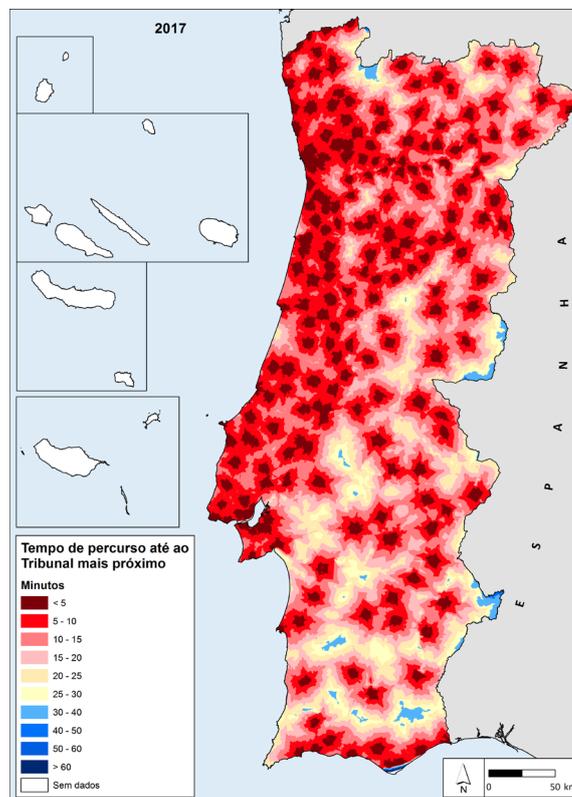


Figura 59: Tempo de deslocação ao tribunal mais próximo

Fonte: CEGOT.UP; fonte dos dados: Infraestruturas de Portugal, informação disponibilizada pelos Ministérios e online (2017)

SIMPLEX foi lançado em 2006 com uma estratégia de modernização administrativa transversal, dando importantes contributos para o aumento da transparência e da agilização da administração pública. Em 2016, o programa SIMPLEX regressou como um programa nacional único cujo objetivo central era tornar mais simples a vida dos cidadãos e das empresas na sua interação com os serviços públicos, contribuindo para uma economia mais competitiva e uma sociedade mais inclusiva. Já em 2017 foi constituído o SIMPLEX+ que reforçou o envolvimento e participação de trabalhadores da Administração Pública tendo em vista melhorar a prestação dos serviços públicos, num diálogo permanente com os cidadãos, as empresas e a administração pública central e local (SIMPLEX JAM). Nos últimos tem-se avançado na simplificação dos procedimentos de forma a reduzir os custos de contexto nas empresas e no exercício dos direitos e das obrigações dos cidadãos.

249. A localização dos tribunais evidencia a importância que estes serviços de interesse geral têm para a coesão territorial. A nova matriz territorial das circunscrições judiciais (de 2013) agregou as comarcas em áreas territoriais de âmbito mais alargado, fazendo coincidir,

segundo refere a Lei, “as centralidades sociais com as novas comarcas, por se considerar que as suas capitais constituem centralidades objeto de uma identificação clara e imediata por parte das populações e também por estas serem providas de acessibilidades rodoviárias/ferroviárias fáceis, garantidas, bem como, uma oferta adequada de transportes”. A atual localização dos tribunais e o cálculo de acessibilidades (tempo mínimo de deslocação ao tribunal mais próximo à velocidade máxima permitida em veículo automóvel) evidencia uma geografia que favorece aparentemente mais umas regiões do que outras. No entanto, o cálculo das populações servidas por região demonstra uma maior igualdade regional. Os territórios de menor densidade ou pior infraestruturados apresentam valores de deslocação superiores (que em alguns casos poderão ultrapassar os 60 minutos). Se a estes dados se juntasse informação relativa à oferta de transportes e às características sociais da população a geografia obtida seria possivelmente menos equitativa (Figura 59). As injustiças territoriais aqui decorrentes deviam resultar em compensações para as populações e as empresas desfavorecidas.

250. No recentemente publicado Índice de Paz Global,

Portugal ocupa a quarta posição a nível mundial (que atende a um conjunto de estatísticas sobre violência e criminalidade; e variáveis externas, como o gasto militar e os conflitos bélicos). A nível interno, apesar de um aumento da pequena criminalidade na última década, o Relatório de Segurança Interna de 2017 demonstra que a criminalidade geral, e em particular a criminalidade violenta e grave tem vindo a diminuir desde 2008, com Portugal a apresentar valores inferiores à média da União Europeia. Os valores de criminalidade geral aumentaram entre 2016 e 2017 principalmente nos distritos da Guarda, Madeira, Santarém e Lisboa, enquanto Coimbra foi o distrito com maior redução percentual. Os distritos de Lisboa, Porto, Setúbal, Faro, Braga e Aveiro registaram o maior número de participações, constituindo 70% de toda a criminalidade participada.

251. As estratégias passam por continuar a prover uma cooperação bilateral e multilateral entre os atores: as forças de segurança, as entidades governamentais (ex. MAI, CCDR, DGT, IHRU, ANMP), a população e até especialistas de outras áreas, como o urbanismo. A prossecução de planos e ações específicas de prevenção e policiamento tem provado contribuir positivamente para a redução dos sentimentos de insegurança e da criminalidade (policiamento comunitário ou da Prevenção do Crime Através do Espaço Construído, a segurança contra incêndios, a segurança rodoviária e marítima, a delinquência juvenil e a segurança escolar ou segurança digital).

252. XXX. A nível externo, assume-se também uma estratégia de natureza interdepartamental, integrando uma componente militar com outras políticas setoriais no âmbito dos compromissos

internacionais do Estado e salvaguarda dos interesses e soberania nacional. A política-estratégica de segurança contempla os novos Conceitos Estratégicos da Aliança, da evolução da Política Externa de Segurança Comum até à Política Comum de Segurança e Defesa, bem como da emergência de multifacetadas ameaças terroristas ou da crise dos migrantes, apostando na cooperação internacional.

253. A reorganização da macroestrutura da defesa nacional e das Forças Armadas bem como a reconfiguração do sistema de Forças vão ter em conta a racionalização dos recursos disponíveis e otimização dos meios e capacidades existentes (considerando os impactos da competitividade e da globalização), bem como as alterações sociais e tecnológicas. A interação constante entre a comunidade civil e a instituição militar reflete mais-valias de interesse nacional. Do mesmo modo, a gestão territorial do património afeto à Defesa Nacional permite uma ligação às comunidades, designadamente naquelas onde existe património histórico-militar em alguns casos valor arquitetónico e cultural.

254. As orientações estratégicas para os próximos anos descritas no Relatório de Segurança Interna de 2017 apontam para um reforço dos modelos de segurança de proximidade e combate ao terrorismo; a reabilitação/valorização das estruturas, equipamentos e capacidades das Forças e Serviços de Segurança; o reforço da articulação e cooperação entre estas, e com entidades internacionais; a afirmação de uma política de fronteiras baseada nos princípios de solidariedade e da responsabilidade partilhada (incluindo o acolhimento dos refugiados); e a consolidação do

Intervalo (min)	Escola Básica		Farmácia		Centro de Saúde		Jardim de Infância		Ensino Secundário		Tribunal		Ensino Superior		Hospital	
	% Área	% População	% Área	% População	% Área	% População	% Área	% População	% Área	% População	% Área	% População	% Área	% População	% Área	% População
<5 min	48,0	96,2	36,6	93,0	21,3	83,3	30,1	81,0	16,2	77,0	12,0	58,7	4,5	46,9	5,0	46,0
5-10 min	35,9	3,1	35,2	5,4	33,1	12,1	31,0	15,0	30,8	17,0	30,0	31,6	10,7	21,4	14,0	28,0
10-15 min	12,7	0,6	18,5	1,3	25,0	3,4	18,3	2,0	24,9	4,0	27,0	7,0	13,5	13,2	18,0	13,0
15-20 min	2,8	0,1	9,6	0,0	12,7	1,0	10,6	2,0	15,4	1,0	17,0	1,9	14,1	7,5	18,0	7,0
20-25 min	0,5	0,0			5,4	0,3	5,2	0,0	8,2	1,0	9,0	0,6	13,3	4,7	15,0	3,0
25-30 min	0,1	0,0			2,0	0,1	3,0	0,0	3,3	0,0	4,0	0,1	11,4	2,7	13,0	2,0
30-40 min	0,0	0,0	0,1	0,0	0,5	0,0	1,6	0,0	1,1	0,0	1,0	0,0	17,5	2,4	14,0	1,0
40-50 min	0,0	0,0			0,0	0,0	0,1	0,0	0,1	0,0	0,0	0,0	10,0	0,9	3,0	0,0
50-60 min	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	4,0	0,3	0,0	0,0
>60 min	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,9	0,1	0,0	0,0

Quadro 1: Níveis de acessibilidade aos serviços públicos e de interesse geral, por população e área servida

Fonte: CEGOT.UP; fonte dos dados: Infraestruturas de Portugal, informação disponibilizada pelos Ministérios e online (2017)

sistema de proteção civil, em várias dimensões como a segurança rodoviária ou a segurança no ciberespaço.

255. No geral, Portugal possui uma boa acessibilidade populacional aos serviços de interesse geral (Quadro 1). Mais de 95% da população tem acesso a serviços de nível básico em menos de 5 minutos e a serviços de nível intermédio em menos de 10 minutos; enquanto cerca de 85% da população tem acesso a serviços de nível superior em 15 minutos. Contudo, estes valores estão associados ao desequilíbrio territorial existente. Quase 80% da população do país vive nas áreas de alta densidade que ocupam apenas um quarto do território. Nestas áreas, principalmente no corredor entre Lisboa e Braga, no litoral algarvio e ao redor das principais cidades do interior, existe também uma alta acessibilidade aos serviços (Figura 60), com níveis médios ou altos de densidade e especialização funcional (no caso das duas áreas metropolitanas) (Figura 61). Nestes locais, 99% da população acede a serviços básicos em menos de 5 minutos; intermédios entre 10-15 minutos; e superiores em 20 minutos.

256. Por outro lado, a acessibilidade de cerca de 20% da população que vive nos outros três quartos do território

é mais crítica. As áreas do interior centro e sul do país, e ao longo da fronteira com Espanha, com particular incidência no sul do Alentejo, possuem baixos níveis de acessibilidade, densidade e especialização funcional. São precisos 15 minutos de tempo de viagem para que toda a população da baixa densidade aceda a serviços básicos; 25 minutos a serviços intermédios; e 50 minutos a serviços superiores. Cerca de metade da população que vive na baixa densidade (cerca de 1 milhão de habitantes) tem tempos de acesso mais críticos aos serviços intermédios e superiores.

257. Salienta-se o impacto do policentrismo no aumento da acessibilidade, principalmente aos serviços intermédios e superiores, como é visível na Figura 60, nomeadamente no norte do país. Salienta-se igualmente a importância de políticas integradas. O potencial de aceder a um serviço é diferente de conseguir acede-lo (por exemplo, por impossibilidade de mobilidade ou incapacidade financeira para suportar os custos da mobilidade). O acesso por transporte público também implica o acréscimo dos tempos de espera ao tempo de deslocação, o que torna ainda mais crítica a acessibilidade de alguns territórios. Independentemente destes condicionantes

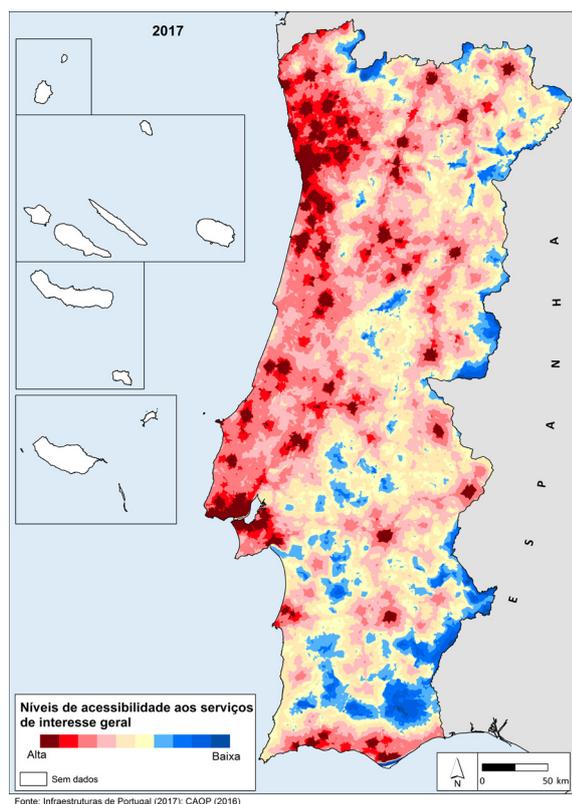


Figura 60: Síntese da acessibilidade aos serviços de interesse geral

Fonte: CEGOT.UP; fonte dos dados: Infraestruturas de Portugal, informação disponibilizada pelos Ministérios e online (2017)

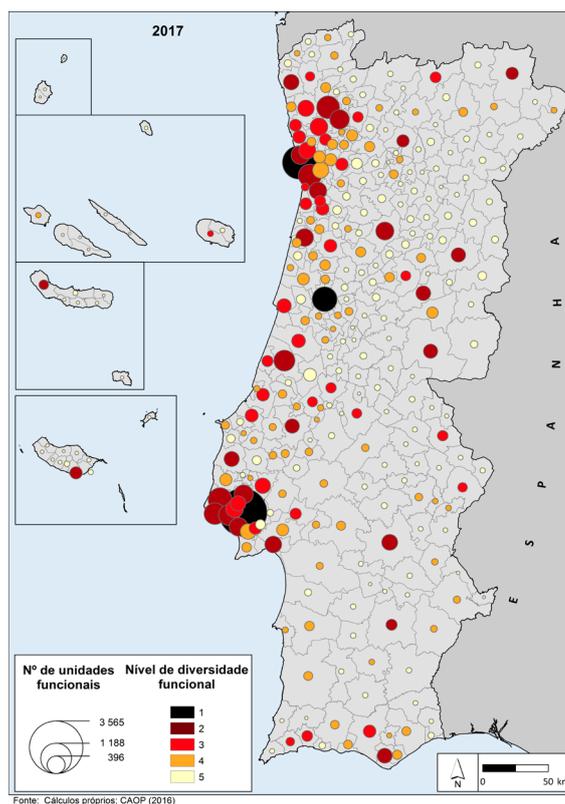


Figura 61: Síntese das funções urbanas

Fonte: CEGOT.UP; fonte dos dados: Infraestruturas de Portugal, informação disponibilizada pelos Ministérios e online (2017)

acrescidos, podem-se identificar a nível nacional as áreas mais críticas no acesso aos serviços públicos e

de interesse geral que podem influenciar a qualidade de vida dos residentes (Figura 60).

Em Portugal as redes de equipamentos e serviços de interesse geral tiveram um desenvolvimento assinalável nas últimas décadas, fruto dos investimentos realizados pela administração central e local e dos apoios financeiros disponibilizados pelos diferentes Quadros Comunitários de Apoio. Isto significa que genericamente avançou-se muito em matéria de coesão social e equidade territorial na saúde, na educação, no apoio social, na cultura, no desporto e nos serviços administrativos.

Apesar disso, persistem ainda algumas carências, desfasamentos nas redes ou na qualidade dos serviços, face às estruturas demográficas, sociais e económicas e de povoamento do território. Os serviços de saúde e de apoio social tendem a ser fortemente pressionados por uma população cada vez mais idosa. No futuro, são as áreas urbanas periféricas que vão exigir uma oferta de serviços mais densa, tendo em consideração os atuais modelos de povoamento. Na educação, houve uma forte concentração escolar e do encerramento de muitas escolas e está-se a apostar na qualificação da oferta formativa, com um serviço mais adequado às realidades dos territórios, garantindo uma maior igualdade de direitos aos jovens cidadãos. Na justiça, o tempo dos processos desequilibra a igualdade de oportunidades e os direitos dos cidadãos, independentemente dos territórios em questão. Na área cultural e nos serviços de desporto e lazer, a oferta da administração central tem vindo a ser complementada com a oferta da administração local e do setor privado contribuindo para um conjunto mais equilibrada territorialmente. As grandes alterações sociodemográficas, estão a trazer novos desafios territoriais que a oferta de equipamentos e serviços está a procurar responder. Está-se a caminhar para modelos de serviços suportados na acessibilidade digital, como por exemplo, a telesaúde, o *e-learning*, a cibersegurança, o *smart government*, entre outros. Os serviços ao domicílio estão também a aumentar em alguns domínios, nomeadamente na saúde, dada a fragilidade física das populações mais idosas e os níveis de baixa densidade de alguns territórios.

No global, existem ainda insuficiências nas articulações intersectorial, nomeadamente em matéria de serviços sociais e cuidados de saúde dirigidos aos idosos, tendo em vista uma maior equidade social no acesso aos serviços de interesse geral.

1 Funções centrais contempladas: Cuidados de Saúde Hospitalares – Centro de Referência/Centro Hospitalar/Hospital, Centro de Referência/Hospital, Centro Hospitalar/Hospital, Hospital, Unidade Hospitalar, Unidade Local de Saúde, Serviço de Urgência Básica, Centro Medicina Física de Reabilitação, Maternidade, Centro Materno Infantil; Cuidados Continuados Integrados - Unidade de Convalescença, Unidade de Cuidados Paliativos, Unidade de Longa Duração e Manutenção, Unidade de Média Duração e Reabilitação, Unidade Cuidados Pediátricos Integrados - Nível 1, Unidade de Ambulatório Pediátrico, Equipas de Cuidados Continuados Integrados; Cuidados de Saúde Primários - Centro de Saúde, Serviço de Apoio Complementar, Serviço de Atendimento de Situações Urgentes, Serviços de Atendimento Permanente ou Prolongado e Afins, Unidade de cuidados na comunidade, Unidade de cuidados de saúde personalizados, Unidade de saúde pública, Unidade de recursos assistenciais partilhados, Unidade de saúde familiar, Atendimento Complementar /Serviço de Atendimento de Situações complementar, Consulta de Atendimento Complementar; Cuidados de Urgência - Helicóptero do INEM, Viatura Médica de Emergência e Reanimação (VMER), Suporte imediato de vida (SIV), Ambulâncias de Emergência Médica (AEM), Unidade Móvel de Intervenção Psicológica de Emergência (UMIPE), Posto de Emergência Médica (PEM), Ambulância Transporte Inter-hospitalar Pediátrico (TIP), Motas, Reservas, Núcleos INEM; Unidades de Apoio aos comportamentos aditivos e toxicodependências – Crianças e Jovens, Longa Duração, Dependentes do Álcool, Duplo Diagnóstico, Grávidas, Farmácias. Contempla um total de 43 funções, totalizando 5803 unidades funcionais de prestadores de cuidados de saúde. Fontes utilizadas: informação fornecida pelo Ministério da Saúde, 2017 e consulta do site oficial do SNS (abril de 2017).

2 A metodologia foi desenvolvida pelas Infraestruturas de Portugal: 1. A velocidade das vias corresponde à velocidade em vazio, alocada de acordo com as funções volume-atraso do emme (120 km/h nas AEs, 100 km/h nas multivias, 90 km/h nas ENs, 70 km/h nas ERs e 60 km/h na restante rede, com exceção para a definição dos 40 km/h para os ramos de ligação); 2. O cálculo das isócronas é baseado na extensão Network Analyst do ArcGIS para os Breaks solicitados e utilizando o DriveTime em vazio; 3. A rede base é aquela que tem vindo a ser trabalhada para ser utilizada no emme e fornecida pelo OSM. A esta foram retificadas as anomalias de conectividade e introduzidas as restrições de viragem com impedimento das U-Turns; 4. Depois de apurados os polígonos no NTWA, estes foram intersetados com os polígonos editados internamente, que resultaram do sistema BGRI do INE com alocação da variável NIR (Número de Indivíduos Residentes). Esta metodologia é simplesmente ilustrativa, pois exclui as populações que se movimentam por transporte coletivo ou a pé.

3 Funções centrais contempladas: Direção-Geral dos Estabelecimentos de Ensino, Universidades públicas, Universidades privadas, Institutos Politécnicos públicos, Institutos Politécnicos privados, Escolas Tuteladas pelo Ministério da Educação - Escola Artística, Escola Profissional, Escola Secundária, Escola Básica/Secundária, Escola Básica, Jardim de Infância, Escolas não tuteladas pelo Ministério da Educação - Escola Artística, Escola Profissional, Escola Secundária, Escola Básica/Secundária, Escola Básica, Jardim de Infância, Instituições formadoras de cursos de especialização tecnológica no ensino não superior, Entidades formadoras acreditadas pela Direção-Geral do Emprego e das Relações de Trabalho e Centros para a Qualificação e o Ensino Profissional. Complementarmente, foi integrada na análise o Emprego Público nos estabelecimentos escolares. Fontes utilizadas: Direção-Geral dos Estabelecimentos Escolares (site, maio de 2017), Direção-Geral de Estatísticas da Educação e Ciência (site, maio de 2017), Direção-Geral do Emprego e das Relações de Trabalho (site, julho de 2015), Portal Qualifica (site, maio de 2017). Contempla um total de 20 funções.

4 Funções centrais contempladas: Estabelecimentos de Ensino Superior; Laboratórios do Estado e Laboratórios Associados de I&D, Unidades de Investigação da Fundação Ciência e Tecnologia (FCT) (avaliadas como Excecionais, Excelentes e Muito Bom), Unidades de Investigação da FCT, Centros Tecnológicos/Tecnopolos, Agências Governamentais, Empresas de I&D, Associações e Fundações, Escolas Secundárias/Profissionais e Incubadoras de Empresas. Contempla um total de 11 funções, totalizando 3309 unidades funcionais. Fontes utilizadas: FCT – Resultados de avaliação das unidades de investigação (site, março de 2017), Agência de Inovação (2007-2015), Direção Geral de Estatísticas da Educação e da Ciência (site, março de 2017).

5 Reportamo-nos aos equipamentos sob tutela da Direção-Geral das Artes e da Direção-Geral do Livro, dos Arquivos e das Bibliotecas, às Fundações, aos Teatros Nacionais, às Academias Nacionais, aos Museus Nacionais, aos Palácios Nacionais, aos Monumentos Nacionais, aos Museu Regional e a Outros Equipamentos Regionais. São equipamentos que estão na dependência mais ou menos direta da Administração Central.

6 Funções Contempladas: Equipamentos tutelados pelo Ministério da Cultura/ Direção Geral do Património Cultural – Direção Geral das Artes, Direção Geral do Livro, dos Arquivos e das Bibliotecas, Fundações, Teatros Nacionais, Academias Nacionais, Palácios Nacionais, Museus Nacionais, Monumentos Nacionais, Outros Equipamentos culturais de âmbito Nacional; Equipamentos tutelados pelas Direções Regionais de Cultura – Museus regionais, Outros equipamentos culturais regionais; Equipamentos de âmbito local/ Privado - Casa da Música, Bibliotecas, Coliseu, Pavilhões Multiuso, Coliseu, Auditório, Anfiteatros, Teatros, Cineteatro, Cinemas, Galerias de arte e de exposição temporária. Contempla um total 24 funções, totalizando 1984 unidades funcionais. Fontes utilizadas: Ministério da Cultura (março de 2017), Pordata (maio 2017), Direção-Geral do Livro, dos Arquivos e das Bibliotecas (site, março de 2017), Sítios da internet com programações culturais (março e abril de 2017).

7 Contempla as seguintes funções: Direção Geral dos Assuntos Consulares e das Comunidades Portuguesas, Secretaria Geral da Administração Interna, Inspecção Geral da Administração Interna, Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional/Governo Regional, Direção Regional dos estabelecimentos escolares / Secretaria Regional de Educação, Direções de Finanças, Direções Regionais do IEFPP, Centros de Emprego, Serviços de Emprego, Direções regionais de Economia (sedes)/ Direção Regional da Economia e Transportes Madeira e Secretaria Regional de Economia dos Açores, Direção Geral de Saúde, Administrações Regionais de Saúde, Direção Regional da Agricultura e Pescas (sedes), Direção Regional de Cultura (sedes), Direção Regional de Turismo (sedes), Supremo Tribunal, Tribunal da Relação, Tribunal de Execução, Tribunal da Propriedade intelectual, Tribunal Marítimo, Tribunal Central de Instrução Criminal, Tribunal da Concorrência, Regulação e Supervisão, Procuradoria-geral Distrital, Tribunal Judicial, Ministério Público, Estabelecimentos Prisionais, Centros de arbitragem, Equipas e Delegações de Reinserção Social, Alfândegas, Serviços de Estrangeiros e Fontes (âmbito Nacional, Regional e Local), Autoridade Nacional de Segurança Rodoviária, Instituto da Mobilidade e dos Transportes (IMT) (direções Regionais, Delegações distritais e Locais de atendimento (Loja do Cidadão ou Espaço Cidadão), Autoridade Nacional de Proteção Civil (âmbito Nacional), Guarda Nacional Republicana (GNR) (âmbito Nacional, Regional e Local), Polícia de Segurança Pública (PSP) (âmbito Nacional, Regional e Local). Fontes utilizadas: sites oficiais das instituições (março de 2017) e Ministérios. Contempla um total de 49 funções, totalizando 2416 unidades funcionais.

Nota metodológica da Figura 60. A síntese global da acessibilidade nacional aos serviços de interesse geral é construída a partir das análises individuais da acessibilidade a cada um de oito serviços: Hospitais, Farmácias, Centros de Saúde, Escolas Básicas, Escolas Secundárias, Ensino Superior e Tribunais. O método de decisão multicritério SAW (Simple Additive Weighting), com uma normalização seguindo um critério de maximização, foi utilizado para juntar os oito mapas, considerando que cada variável (acesso a determinado serviço) tem o mesmo peso. Este método foi aplicado a cada um dos polígonos resultantes da intersecção das isócronas dos oito mapas. Por fim, o valor obtido para cada polígono foi ponderado pela sua área.

$$A_j = \left(\sum_i w_i a_{ij} \right) p_i$$

Onde A_j é a acessibilidade global aos serviços de interesse geral do polígono j ; w_i é o peso dado ao serviço de interesse geral i ; a_{ij} é o valor de acessibilidade normalizado de cada polígono j para o serviço de interesse geral i ; e p_i é a ponderação baseada na área do polígono.

Nota metodológica da Figura 61. As funções contempladas na síntese integra indicadores referentes aos equipamentos e serviços públicos de saúde, de educação e formação, de conhecimento e inovação, de cultura e lazer, e os serviços administrativos, de justiça e segurança, e sociais. Aqui foi avaliada sobretudo a diversidade e especificidade funcional (atendendo à raridade do serviço), por dimensão de análise para cada concelho.



2.7

Habitação

A habitação é essencial para o crescimento económico dos países e para a qualidade de vida dos cidadãos, sendo, igualmente, um direito fundamental. O parque habitacional português apresenta várias características diferenciadoras: as famílias têm um papel importante na produção habitacional; há um predomínio da habitação própria; o mercado de arrendamento é residual e há uma insignificante oferta de habitação pública. Ao longo da última década, as dificuldades de acesso, a falta de habitações de qualidade, a polarização socio-habitacional e novas formas de privação de habitação têm sido uma preocupação crescente para as políticas públicas. Para compreender os atuais desafios da política de habitação e ordenamento do território é necessário refletir: as dinâmicas das últimas décadas; avaliar as implicações das atuais tendências demográficas; os impactos da crise económico-financeira; estimar os impactos das alterações climáticas na habitação, caracterizar as carências habitacionais e de que forma a habitação condiciona a qualidade de vida.

Uma demografia em alteração com implicações no mercado habitacional

325. A dinâmica demográfica influenciou fortemente a distribuição territorial do edificado e do parque habitacional. Nas últimas décadas, a expansão habitacional ultrapassou a evolução do número de famílias (Figura 62). Entre 2001 e 2011 a população residente aumentou 2% (mais 200 mil habitantes), as famílias clássicas 11% (mais 393 mil famílias) e os alojamentos familiares clássicos aumentaram 16% (mais 840 mil fogos). Evoluiu-se de uma situação de défice habitacional para um contexto em que há muitos fogos devolutos, mas também muitas famílias sem casa.

326. Em termos territoriais, em 2001, existiam 544 mil fogos devolutos e em 2011, 735 mil. Os fogos devolutos localizavam-se sobretudo nas áreas metropolitanas de Lisboa e do Porto, na região do Algarve e nas cidades médias (sobretudo no Funchal, em Ponta

Delgada e em Coimbra). Mas em termos percentuais, a sua representatividade relativa é mais significativa nos territórios de baixa densidade, particularmente no Alentejo e em parte no Centro (Figura 63). Estas duas geografias têm significados muito diferentes: nos contextos urbanos, refletem o grande número de fogos construídos para o mercado; nos contextos rurais, evidenciam as dinâmicas de despovoamento que se traduzem no número de fogos desocupados.

327. A evolução dos alojamentos e das famílias aponta para a existência, em Portugal, de uma discrepância crescente entre o número de alojamentos familiares e o número de famílias clássicas. Tal tendência sugere a existência de um mercado de habitação muito vocacionado para a construção de habitação nova, para um crescimento do número de alojamentos vagos e para a existência de alojamentos familiares que não se destinam a residência habitual.

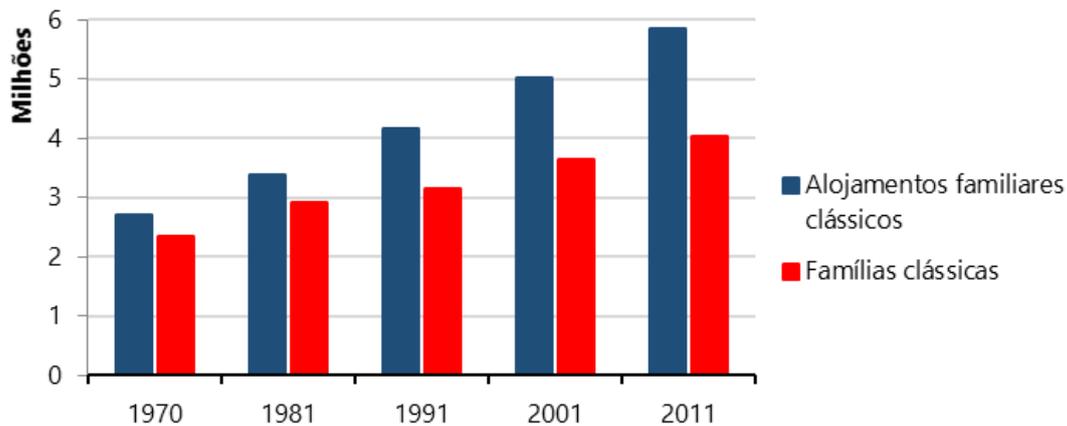


Figura 62: Evolução dos alojamentos familiares clássicos e das famílias clássicas (entre 1970 e 2011)

Fonte dos dados: INE, Recenseamento da População e Habitação

328. A dinâmica de construção das últimas décadas faz com que uma parte muito significativa dos edifícios seja relativamente jovem. O índice de envelhecimento dos edifícios apurado através dos Censos 2011 é de 176, o que significa que o número de edifícios construídos

até 1960 é menos do dobro do que aqueles que foram construídos após 2001. Construiu-se muito, porque durante a fase de crescimento económico, anterior à crise financeira, grande parte das poupanças das famílias foi canalizada para as primeiras e segundas

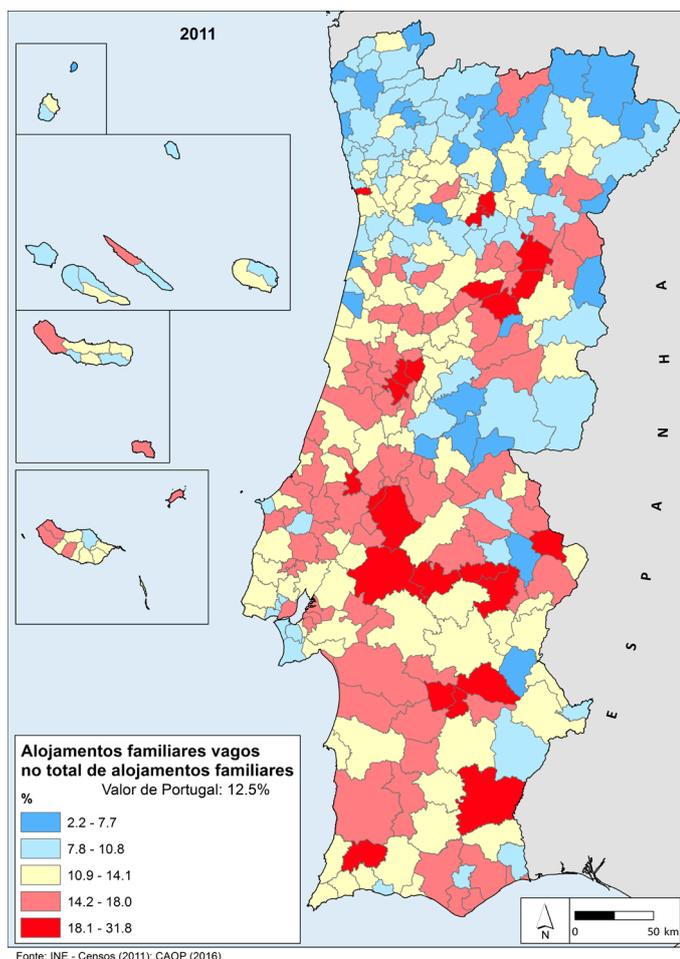
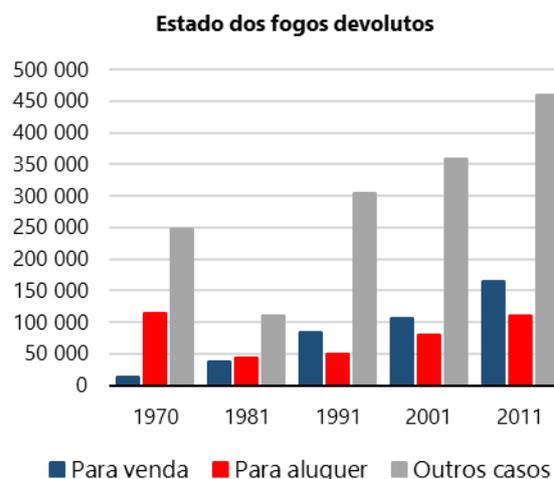


Figura 63: Proporção de fogos devolutos, por concelho (2011) e estado dos fogos devolutos (1970-2011)

Fonte dos dados: INE, Recenseamento da População e Habitação



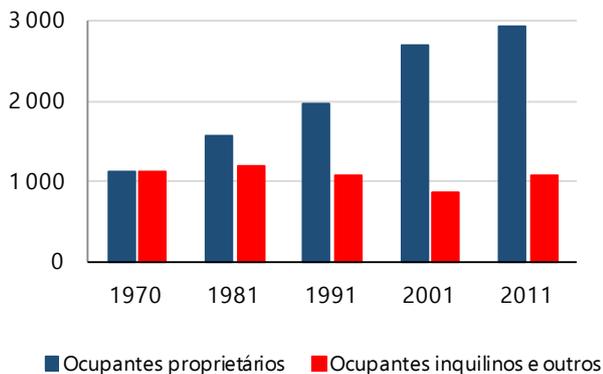


Figura 64: Alojamentos familiares segundo o tipo de ocupante (1970-2011)

Fonte dos dados: INE, Recenseamentos da População e Habitação

habitações, percecionadas como um investimento seguro e como aplicação financeira, beneficiando, ainda, muitas famílias do regime de crédito bonificado à residência permanente. Considerando a evolução dos últimos anos, o crescimento do parque habitacional do país tem vindo a desacelerar registando crescimentos mínimos de 0,1% em 2014, 2015 e 2016, sendo as regiões Norte, Centro, Algarve, R.A. da Madeira, AML e R.A. dos Açores, as que mais têm contribuído para esse aumento. Esta situação deve-se, quer ao desaparecimento do regime de crédito bonificado, quer à crise do imobiliário, associada à recente crise económica.

329.A adequação do mercado de habitação à procura implicará um maior equilíbrio entre a oferta de alojamentos, o número de famílias e a diversidade dos modelos familiares. A maior mutabilidade na composição da família, associada a um eventual incremento da mobilidade residencial em função do mercado de trabalho, aconselha a uma maior flexibilidade do mercado de habitação. Porém, o mercado de arrendamento, por natureza mais facilmente adaptável às opções individuais e familiares, permanece com uma expressão muito inferior à opção de aquisição de casa própria em Portugal (Figura 64).

A promoção habitacional: a habitação própria e o arrendamento

330.A dinâmica construtiva privilegiou, particularmente, os contextos metropolitanos e urbanos e alguns concelhos do litoral e dirigiu-se, predominantemente, para a construção nova do mercado

de aquisição de casa própria (Figura 64). Em 1981, 56,6% dos alojamentos eram ocupados pelo proprietário, mas em 2001 atingiram os 75,7% e em 2011, 73,2%. A habitação em Portugal é sobretudo própria, fruto dos investimentos das famílias mas também do Estado. É um ativo patrimonial que garante segurança e qualidade de vida a um conjunto alargado de famílias.

331.A facilidade de acesso ao crédito bancário desencadeou uma trajetória de endividamento das famílias portuguesas. Em 2011, 43% dos proprietários tinham encargos na compra de habitação, num valor médio mensal de 395€, tendo este valor aumentado cerca de 36%, em relação a 2001. As despesas das famílias relacionadas com a habitação passaram de 10,5%, em 2004, para 12,3% em 2017 (Figura 65). Segundo os últimos dados do INE, o valor mediano dos preços dos alojamentos familiares vendidos (novos e usados) no país em 2017, fixou-se em 932 €/m², +7,6% face a 2016. O preço mediano da habitação manteve-se acima do valor nacional nas regiões do Algarve (1 383 €/m²), AML (1 262 €/m²) e R.A. da Madeira (1 126 €/m²). A cidade de Lisboa destacou-se das restantes cidades nacionais com mais de 100 mil habitantes por apresentar o preço mediano de alojamentos familiares mais elevado (2 315 €/m²). Nas cidades do Funchal, Porto, Coimbra e Amadora, o preço de venda de alojamentos ficou abaixo de 1 500 €/m², mas acima do valor do país (Figura 66). Este aumento verificou-se de uma forma que divergiu acentuadamente da evolução do rendimento disponível das famílias portuguesas, situação agravada pela recente crise económica.

332.O aumento dos preços associa-se à recente retoma do mercado, muito à custa do investimento estrangeiro. Na verdade, segundo o INE, o número de contratos de compra e venda de imóveis, em 2015, registou um acréscimo de 17% face a 2014, associado a um aumento do valor médio dos prédios transacionados, de 82 mil euros em 2014 para 87 mil euros em 2015 (+6,8%). As vendas de imóveis a estrangeiros aumentaram 21,2% em número e 14,1% em valor face a 2014. Em 2015, 7,5% dos imóveis foram vendidos a estrangeiros, correspondendo a 14,4% em valor, dos quais 8% em número e 40% em valor tinham um valor unitário superior a 500.000€.

333.As políticas de promoção e financiamento à aquisição de habitação própria contribuíram para que o Estado, a banca, as empresas e as famílias acumulassem uma dívida muito elevada. Para as famílias pobres, entre 2010 e 2016, verificou-se um aumento do custo da habitação, seja casa própria ou arrendada, de 40%. Refira-se, ainda que, no período entre 1987

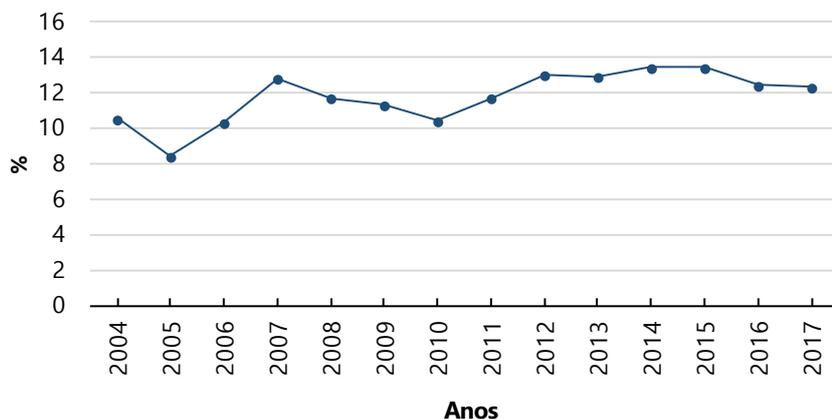


Figura 65: Evolução da carga mediana das despesas em habitação

Fonte: INE, Inquérito às Condições de Vida e Rendimento (ICOR; EU-SILC)

e 2011, 73% do apoio do Estado foi direcionado para apoiar a compra de casa própria (por via, do crédito bonificado), sendo muito inferior o valor despendido com programas de promoção de habitação de interesse social, com o apoio ao arrendamento e à reabilitação.

das prestações da hipoteca bancária. Entre os dois últimos momentos censitários (2001 e 2011) o valor médio das rendas sofreu um significativo aumento (+91%), subindo 127% e 103%, nos municípios de Lisboa e Porto, respetivamente.

334. Perante a política seguida pelo Estado e o investimento das famílias na habitação própria, o mercado de arrendamento é praticamente inexistente, tendo vindo a diminuir desde 1960, com implicações, para as famílias e investidores. O mercado de arrendamento não conseguiu ser suficientemente atrativo, sobretudo pelo elevado valor das rendas, comparativamente com o valor

335. As famílias que não conseguem aceder ao mercado de aquisição, sobretudo porque têm rendimentos escassos, não têm alternativas no mercado de arrendamento. A inexistência de um mercado de arrendamento tem impactos negativos na mobilidade dos indivíduos, nomeadamente dos que estão em idade ativa e na sobreocupação dos alojamentos. Para os proprietários e investidores, o prolongado

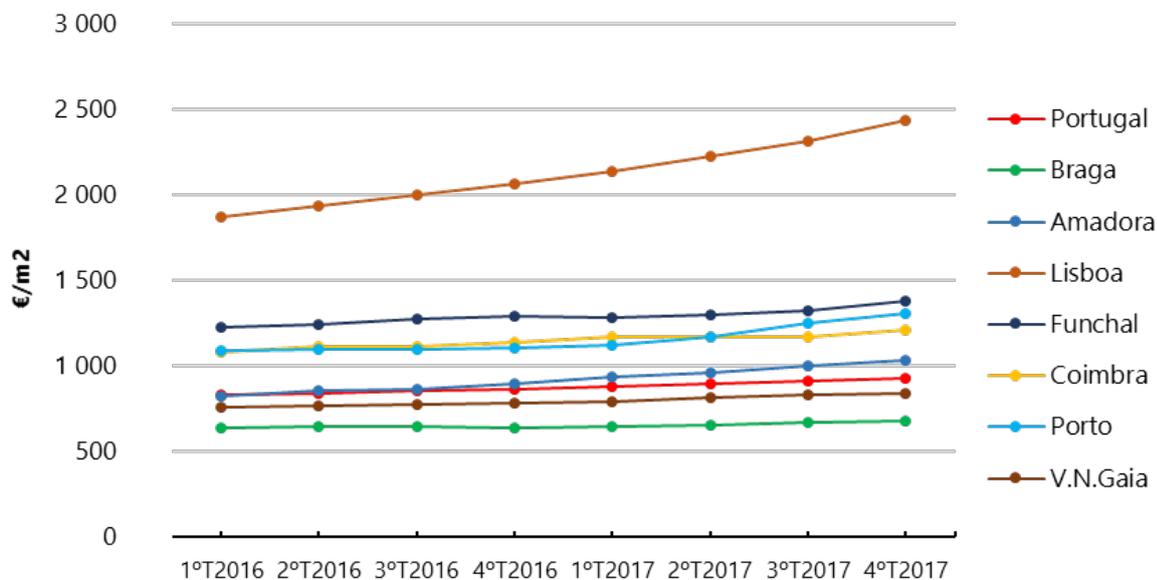


Figura 66: Evolução do valor mediano das vendas de alojamentos familiares €/m²

Fonte: INE, Estatísticas de Preços da Habitação ao nível local, 2018

congelamento das rendas, criou uma perceção de baixa rentabilidade deste mercado, contribuiu para o aumento das rendas e para a redução da oferta, para além de um progressivo desinvestimento na manutenção dos edifícios e alojamentos, levando à degradação.

336. Em termos de mercado de arrendamento, é ainda importante referir o impacto do recente crescimento da procura turística de alojamento temporário, sobretudo em Lisboa e no Porto. Um grande número de alojamentos tem sido desviado do mercado de arrendamento de habitação familiar para o alojamento turístico, com fortes reflexos no aumento dos preços da habitação para arrendar. Na verdade, segundo os últimos dados do INE (2017), o valor mediano das rendas dos novos contratos de arrendamento de alojamentos familiares em Portugal foi 4,39 €/m². O valor das rendas situou-se acima do valor nacional na AML (6,06 €/m²), na R. A. da Madeira (5,15 €/m²), no Algarve (5,00 €/m²) e na AMP (4,58 €/m²). As freguesias dos centros históricos

de Lisboa e Porto são as que apresentam os valores mais elevados, respetivamente, 11,64 €/m² e 6,8 €/m².

A oferta de habitação pública

337. As famílias mais vulneráveis em termos sociais tiveram uma grande dificuldade em aceder à habitação, e a política pública optou pela atribuição de alojamentos sociais para colmatar as maiores carências de habitação. A promoção pública de habitação é residual, representando apenas 2% do parque habitacional, sendo o investimento do Estado em habitação social, insignificante, correspondendo a 22% do investimento efetuado entre 1987 e 2011. Com a crise económica e consequente austeridade, entre 2011 e 2017, as dotações orçamentais para as políticas públicas de habitação foram-se reduzindo cada vez mais, ao mesmo tempo que se agravavam as condições de vida e diminuía os rendimentos de muitos agregados familiares.

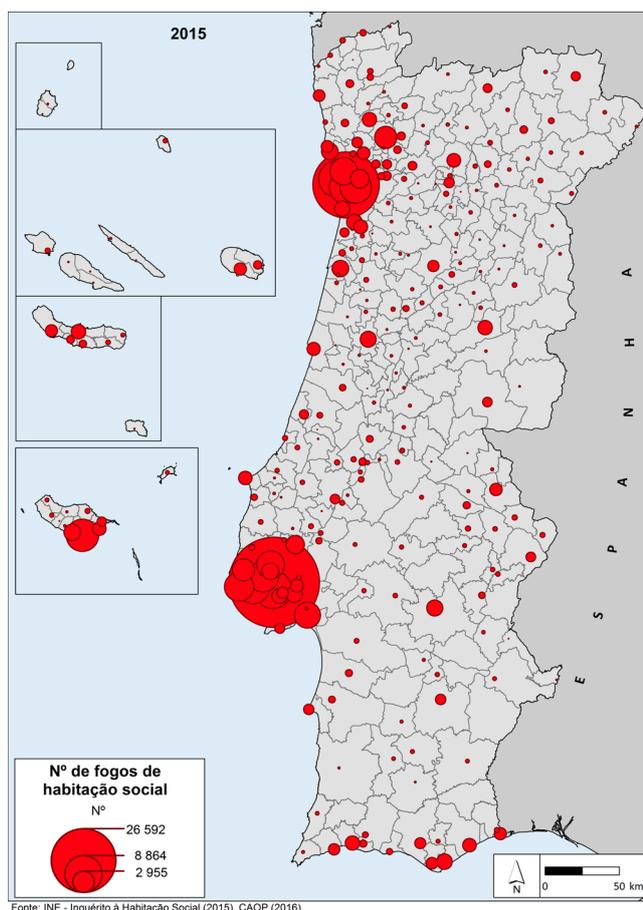


Figura 67: Fogos de habitação social (2015)

Fonte dos dados: INE, Inquérito à Caracterização da Habitação Social (2015)

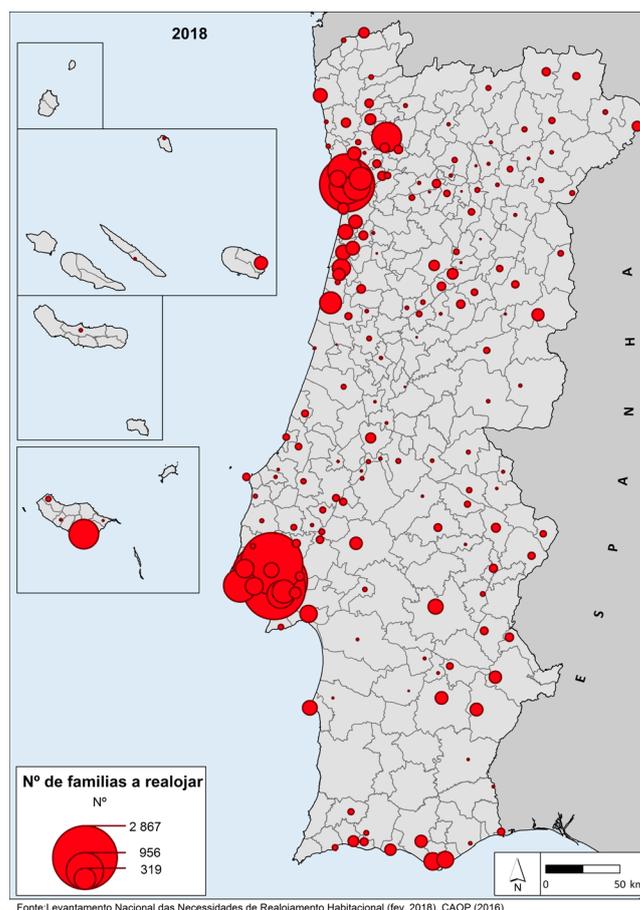


Figura 68: Número de famílias a realojar, por concelho, 2018

Fonte: IHRU, Levantamento Nacional das Necessidades de Realojamento Habitacional, 2018

	Água canalizada	Esgoto	Instalações sanitárias	Duche / Banho
1970	52,6	39,7	41,9	67,7
1981	28,5	32,9	22,0	42,6
1991	13,2	16,4	11,5	18,2
2001	2,1	1,7	5,8	6,3
2011	0,6	0,5	0,9	2,0

Quadro 2: Proporção de alojamentos familiares ocupados sem instalações (1970-2011)

Fonte dos dados: PORDATA; INE, Recenseamento da População e Habitação

338. A liberalização do arrendamento levada a cabo a partir de 2012, com a nova lei do arrendamento urbano, criou uma pressão adicional sobre as famílias, que se acentuou nas áreas urbanas com a atratividade de novos setores económicos, o alojamento local e com a procura imobiliária externa. As desigualdades no acesso à habitação alargaram-se e atingem, não apenas as camadas mais vulneráveis, mas também as classes médias urbanas.

339. Relativamente à oferta pública, entre 1985 e 2005 foram construídos cerca de 61 mil fogos de habitação social, uma média de 4 mil fogos por ano. Entre 2001 e 2011, o número de alojamentos propriedade de empresas públicas e de autarquias locais registou um crescimento de 51,1% e 47,1%, respetivamente. Em oposição a esta tendência, o número de alojamentos pertencentes ao Estado, institutos públicos autónomos e instituições sem fins lucrativos diminuiu 38%. Em 2014, o orçamento para a construção e manutenção da habitação social representava uma parte muito reduzida do PIB (0,7%), ou sejam menos 0,2% do que no início da crise (2008), o que justifica que existam ainda habitação social, degradada e com alguns problemas infraestruturais. A oferta pública, também estagnou em plena crise económica. Entre 2012 e 2015, o número manteve-se praticamente inalterado (um aumento de 0,1%), registando-se em 2015, 120 mil fogos de habitação social localizada preferencialmente nas duas áreas metropolitanas e em algumas cidades médias, sendo ainda de destacar a R.A. da Madeira com o maior número de fogos de habitação social por mil habitantes (21,4 fogos) (Figura 67). Simultaneamente, a oferta de habitação social no plano urbanístico originou guetos sociais grandes concentrações de habitação pública nas áreas urbanas.

340. Conforme os últimos dados disponíveis existem 25 762 famílias que estão em situação habitacional claramente insatisfatória, encontrando-se uma forte concentração das carências habitacionais nas

Áreas Metropolitanas de Lisboa (54%) e do Porto (20%), evidenciando a dimensão da vulnerabilidade social de algumas famílias (Figura 68). Contudo, apesar das carências serem maiores nas áreas metropolitanas, verificou-se uma redução das mesmas representando atualmente somente cerca de 39% do total registado na década de noventa.

341. A política pública optou por uma oferta de habitação social, em vez de uma política social de habitação dirigida aos problemas das pessoas e aos grupos com carências específicas. Além disso, não deu indicações ao mercado de habitação, no sentido de este desenvolver uma oferta mais orientada para uma procura mais diversificada, nomeadamente para as camadas sociais mais vulneráveis.

342. Atualmente a gestão do parque público coloca desafios a vários níveis, tanto em matéria de reabilitação urbana e desenvolvimento social como ao nível da gestão financeira do parque. Os projetos de regeneração urbana das comunidades desfavorecidas implicam o desenvolvimento de programas de integração urbana, que promovam a justiça social e a sustentabilidade ambiental.

As políticas de habitação e o ordenamento do território nas últimas décadas

343. A dinâmica construtiva dos últimos anos contribuiu para que Portugal possua atualmente um parque habitacional relativamente recente com as infraestruturas básicas (eletricidade, água e saneamento), contribuindo para melhorar as condições de habitabilidade. O mercado imobiliário dominou as opções estratégicas de desenvolvimento urbano com consequências em matéria da desqualificação das periferias residenciais. Além disso, os centros antigos foram abandonados e degradaram-

se fisicamente e funcionalmente, enquanto a política pública de habitação social contribuiu para a criação de guetos sociais nas áreas urbanas.

344.O largo período de investimentos continuados na expansão do parque habitacional implicou grandes melhorias nas condições de habitabilidade em Portugal, permitindo em larga medida resolver as principais carências, sobretudo ao nível da precariedade do edificado em termos de infraestruturação básicas – água canalizada, esgotos, instalações sanitárias e instalações de duche e banho (Quadro 2). Em 2011, as principais carências estavam praticamente resolvidas. Em termos de incidência territorial (Figura 8), a falta de pelo menos uma das infraestruturas básicas (água canalizada, sistema de esgotos, instalação sanitária e instalação de banho ou duche) é sentida com maior intensidade em alguns municípios do Tâmega (sobretudo em Cinfães) e na área de fronteira entre o Alentejo e o Algarve (onde se sobressai o concelho de Monchique). Por todo o país, esta incidência é mais significativa nos alojamentos

arrendados do que nos alojamentos ocupados pelo proprietário (3,1% e 1,4%, respetivamente).

345.No entanto, em termos de ordenamento do território, as políticas públicas não travaram os processos de expansão urbana. As periferias cresceram, muitas vezes desqualificadas, não garantindo o mínimo de serviços de proximidade às populações residentes. A qualidade da oferta habitacional também não foi suficientemente regulamentada e a insuficiente qualidade construtiva reflete-se na degradação do edificado e nos atuais consumos energéticos na habitação. Além disso, a dinâmica construtiva não foi condicionada pela oferta de transportes coletivos tendo contribuído para o aumento dos movimentos pendulares e o incremento exponencial dos consumos energéticos nos transportes, derivados do intenso uso do automóvel. Construir novo nas áreas em expansão urbana era mais barato do que reabilitar nas áreas consolidadas.

346.Entre 2001 e 2011, o número de edifícios com

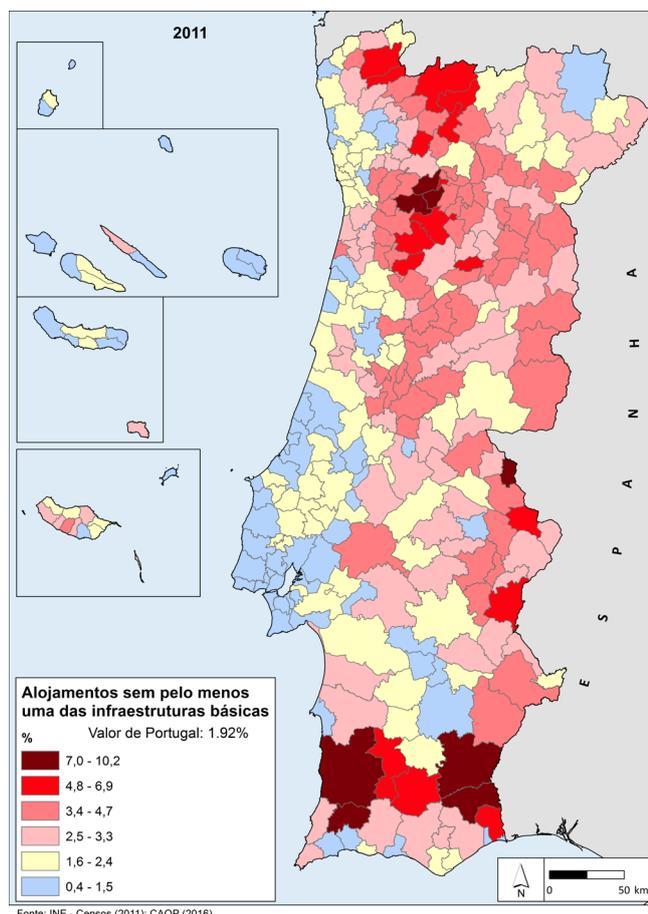


Figura 69: Número de alojamentos sem pelo menos uma das infraestruturas básicas (2011)

Fonte: CEGOT.UP; fonte dos dados: INE, Recenseamento da População e Habitação (2011)

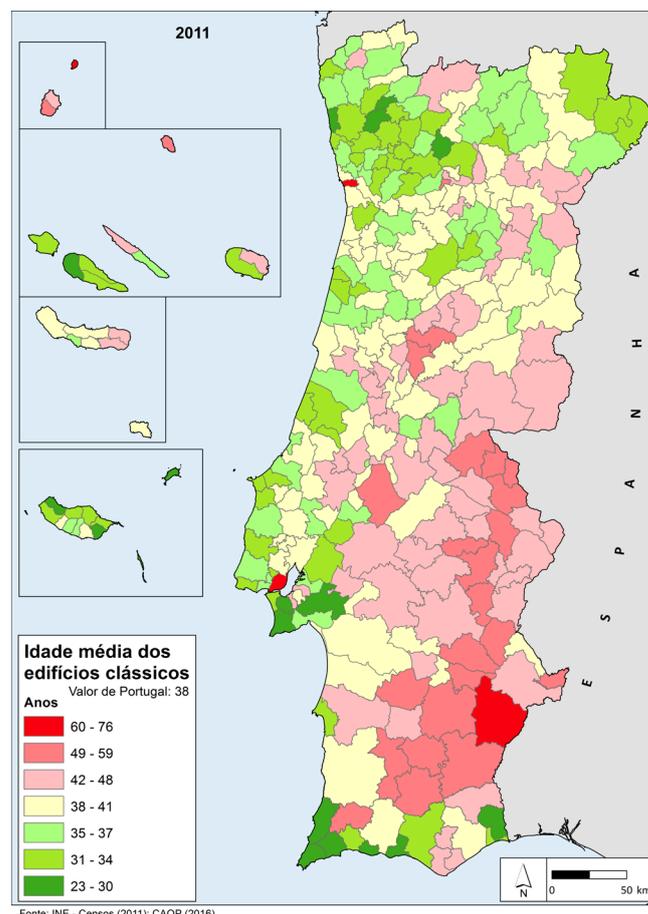


Figura 70: Idade média do parque edificado (2011)

Fonte: CEGOT.UP; fonte dos dados: INE, Recenseamento da População e Habitação (2011)

necessidades de grandes reparações ou muito degradados diminuiu cerca de 40%. Ainda assim, o estado de conservação do parque habitacional continua a ser uma preocupação: mais de 20% dos edifícios construídos antes de 1919 estão muito degradados ou a necessitar de reparações; esta percentagem é de 15% para os edifícios construídos entre 1919 e 1945. A degradação física afeta sobretudo os edifícios mais antigos e, por conseguinte, o estado de degradação prevalece em áreas edificadas mais antigas (Figura 70).

Os desafios que se colocam à habitação nos próximos anos

347. Depois de um extenso período de expansão demográfica, segundo as projeções demográficas, Portugal está a entrar num processo de retração populacional que terá implicações no mercado da habitação. As projeções demográficas para os próximos decénios preveem uma quebra de população residente, uma diminuição da dimensão média das famílias e o envelhecimento da estrutura etária da população residente. Assim, pode-se antecipar o seguinte: a previsível diminuição de população poderá ter implicações na procura de habitação, não se prevendo a ocupação do elevado número de fogos devolutos, sobretudo os existentes nos territórios de baixa densidade; o envelhecimento da população associa-se a um aumento de idosos a residirem sós, a uma perda de mobilidade de um número cada vez maior de indivíduos e à necessidade de um grande número de habitações se adaptar às novas características dos residentes.

348. O envelhecimento vai determinar o aumento do número de indivíduos com "mobilidade reduzida", em que as condições de habitabilidade constituem um dos elementos fundamentais à sua qualidade de vida. De acordo com os dados de 2011, 59% da população residente com quinze e mais anos, com pelo menos uma dificuldade na realização de atividades do quotidiano devido a problemas de saúde ou decorrentes da idade, residia em edifícios com três ou mais alojamentos familiares sem elevador e 62% residia em edifícios que tinham uma entrada não acessível à circulação em cadeira de rodas. Se tivermos em conta a população residente com 65 ou mais anos, muita dela com dificuldades em termos de mobilidade (metade destes indivíduos tem alguns impedimentos), podemos estimar a necessidade de adequar as habitações de uma população cada vez mais envelhecida e com dificuldades de locomoção.

349. As alterações climáticas constituem um importante desafio para a política de habitação. Na Europa, Portugal é o país que mostra uma maior incapacidade em manter a casa quente durante o inverno, no conjunto dos Estados-Membros (a média da UE-28 era 12,9%, em 2012). Quase metade da população portuguesa (46,6%, em 2012) reside em uma habitação que não é confortavelmente quente durante o inverno. Se considerarmos a população que vive num contexto de privação material severa, os valores sobem para os 70%. Dados de 2015 (UE, 2016), indicam-nos que 23,8% da população tem dificuldades em manter a casa aquecida (quase três vezes mais do que no resto da UE 28). Isto é ainda mais preocupante quando nos confrontamos com a realidade de que, em Portugal, morre-se mais por episódios de frio do que por calor, sendo errada a ideia de que, pelo facto de vivermos num clima mediterrâneo, os alojamentos têm as condições de conforto térmico adequadas durante todo o ano. A baixa eficiência energética na habitação reflete a fraca qualidade construtiva e a incapacidade das famílias em realizarem investimentos nesta matéria, pois só são rentáveis a médio e a longo prazo.

350. A política pública tem de continuar a dar atenção especial aos mais vulneráveis socialmente e estar atenta aos níveis de pobreza e às diferentes formas de exclusão. Neste âmbito, o documento "Para uma nova geração de políticas de habitação" apresenta uma mudança na forma de conceber e implementar as políticas públicas, nomeadamente: aposta na regeneração urbana das principais concentrações de bairros sociais (guetos sociais, designados no Programa Portugal 2020 "comunidades desfavorecidas"), promovendo uma melhor integração urbana e contribuindo para uma maior justiça espacial; reforça os programas dirigidos aos indivíduos, que têm dificuldades financeiras, em aceder ao mercado de habitação de arrendamento, alargando este mercado a preços acessíveis; promove a reabilitação do edificado arrendado ocupado por camadas de população socialmente vulnerável, através de uma política que incentive mais a reabilitação.

351. A habitação para além de ser um bem de consumo, é também um bem de investimento e poupança das famílias, que necessita de ser remunerado e valorizado. Em alguns contextos urbanos, a globalização e o aumento da mobilidade das pessoas à escala internacional está a traduzir-se, como vimos, num aumento da procura de habitação por estrangeiros e num acréscimo do investimento externo no imobiliário. A combinação da procura e do investimento estrangeiro gera uma pressão externa

sobre o mercado residencial que se traduz, em uma dinâmica de aumento dos preços de venda e de arrendamento. Estas pressões contraditórias sobre a habitação necessitam de ser geridas numa perspetiva inclusiva e eficiente, evitando a segmentação do mercado, mas tirando partido da captação do investimento externo no imobiliário e atração de novos residentes, para dinamização da reabilitação dos centros das cidades e das áreas de maior valor acrescentado, com reflexos positivos na valorização do parque habitacional. Contudo, o dinamismo do mercado deve ser combinado com medidas e práticas específicas para a fixação de jovens e da classe média, para que a maior presença de estrangeiros não conduza à “expulsão” dos portugueses das áreas reabilitadas e à gentrificação. Isto pressupõe uma política habitacional que congregue as diferentes políticas e organismos sectoriais, os diferentes agentes, público, privado e cooperativo, bem como os cidadãos.

352. Nos próximos anos, em termos de tendências, o envelhecimento da população, as alterações climáticas e a escassez de recursos públicos, vão ter um impacto que deve ser perspectivado em termos de

políticas de habitação. São os municípios que têm as competências em matéria de gestão do território e, por isso, estão melhor posicionados para desenvolver uma política de habitação mais eficaz e eficiente. A política habitacional deve ser equacionada de uma forma articulada, contribuindo para a contenção no uso do solo, o reforço da reabilitação do edificado e para uma maior articulação entre a oferta e a procura, em que a habitação, os serviços de proximidade e a mobilidade urbana devem ser integrados.

353. Assim a política pública de habitação tem de ter como objetivo principal a resolução dos problemas das pessoas, num contexto mais alargado de Política de Cidades e de Ordenamento do Território, em que as intervenções físicas são um instrumento ao serviço da construção de espaços urbanos de coesão social, mas também de qualidade ambiental. É fundamental criar condições para garantir a todos os cidadãos não só uma habitação condigna (pública ou privada), mas uma qualidade de vida e um bem-estar social.

A satisfação das necessidades de habitação, sendo um direito consagrado na Constituição, obriga o Estado a encontrar, a título de subsidiariedade, os recursos e as formas que permitam o acesso ao alojamento em tempo, lugar e a custo adequados aos segmentos sociais mais vulneráveis ou de limitada solvência em relação à oferta do mercado.

As necessidades de habitação sofreram mudanças, decorrentes: das alterações demográficas; das transformações das estruturas familiares e do respetivo rendimento; das bonificações e do crédito à habitação. Recentemente, a atratividade e o investimento externo têm tido também impactos em alguns contextos urbanos.

As ofertas do mercado transitaram do regime de arrendamento para a quase exclusividade da aquisição de casa própria. O aumento da habitação própria conduziu à melhoria das condições de habitabilidade das famílias, ainda que tenha aumentado o endividamento, provocando, igualmente, uma menor mobilidade residencial. As famílias viram também os seus ativos habitacionais valorizar.

A procura por parte dos jovens, da população de menor solvência e com alguma incapacidade, não foi totalmente satisfeita devido quer à redução da oferta de arrendamento a preços acessíveis, quer à insuficiente oferta de habitação pública. A forma como a provisão pública foi realizada, originou, nas áreas urbanas, grandes concentrações de habitação social, com diversificados problemas sociais e urbanísticos. Persistem carências habitacionais, decorrentes da degradação do edificado, da sobrelotação, do desconforto térmico, da desadequação às necessidades da população com mobilidade reduzida, e ainda, alguma insuficiência em matéria de infraestruturas básicas.

Concluindo, é necessário atender às dificuldades de acesso à habitação, à necessidade de equilibrar os vários segmentos da oferta habitacional e qualificar o parque edificado, nomeadamente a sua eficiência material e energética. A diversidade e especificidade das expressões territoriais das carências exigem instrumentos e medidas flexíveis capazes de dar uma resposta adequada tanto em contextos rurais como em alguns contextos urbanos, sobretudo metropolitanos, onde o aumento da procura se tem traduzido numa dinâmica de aumento dos preços. Estas pressões contraditórias necessitam de ser geridas numa perspetiva inclusiva e eficiente, sobretudo à escala local, evitando a segmentação do mercado e as injustiças espaciais.



2.8

Sistema urbano

O sistema urbano é um dos elementos mais estruturantes na organização do território. Reflete as dinâmicas de urbanização, identifica as centralidades funcionais, constrói comunidades interurbanas e regiões funcionais e projeta os centros urbanos em matéria das redes regionais, nacionais ou internacionais. Nos contextos urbanos, os processos de urbanização com a crise económica desaceleraram, mas mais recentemente a regeneração urbana tem vindo a dinamizar-se.

Em termos de sistema urbano, as centralidades urbanas são construídas pela dimensão da oferta funcional, pela diversidade de equipamentos, comércio e serviços e pela força polarizadora desenvolvida e traduzida nas atratividades urbanas conseguidas. Os sistemas de mobilidade (casa-estudo, casa-trabalho, casa-comércio e serviços) constroem áreas/regiões funcionais, espaços de relacionamento intraurbano, interurbano e urbano-rurais. Estas comunidades configuram subsistemas capazes de estruturarem processos de governança de base territorial.

À escala internacional, os movimentos turísticos e os relacionamentos económicos, sociais e culturais concorrem para a projeção urbana externa. Em Portugal, nos últimos anos, os processos colaborativos interurbanos à escala europeia foram muito dinâmicos, tendo vindo a contribuir para estimular a inovação urbana, em vários domínios de intervenção.

Considerando que os contextos urbanos são fundamentais para os cidadãos poderem construir efetivamente níveis satisfatórios de qualidade de vida, de acordo com as suas preferências, capacidades e prioridades, avançou-se para uma sistematização territorial de oferta de condições e oportunidades de vida.

Processos de urbanização

245. Até à crise económico-financeira de 2008, o território nacional foi objeto de uma atividade muito intensa e contínua de urbanização e edificação, suportada pela expansão das redes de infraestruturas viárias e básicas e pelo acesso facilitado ao crédito com taxas de juro baixas, e reforçada pelas oportunidades de

apropriação das mais-valias urbanísticas decorrentes do processo de desenvolvimento e planeamento urbano. Esta forte pressão para a nova construção foi conduzida por iniciativa privada e pública, num contexto de grande provisão de solo urbanizável.

246. Estas circunstâncias resultaram numa expansão urbana significativa, algumas vezes fragmentada,

dispersa ou linear, suportada na nova edificação e concebendo muitas vezes espaços urbanos de fraca qualidade arquitetónica e urbanística. Em matéria de ordenamento do território, as políticas públicas nem sempre acautelaram a qualidade dos processos de expansão urbana. As periferias cresceram, muitas vezes desqualificadas, não garantindo o mínimo de serviços de proximidade às populações residentes. A oferta habitacional também não foi suficientemente regulamentada e a fraca qualidade construtiva refletiu-se nos níveis de degradação do edificado e nos atuais consumos energéticos na habitação e nos edifícios públicos. Além disso, a dinâmica construtiva não foi condicionada pela oferta de transportes coletivos tendo contribuído para o aumento da extensão dos movimentos pendulares e para o incremento do consumo energético nos transportes, derivados do intenso uso do transporte individual gerando problemas de sustentabilidade e eficiência na gestão urbanística e na gestão dos recursos naturais. Convém também evidenciar que os processos de edificação e crescimento urbano representaram um reforço das condições de habitabilidade, um aumento da qualidade de vida urbana e do bem-

estar social, como já foi referido no capítulo anterior.

247. No final do século passado e início deste, construir novo nas áreas em expansão urbana era mais barato do que dinamizar a regeneração urbana das áreas mais ou menos consolidadas. Assim, enquanto os centros das cidades ficaram despovoados e desvalorizados em termos económicos e sociais, a rede viária e de infraestruturas foi-se expandindo e consumindo solo rústico, alimentando os processos de expansão urbana. Em 20 anos (entre 1995 e 2015) as áreas urbanas artificializadas aumentaram 34% (Figura 71). São claramente perceptíveis as descontinuidades e as segmentações espaciais determinadas pelas barreiras físicas artificiais, fruto dos grandes investimentos realizados nas últimas décadas em Portugal. Nos processos de ocupação territorial houve uma proliferação dos territórios urbanos descontínuos. Assim, considerando a atual descontinuidade, fragmentação e dispersão é crucial apostar na estruturação e a qualificação urbana e ambiental dos territórios urbanizados (Figuras 71 e 72). É necessário promover a nucleação e estruturação urbana e a colmatação dos espaços

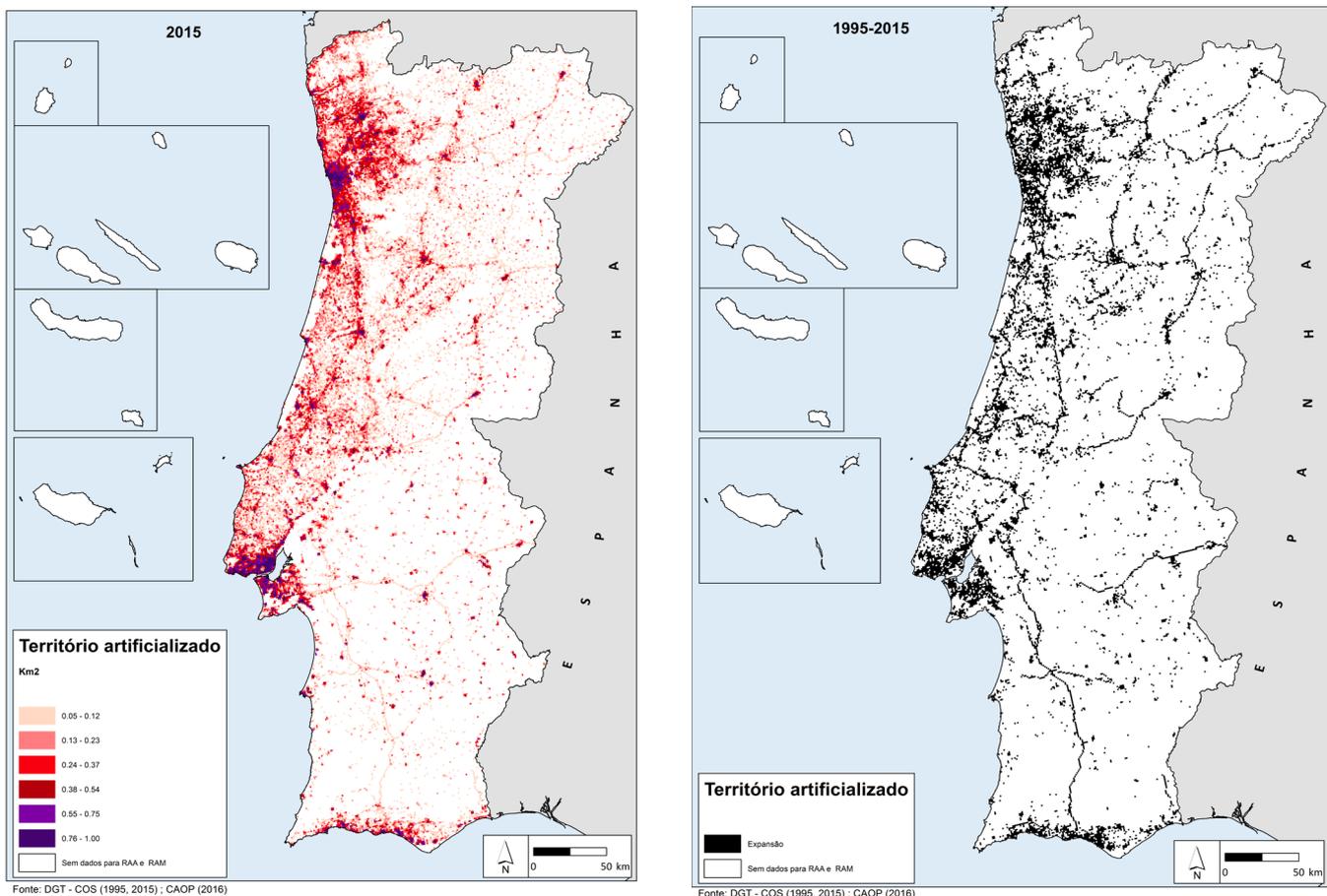


Figura 71: Território artificializado (2015); Expansão do território artificializado (1995-2015)

Fonte: CEGOT.UP; fonte dos dados: COS (1995, 2015)

urbanizados, compatibilizando a conectividade dos sistemas ecológicos e dos sistemas urbanos, estabilizando alguns espaços rústicos intersticiais e procurando integrar atividades agroambientais nas economias urbanas. Isto significa aprofundar as complementaridades funcionais, tratando e valorizando os valores diferenciados do solo.

248. A estruturação dos contextos urbanos passa também pela melhoria das condições da mobilidade sustentável e pelo desenvolvimento e reforço das centralidades urbanas, atendendo aos perfis funcionais e garantindo a acessibilidade aos serviços de interesse geral. As carências são múltiplas, em matéria de segurança e prestação de serviços, de problemas de conforto dos espaços públicos, e de impactos ambientais inerentes aos usos urbanos (ruído, riscos, qualidade do ar, eficiência energética e hídrica e gestão da qualidade da água). Neste âmbito, destaca-se a importância de valorizar os espaços urbanos através de planos integrados de urbanismo, de forma a articular políticas públicas intersectoriais e multiescalares.

249. Entretanto, com a crise económico-financeira (2008) a dinâmica da construção diminuiu, aumentaram-se as restrições no acesso ao crédito e as famílias perderam capacidade financeira. O quadro institucional, regulatório e normativo do uso e transformação urbana do solo registou alterações, contribuindo para reformar o modelo de planeamento e desenvolvimento urbano, orientando-o para a regeneração urbana e para a redução da provisão de solo urbanizável e da edificabilidade em solo rústico e em zonas costeiras. Neste contexto, as obras de reabilitação do edificado aumentaram muito significativamente sobretudo em Lisboa, no Porto e nas principais cidades portuguesas.

250. A reabilitação do edificado tem-se dirigido sobretudo para as áreas mais antigas e com valor histórico, contribuindo para que o urbanismo e a arquitetura sejam reconhecidos como atividades de interesse público, por razões culturais, económicas, sociais e ambientais. No entanto, os espaços periféricos não têm sido centrais na política pública urbana. A revitalização funcional e económica nem sempre tem estado integrada nas medidas de política e nos incentivos financeiros; além disso, os processos de governança urbana têm sido muito pouco abertos e participados. Nos próximos anos, é necessário perspetivar-se intervenções mais multidimensionais e integradas, orientadas por abordagens de base local e sustentadas em parcerias envolvendo atores públicos, privados e organizações não-governamentais,

comprometidas com visões partilhadas e ações consensualizadas. A este nível, importa também reconhecer a importância de promover processos integrados de regeneração urbana considerando a animação social e do comércio e serviços locais cruciais.

251. Recentemente, a globalização e o aumento da mobilidade das pessoas à escala internacional estão a determinar o aumento do investimento externo no setor imobiliário fruto de uma maior procura de habitação por estrangeiros. Esta dinâmica tem impactos sobre o mercado de habitação, o que necessita de ser acautelado numa perspetiva de gestão urbana. É necessário evitar a segmentação do mercado provocada pelos preços europeus (altos), contrastantes com os salários baixos nacionais, seguindo uma política mais inclusiva e eficiente. Assim, para contrariar essa ameaça, que tornaria o país menos atraente para os seus residentes, torna-se necessário ter presente que: - por um lado, a dinamização do mercado residencial vai prosseguir tirando partido da captação do investimento externo na área do imobiliário e atração de rendimento e de estrangeiros. Esta dinâmica externa está a dinamizar a regeneração dos centros

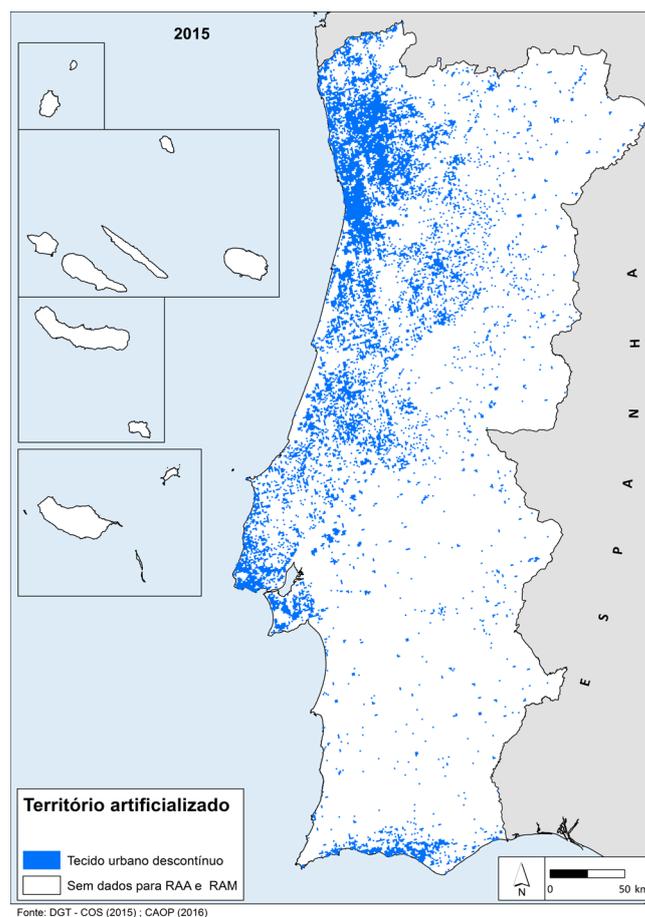


Figura 72: Território artificializado - tecido urbano descontínuo (2015)

Fonte: CEGOT.UP; fonte dos dados: COS (2015)

das cidades e das áreas de maior valor acrescentado, com reflexos na valorização do conjunto urbano. Mas o dinamismo do mercado tem de ser combinado com medidas específicas para a fixação de jovens e da classe média para que a maior presença dos estrangeiros não conduza à “expulsão” dos portugueses das zonas reabilitadas pelos investidores externos e a uma gentrificação do território. - por outro, é fundamental qualificar os espaços urbanos degradados e menos qualificados desenvolvendo uma oferta de novas áreas habitacionais qualificadas por via da regeneração urbana. Isto significa, reorientar e concentrar os apoios para a regeneração das áreas periféricas e suburbanas através da definição de políticas pró-ativas que combinem a qualificação dos espaços públicos com a localização de novas atividades económicas, culturais e de lazer, que possam atrair jovens e criar ambientes propícios a novos modos de vida.

Estrutura urbana

252. Na última década, em termos gerais, a estrutura de povoamento em Portugal manteve a sua configuração (Figura 73). As duas áreas metropolitanas (de Lisboa e Porto) mostraram um forte dinamismo, exibindo uma grande dimensão nacional (populacional, económica e funcional) que contrasta com uma ainda frágil projeção internacional. Entre Viana do Castelo e Setúbal, evidencia-se uma extensa mancha litoral de urbanização difusa, onde emergem estruturas urbanas polinucleadas, polarizadas por centros urbanos de maior dimensão e dinamismo (cidades médias), embora com um tamanho inferior aos padrões europeus. Ao longo da costa algarvia distingue-se uma urbanização linear, construída em torno de uma rede urbana polinucleada traçada ao longo do litoral. A baixa densidade surge numa vasta área da Região do Alentejo e do Norte e Centro interior, sustentada numa rede de pequenos centros urbanos e médias cidades, configurando eixos e subsistemas

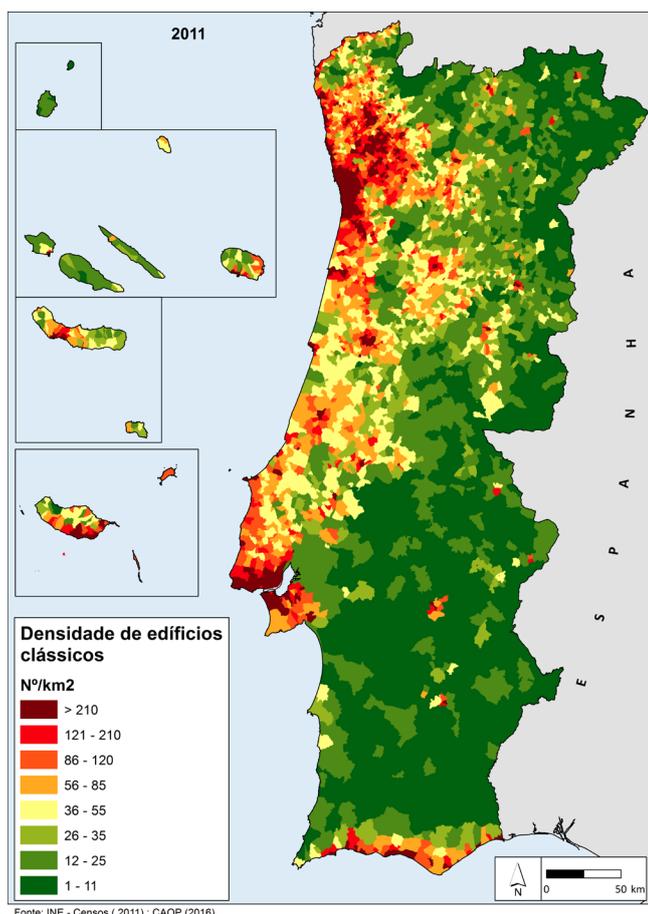


Figura 73: Densidade de edifícios clássicos, por freguesia (2011)

Fonte: CEGOT.UP; fonte dos dados: INE, Censo da Habitação (2011)

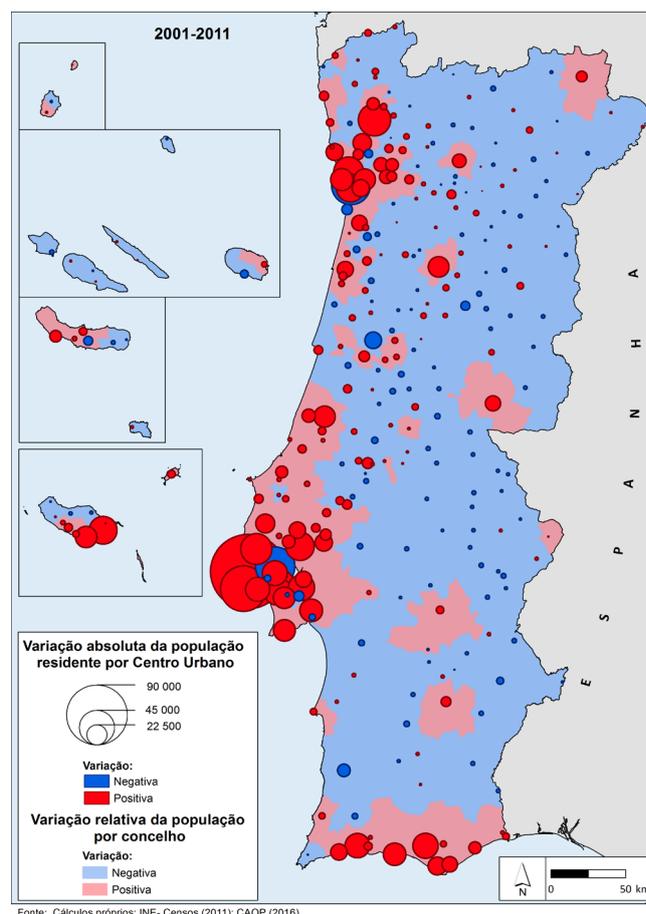


Figura 74: Variação da população residente por centro urbano e por concelho (2001-2011)

Fonte: CEGOT.UP; fonte dos dados: INE, Censos da população (2001 e 2011)

urbanos multipolares, fundamentais na organização funcional das respetivas regiões. Nas ilhas, destaca-se a dinâmica sobretudo do Funchal e de Ponta Delgada.

253. Procurando analisar o modelo urbano proposto no PNPT de 2007, na última década as regiões funcionais afirmaram-se, tanto os dois Arcos Metropolitanos de Lisboa e do Porto, como o Sistema Metropolitano do Centro Litoral e o Arco Metropolitano do Algarve. Genericamente, registou-se o reforço do policentrismo funcional e da suburbanização no interior dos arcos metropolitanos e uma melhoria da qualidade urbana e da atratividade funcional das cidades médias e de alguns centros urbanos, tanto em contextos de maior urbanização como nos territórios menos atrativos.

254. Os dois Arcos Metropolitanos de Lisboa e do Porto ganham importância no contexto nacional (Figuras 76, 78 e 80). Os processos de urbanização continuaram a diferenciar-se, em Lisboa mais concentrado e compacto e no Porto mais disperso e descontínuo. No Arco de Lisboa, identifica-se uma organização territorial de natureza menos homogénea: por um lado, um núcleo urbano central forte e um conjunto de áreas urbanas periféricas com uma elevada densidade e uma grande dimensão social e económica; por outro lado, um território mais periférico de menor densidade onde se sobressaem algumas polaridades urbanas. O Arco Metropolitano do Porto densificou-se, mas continua a exibir uma estrutura urbana polinucleada, mais dispersa e estendida territorialmente. Em 2011, a AML concentrava 26,7% da população nacional e a AMP 16,7% (em conjunto as duas áreas metropolitanas representavam 43,4% da população residente do país e são as áreas de maior densidade populacional no contexto nacional). Os núcleos centrais (Lisboa e Porto) estão em perda populacional desde 1981, enquanto alguns centros periféricos reforçam a sua capacidade polarizadora. Entre 2001 e 2011, em termos relativos, o Porto perde mais na AMP, do que Lisboa na AML. Atualmente, Lisboa e Porto estão mais atrativos.

255. O Sistema Metropolitano do Centro Litoral afirmou a estrutura urbana polinucleada, organizada em torno de quatro subsistemas urbanos polarizados pelas cidades médias de Aveiro, Viseu, Coimbra e Leiria, em torno das quais gravitam outras aglomerações urbanas e espaços rurais de menor dimensão, desenhando subsistemas urbanos multipolares. As dinâmicas demográficas e económicas são positivas na maioria das aglomerações urbanas (sobretudo em Viseu, Aveiro, Castelo Branco, Leiria-Marinha Grande e nos pequenos centros das periferias urbanas de Coimbra) enquanto um grande número de pequenos

centros já estão em clara perda populacional. O Arco Metropolitano do Algarve, também afirmou o seu subsistema urbano polinucleado e tendencialmente linear, evidenciando um modelo de desenvolvimento diferenciado face ao interior, que se estende desde a Costa Vicentina até à fronteira. Em termos económicos e sociais, as dinâmicas urbanas e concelhias foram muito expressivas na última década.

256. Fora destes contextos territoriais, as perdas intensificaram-se e alastraram-se num vasto território nacional (Figura 74). Nestas áreas foram sobretudo as cidades médias que reforçaram o seu peso residencial e funcional, assumindo um papel central na construção de uma estrutura urbana de sustentação dos territórios em perda e, desta forma, contribuírem para um maior equilíbrio territorial. Na última década um grande número de centralidades urbanas perdeu população residente. Se atendermos às projeções demográficas, no futuro a perda populacional vai-se acentuar nas comunidades urbanas e rurais.

Centralidades e estruturação funcional

257. A distribuição espacial dos equipamentos e serviços (educação, saúde, apoio social, cultura, entre outros), das atividades económicas (indústria, comércio e serviços) e das redes de transporte, são importantes estruturadores dos territórios, inculcando-lhes funcionalidades e especializações e influenciando decisivamente o modo como a população se movimenta e as instituições cooperam. Um sistema urbano organiza-se em torno de várias polaridades, que fixam uma oferta diversificada em termos funcionais, potenciando complementaridades e interações interurbanas e urbano-rurais.

258. Nas últimas décadas, os fortes investimentos realizados na infraestruturação e no reforço da oferta de equipamentos e serviços transparecem nos níveis funcionais das centralidades urbanas portuguesas, como já referimos na análise da oferta de equipamentos e serviços de interesse geral. A análise das centralidades urbanas passa também por um estudo mais aprofundado em torno das atividades e do pessoal ao serviço no comércio e serviços (comércio a retalho, comércio por grosso, serviços financeiros, serviços às empresas, serviços coletivos, alojamento e de restauração, comércio e serviços de desporto e lazer, atividades culturais e criativas). A análise realizada identifica seis tipos de concelhos,

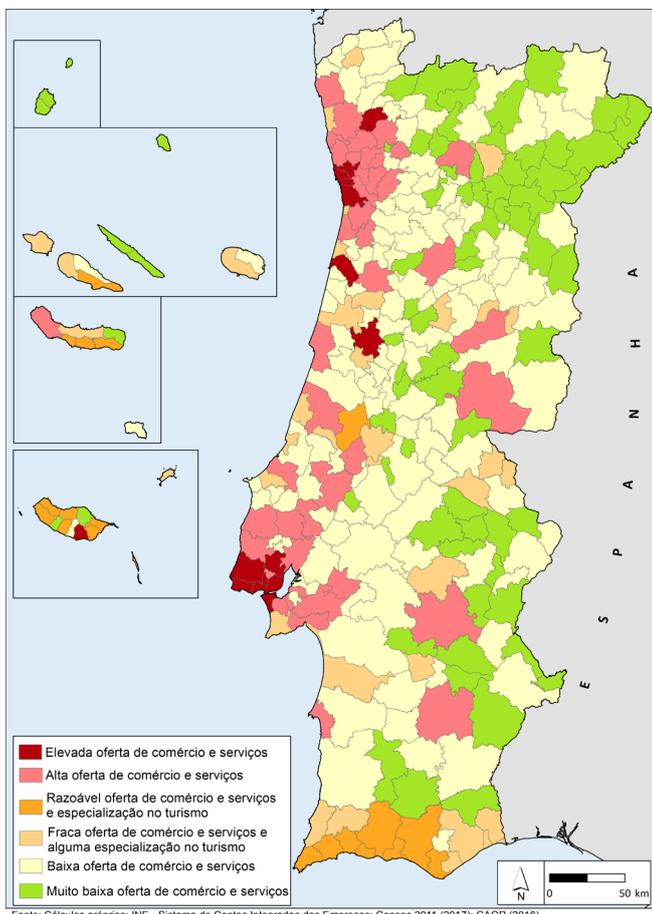


Figura 75: Síntese das atividades de comércio e dos serviços, por concelho (2017)

Fonte: CEGOT.UP; fonte dos dados: INE, Sistema de Contas Integradas das Empresas (2017), Censos da população (2011)

em função do peso e da estrutura de atividades de comércio e serviços. O sistema organiza-se, em termos territoriais, da seguinte forma (Figura 75):

- Lisboa e os concelhos sobretudo da margem norte da AML, o Porto e os concelhos envolventes (Maia, Matosinhos e Vila Nova de Gaia) e ainda Braga, Aveiro, Coimbra e Funchal (5% dos concelhos do país) sobressaem no território nacional com uma elevada oferta de comércio e serviços. São municípios com uma elevada concentração populacional e grande atração de trabalhadores, estudantes e visitantes, e um importante peso dos serviços às empresas e dos serviços coletivos, das indústrias culturais e criativas e do setor imobiliário;
- Nos arcos metropolitanos de Lisboa e do Porto e ainda nas principais cidades (14% do país) há uma alta oferta de comércio e serviços, em correlação com significativa presença populacional e atratividade de estudantes. Em termos de atividades, sobressaem aqui os serviços às empresas e os serviços coletivos, pelo alto peso que demonstram;
- Uma razoável oferta de comércio e serviços e uma

especialização no setor turístico evidenciam-se na costa litoral ocidental do Algarve, em Ourém e em vários concelhos das Regiões Autónomas (6% do país). As atividades turísticas e a proporção de hóspedes estrangeiros são muito significativas, evidenciando-se também o comércio a retalho e a restauração, as atividades de desporto e lazer e o setor imobiliário;

- Um grupo de concelhos dispersos por todo o território nacional evidenciam uma fraca oferta de comércio e serviços, mas alguma especialização no turismo, com alguma expressão na região do Algarve (11% do total nacional). Aqui as atividades associadas ao setor turístico assumem uma importância relativa, com uma atração de hóspedes considerável e algumas atividades de comércio a retalho e restauração, desporto e lazer, e imobiliárias.
- Por último, a maioria dos concelhos exprimem uma oferta de comércio e serviços baixa (40%) ou muito baixa (24%), tratando-se de territórios cuja proporção de população residente é pouco significativa no contexto nacional.

259. Para a caracterização urbana também concorre a oferta funcional, os níveis de diversidade e o número de unidades funcionais. Esta síntese foi elaborada a partir da oferta de equipamentos desenvolvida no capítulo anterior (Equipamentos e Serviços), referente aos equipamentos de saúde, de educação, de apoio social, de cultura e lazer e de conhecimento e inovação e de administrativos, justiça e segurança. Em termos gerais, a geografia das funções aproxima-se em parte da geografia das atividades de comércio e serviços (Figura 5), o que naturalmente se compreende, pois são indicadores complementares uma vez que retratam fenómenos parcialmente sobrepostos. O perfil das atividades de comércio e serviços evidencia sobretudo o setor privado, enquanto que o perfil das funções é sobretudo determinado pela oferta de natureza pública, embora estejam também presentes algumas funções prestadas pelas entidades privadas ou por ONG.

260. Se juntarmos à análise do comércio e serviços a reflexão desenvolvida no capítulo dos equipamentos e serviços consegue-se avançar para a identificação de um conjunto de centralidades urbanas que podem garantir bons níveis de equidade territorial no acesso a um conjunto diversificado de funções urbanas (Figura 76). Deste modo, desenvolve-se uma abordagem funcional, baseada na centralidade ou na importância dos centros urbanos, traduzindo a força de atração de um conjunto diversificado de funções. O objetivo é encontrar um conjunto de centralidades urbanas que garanta a equidade territorial em termos de oferta de serviços de interesse geral. Nesta perspetiva, Lisboa,

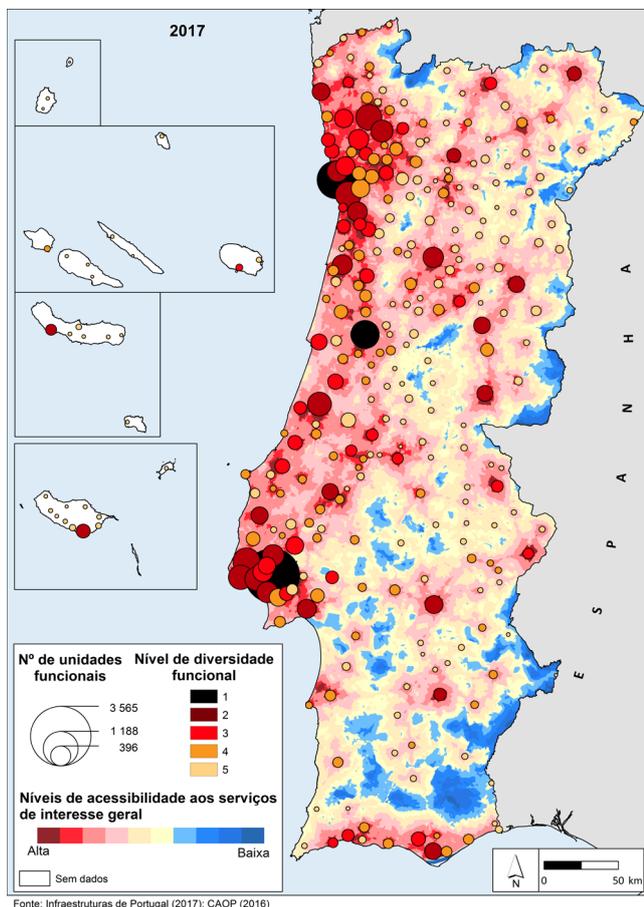


Figura 76: Síntese das funções urbanas e dos níveis de acessibilidade

Fonte: CEGOT.UP; fonte dos dados: Infraestruturas de Portugal, informação disponibilizada pelos Ministérios e online (2017)

Porto e Coimbra são as principais centralidades nacionais, pois oferecem uma grande diversidade de funções urbanas, nomeadamente serviços mais específicos e de maior raridade. Neste âmbito, Lisboa destaca-se claramente, em praticamente todos os domínios, com destaque naturalmente para as funções de governo e administração pública. Em seguida, pode-se identificar um conjunto de centralidades que desenvolvem funções diversificadas de âmbito regional, nomeadamente nos domínios da saúde, da educação, dos serviços de I&D+i, entre outros. Uma boa distribuição territorial destas centralidades favorece os níveis de acesso aos serviços públicos de interesse geral e desta forma garante-se uma maior justiça espacial. A importância destas centralidades regionais na prestação de funções urbanas nas áreas de maior e menor densidade, evidencia o papel estruturador que estas têm ou podem ter na organização territorial.

Mobilidades e comunidades interurbanas

261. As alterações na estrutura do povoamento aliadas à melhoria das redes de transporte e de comunicação incutiram no território nacional grandes transformações que influenciam diariamente o modo como os indivíduos e as organizações se relacionam com o mesmo. Aquelas alterações, sobretudo a redução dos tempos de percurso, traduziram-se no alargamento das bacias de emprego e no reforço da posição dos centros urbanos. Assim, fomentaram-se novas vivências e configurações territoriais que transpuseram as divisões administrativas tradicionais, fazendo com que o litoral se aproximasse da fronteira e o norte se articulasse mais com o sul, contribuindo para diluir os contrastes e as representações territoriais, entre o norte e o sul, entre o litoral e o interior e entre o urbano e o rural.

262. O reforço das redes de transporte e de comunicação que ocorreram nas últimas décadas em Portugal

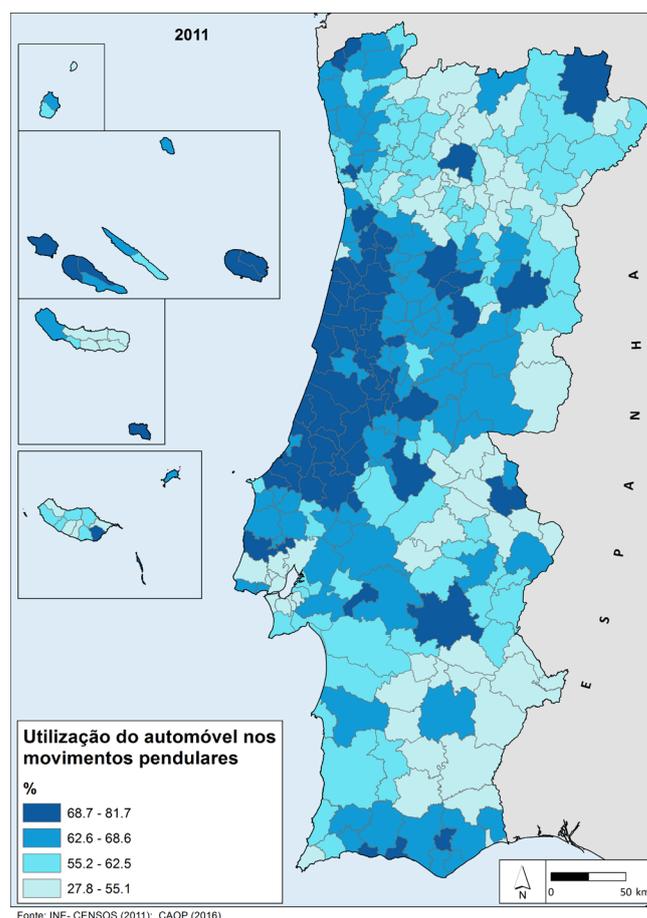


Figura 77: Utilização do automóvel nos movimentos pendulares (%)

Fonte: CEGOT.UP; fonte dos dados: INE, Censos da população (2011)

suportaram a multipolaridade territorial, fazendo emergir novas morfologias e funcionalidades, que permitiram encurtar distâncias, reforçar centralidades e intensificar as ligações entre as pequenas e médias cidades e entre estas e os espaços metropolitanos ou rurais. Assim, num mesmo sistema interligam-se os locais onde se pode residir, trabalhar, estudar, comprar, vender ou usufruir de múltiplas funções.

263. A aglomeração proporciona significativas economias de escala, mas conduz a externalidades negativas que importa considerar, como as associadas ao ruído, aos congestionamentos, à poluição e às emissões de GEE, entre outras. Sendo o setor dos transportes responsável por grande parte destas externalidades (em 2015, e de acordo com o Inventário Nacional de Emissões Atmosféricas 2017, o setor foi responsável por 24% do total das emissões de GEE). O grande desafio a este nível passa por descarbonizar o setor, ambicionando que o país se torne mais competitivo e carbonicamente neutro até 2050. Para tal, torna-se imperativa a transição para uma mobilidade mais sustentável, que se consubstancia numa transferência modal do transporte individual

para o transporte coletivo, para viagens ativas (bicicleta e a pé), para regimes de mobilidade partilhada (*bike-sharing, car-sharing e car-pooling*) e, bem como na utilização de veículos com baixas emissões, movidos preferencialmente com o recurso a fontes de energia renovável ou, pelo menos, mais limpas.

264. Dada a dimensão territorial de Portugal e a distância que separa os centros urbanos, é no âmbito dos relacionamentos de proximidade, que se registam as relações funcionais mais fortes, interurbanas e/ou urbano-rurais. O estudo das interações funcionais entre os territórios através dos fluxos de deslocações pendulares da população empregada e estudante é fundamental para compreender as configurações e a organização do território. Essas interações fornecem imagens que ilustram o funcionamento quotidiano dos territórios, permitindo reconhecer as comunidades em função da intensidade das relações estabelecidas e as interações que moldam a configuração do sistema urbano nacional. Deste modo, a enorme quantidade e diversidade de movimentos pendulares identificados, refletem uma estruturação e organização do território português, onde sobressaem os territórios mais

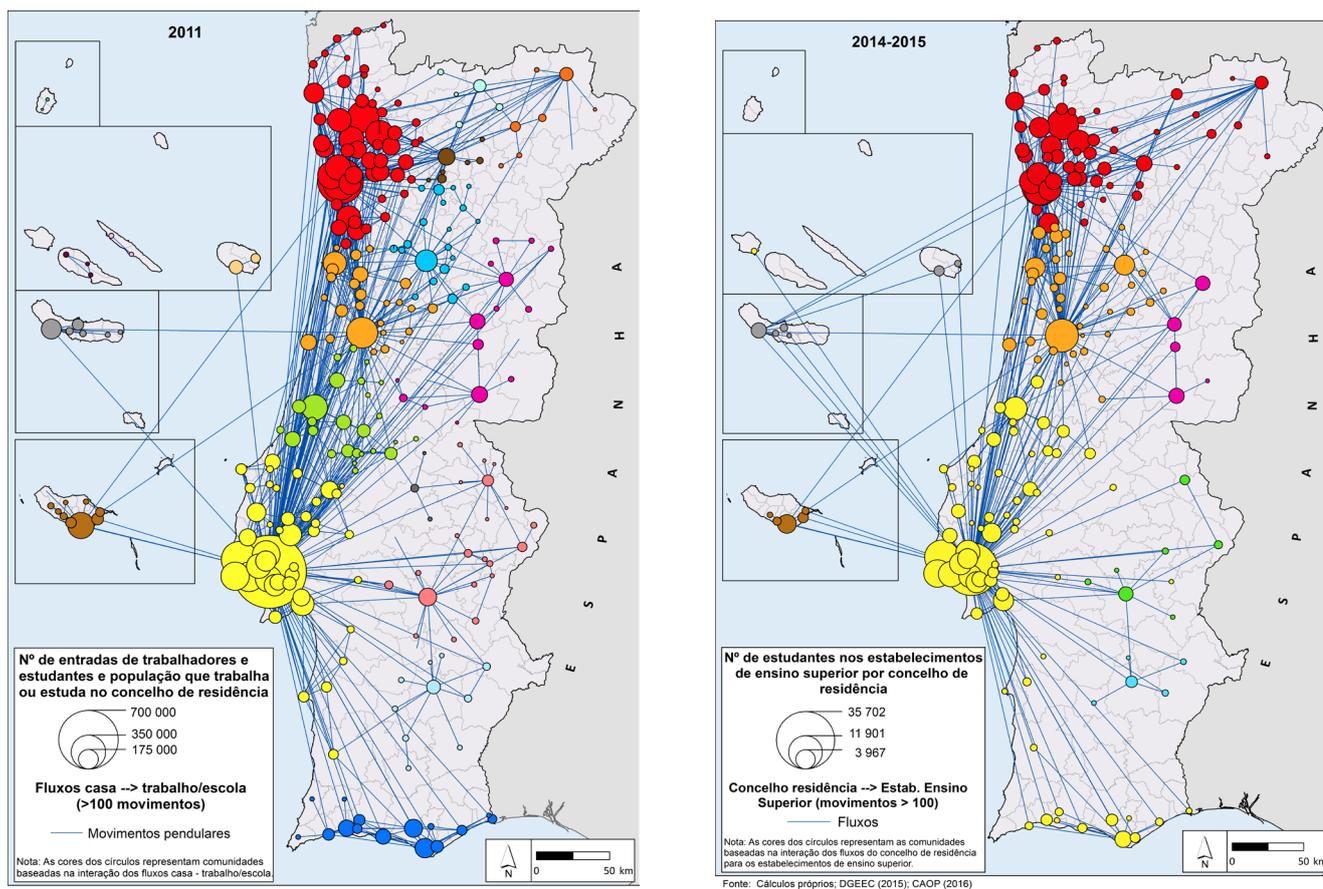


Figura 78: Comunidades relativas aos fluxos casa-trabalho/escola (2011) e aos movimentos dos estudantes para o ensino superior (2015), por concelho

Fonte: CEGOT.UP; fonte dos dados: INE, Censos da população (2011), DGEEC (2017)

polarizadores, com maior capacidade de atração, que contrastam com os mais repulsivos ou dependentes.

265. A intensificação das deslocações em determinados territórios evidencia a concentração geográfica das oportunidades, do emprego e do ensino em Portugal. Entre 2001 e 2011, há uma intensificação das deslocações da população, que se refletiu nos movimentos pendulares da população residente empregada ou estudante para outros concelhos, sobretudo ao longo da costa litoral entre Viana do Castelo e Setúbal, do litoral algarvio e nos concelhos centrais das duas Regiões Autónomas. A proporção de indivíduos que se deslocava para outro concelho para ir trabalhar, em 2011, era 33% do total da população empregada. A população estudante a estudar noutro concelho representava, em 2011, 19% do total de população estudante. O total de população residente empregada ou estudante que se deslocava para outros municípios para ir trabalhar ou estudar era 29% em 2011 (23% em 1991 e 27% em 2001). As áreas metropolitanas, são por excelência espaços de grande intensidade de fluxos. As entradas diárias, por motivos de trabalho ou estudo, em Lisboa e Porto, correspondiam a cerca de 426 mil e 172 mil pessoas, respetivamente, mais de 70% da população residente em cada concelho (em 2011).

266. A organização do território nacional tendo em consideração os movimentos pendulares casa-trabalho/escola, faz sobressair as regiões funcionais e diferentes subsistemas urbanos, que se estruturam em torno dos principais espaços metropolitanos e das cidades médias e conferem ao território português um perfil reticular (Figura 78):

- O sistema urbano português visto à luz das deslocações diárias é, desde logo, caracterizado pela existência de dois subsistemas fortemente delimitados pelos contornos dos Arcos Metropolitanos de Lisboa e do Porto. Em Lisboa, os concelhos mais periféricos são atraídos para o espaço central do arco e mostram-se nitidamente polarizados pela cidade central (Lisboa) e pelos concelhos contíguos da coroa central, desenhando uma área de influência que se estende de Caldas da Rainha até Odemira. No Arco Metropolitano do Porto, a organização é mais reticular e descontínua, mas também mais multipolar, desenvolvendo-se entre Viana do Castelo e os centros urbanos de Ovar-Oliveira de Azeméis. Nestes contextos metropolitanos, a atratividade funcional nem sempre é acompanhada pela atratividade residencial, o que coloca problemas em matéria de ordenamento do território e qualidade de vida das populações.
- No interior da Região Norte identificam-

se três importantes subsistemas: polarizados por Chaves, Bragança, e Vila Real, agregando vários concelhos envolventes.

- Na Região do Centro, realçam-se quatro importantes conjuntos organizados pelas cidades médias: um subsistema desenhado no Litoral Centro, polarizado por Coimbra, Aveiro, Figueira da Foz e Águeda, entre outras centralidades; Viseu polariza o subsistema da região de Viseu Dão Lafões, estabelecendo sobretudo conexões com os centros envolventes e desenvolvendo algumas articulações numa área de influência que se estende de Lamego a Seia; Leiria polariza a sua região, sobressaindo-se um conjunto diversificado de ligações com a envolvente; a Guarda organiza conjuntamente com a Covilhã, o Fundão e Castelo Branco o eixo urbano mais forte do interior da região, a partir do qual se constituem ligações com os concelhos periféricos de pequena dimensão.
- No Alentejo sobressai um sistema de fluxos estruturados por Évora, Portalegre e Beja que estabelecem conexões com os centros urbanos próximos. No litoral, os centros urbanos interligam-se, entre Odemira-Sines-Alcácer do Sal, ligando-se a Setúbal e à região da Grande Lisboa.
- O Algarve caracteriza-se por uma estruturação linear uniforme, mas organizada em três eixos principais: Faro, Loulé e Olhão; Portimão, Lagoa e Lagos; e Vila Real de Santo António, Castro Marim e Tavira. Entre os dois primeiros emerge Albufeira que por via da centralidade e rede de acessibilidades garante a articulação intra e inter-regional.
- Na Madeira, o subsistema é polarizado pelo Funchal que estrutura todas as ligações estabelecidas entre os centros urbanos da Região Autónoma e a ligação da região com o território continental.
- Nos Açores, identificam-se cinco subsistemas: em São Miguel, a organização territorial é liderada por Ponta Delgada, que mantém forte relação com os concelhos da Ribeira Grande e da Lagoa; nos restantes desenham-se ligações essencialmente dentro das próprias ilhas.

267. Em termos de sistema urbano, há funções claramente estruturadoras à escala regional e nacional (a título de exemplo, o ensino superior). O ensino superior exerce uma importante função na estruturação do território (Figura 78), pois constrói um sistema de polaridades e áreas/regiões funcionais. A polarização é muito marcada pela oferta de ensino de Lisboa, Porto e Coimbra, o que significa que estas centralidades universitárias concorrem para a organização do sistema urbano nacional. Lisboa projeta-se por toda a Região de Lisboa e Vale do Tejo, Alentejo e Algarve, construindo um potencial de relacionamento com a oferta universitária destas

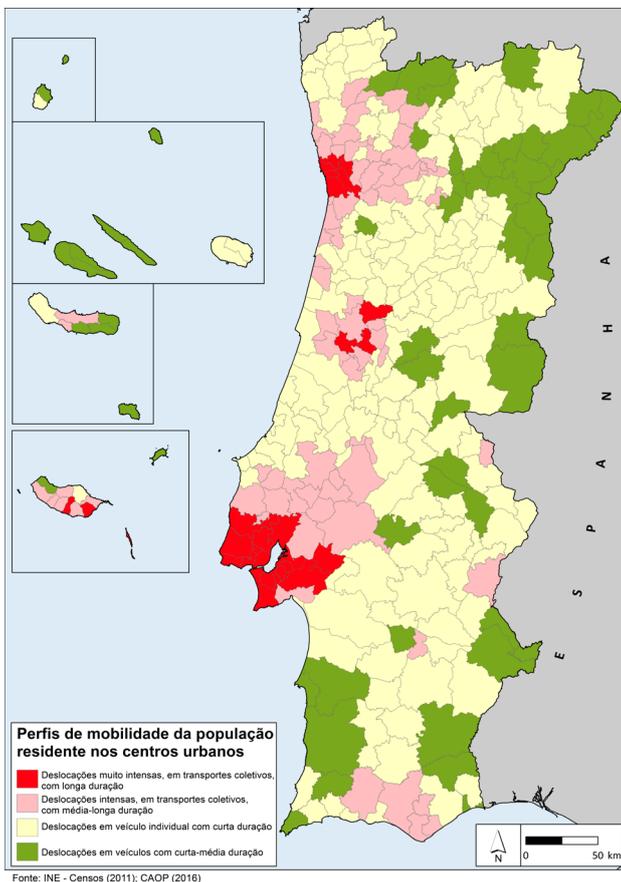


Figura 79: Perfis de mobilidade da população residente nos centros urbanos (2011)

Fonte: CEGOT.UP; fonte dos dados: INE, Censos da população (2011)

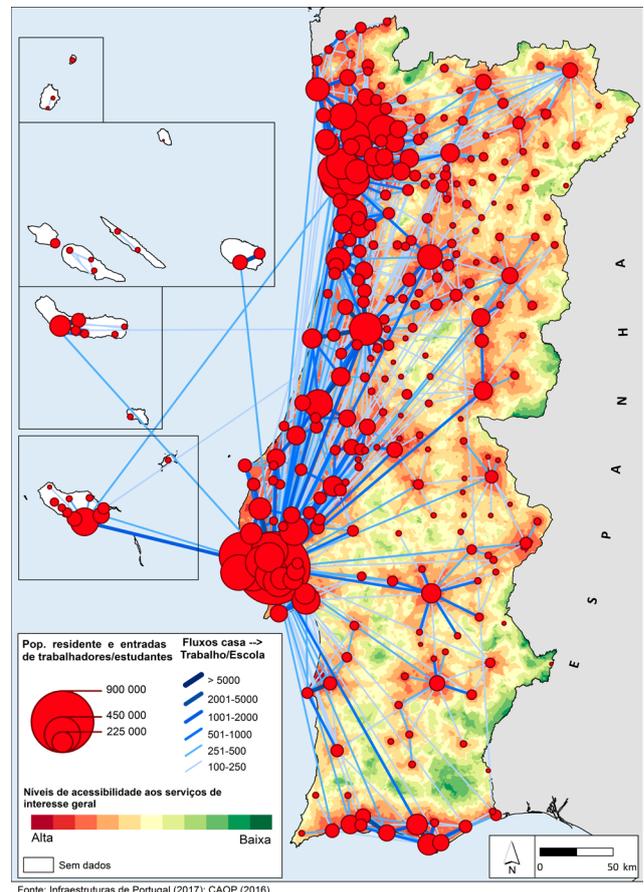


Figura 80: Atratividade concelhia (população residente, mais total de entradas de trabalhadores e estudantes), movimentos pendulares e níveis de acessibilidade

Fonte: CEGOT.UP; fonte dos dados: INE, Censos da população (2011)

regiões. O Porto estende-se por toda a Região Norte, convergindo com o espaço de polarização das universidades do Minho e de Trás-os-Montes e Alto Douro. Coimbra concorre com as outras polaridades presentes na região, nomeadamente com a oferta de ensino superior localizada no eixo urbano do interior, ou em Aveiro, Leiria e Viseu. As atividades de comércio e serviços também constroem inter-relações funcionais, culturais e simbólicas, fluxos de mobilidades e diferentes representações territoriais (intraurbanas, interurbanas, urbano-rurais, rurais-urbanas). No entanto, as geografias relacionais associadas a estas atividades não são possíveis de representar porque não existe informação oficial disponível.

268. Passando para uma análise focada no comportamento dos residentes dos Centros Urbanos, interessa encontrar perfis de mobilidade casa-trabalho e casa-escola. Considerando um conjunto de variáveis relacionadas com a mobilidade intra e entre concelhos, nomeadamente o tempo de deslocação casa-trabalho/casa-escola, a permanência ou não

dentro do mesmo concelho nestas deslocações e o meio de transporte utilizado, é possível identificar quatro perfis urbanos distintos (Figura 79):

- O primeiro, de prevalência nas coroas metropolitanas de Lisboa e Porto, bem como em Coimbra e nas áreas centrais da ilha da Madeira, representa territórios com tempos de deslocação elevados entre a casa-trabalho/escola, intensa atividade de deslocação para outros concelhos e a utilização de transportes coletivos, particularmente o comboio, o metro e o autocarro. O peso comparativo do transporte individual e dos modos suaves (pé e bicicleta) destas deslocações nestes municípios é inferior.
- O segundo, de prevalência num segundo nível de proximidade dos núcleos de Porto, Lisboa e Coimbra (englobando por exemplo, Braga, Guimarães, Aveiro ou Santarém), bem como concelhos do Algarve, das ilhas da Madeira e de São Miguel, representando territórios com ainda tempos de deslocação elevados, mas inferiores ao primeiro perfil urbano. Os transportes coletivos, neste caso o autocarro/camionetas de carreira, e em menor grau o comboio

e o metro são os mais utilizados, e as deslocações para outros municípios a nível diário são igualmente dominantes. Neste grupo destaca-se uma elevada presença de estudantes nos movimentos pendulares.

- O terceiro, aparecendo numa grande parte da restante área do país, na Ilha Terceira e nalguns municípios de São Miguel e Flores, apresenta-se com perfis de mobilidade diversificados. Os residentes trabalham/estudam quer na freguesia de residência, quer noutras freguesias, usam preferencialmente o transporte individual e têm tempos de deslocação à volta dos 15 minutos. Há uma afinidade média a deslocações temporais maiores, à mobilidade de estudantes e à utilização de modos suaves, embora haja pouco uso de metro e comboio.
- Por fim, o quarto, surgindo maioritariamente nas regiões transfronteiriças, no litoral alentejano e nas restantes ilhas dos Açores, corresponde a municípios onde a maioria das deslocações pendulares associadas ao trabalho ocorrem dentro da própria freguesia e com tempos curtos (até 15 minutos). Neste caso os modos suaves (andar a pé e de bicicleta) já são uma alternativa preferencialmente utilizada.

Atratividade e redes urbanas externas

269. O tráfego aéreo de passageiros e a procura turística são dois dos principais indicadores da atratividade internacional das cidades portuguesas e da sua inserção em redes urbanas, tal como as estatísticas deste setor revelam. Entre 2013 e 2016, aumentou o número de passageiros comerciais, nos dez aeroportos geridos pelo grupo ANA (+38,8%), atingindo cerca de 45 milhões de passageiros em 2016, dos quais, 22,4 milhões no aeroporto de Lisboa, 9,4 milhões do Porto e 7,6 milhões de Faro. Em termos de tráfego de passageiros, a nível europeu, Portugal mantém relações mais intensas com a França, o Reino Unido, a Espanha e a Alemanha. Após o período de recessão económica, registou-se igualmente um forte aumento da procura turística. As estatísticas destes dois setores antes referidas revelam que a atratividade e a inserção as cidades portuguesas em redes urbanas se têm reforçado significativamente nos últimos anos.

270. O incremento da atratividade turística e da visibilidade do país a nível internacional reflete-se no aumento anual do número de passageiros nos aeroportos nacionais e no número de dormidas de estrangeiros em estabelecimentos hoteleiros. A atratividade turística externa tem privilegiado um

território muito restrito, evidenciando-se Lisboa, Porto, vários concelhos do Algarve e da RAM. Esta dinâmica tem tido fortes impactos nos processos de regeneração urbana, sobretudo em Lisboa e Porto, através da dinamização do mercado imobiliário, particularmente o destinado ao arrendamento de curta duração (hostéis, alojamento local, AirBnB), mas também pela atratividade de investimento internacional dirigido à construção de empreendimentos turísticos e comerciais. Tudo isto, tem tido impactos, nomeadamente na subida dos preços da habitação.

271. O ensino superior tem também contribuído para a afirmação e o aumento da atratividade do país, tanto à escala europeia como mundial. O número de inscritos em mobilidade internacional no ensino superior em Portugal tem aumentado significativamente nos últimos anos. No ano letivo de 2014/2015, registaram-se 12 mil estudantes inscritos em mobilidade internacional nos estabelecimentos de ensino superior (mais 49,7% do que em 2011/2012), originários de 121 países diferentes (destacando-se a Croácia, Brasil, Dinamarca e a Espanha, que em conjunto representam mais de 54% da mobilidade). Na internacionalização sobressai a atratividade de Lisboa (37% no total do país), do Porto (17%) e de Coimbra (14%).

272. Em termos de redes urbanas à escala europeia merece destaque o Programa Operacional URBACT (programa europeu de cooperação territorial), que é uma iniciativa que visa promover o desenvolvimento urbano sustentável e integrado. As cidades cooperam em torno dos atuais desafios e problemas urbanos, em busca de soluções inovadoras, inteligentes, inclusivas e sustentáveis para os territórios. Depois de 2006, ocorreram duas fases do Programa URBACT englobando no total 89 redes. A partir da exploração da rede do Programa URBACT é possível identificar as cidades estruturantes da rede e o seu papel na construção dessas parcerias. Enquanto líderes de um projeto, surgem as cidades portuguesas de Lisboa, Loulé, Amadora e Paços de Ferreira. Aveiro, Porto e Braga destacam-se como cidades parceiras, refletindo o reconhecimento dos seus pares.

273. À escala transfronteiriça, deve-se mencionar a importância da cooperação e do desenvolvimento estratégico dos territórios de fronteira de Portugal e Espanha. A este nível, os eixos urbanos Chaves-Verin, Elvas-Badajoz, Tui-Valença e Vila Real de Santo António - Castro Marim - Ayamonte (eurocidades), são exemplos de espaços interurbanos de forte relacionamento, nomeadamente na troca de comércio e serviços. Estas relações assumem uma significativa importância no

processo de desenvolvimento local, ao contribuírem para a viabilidade económica dos mesmos, para a valorização dos recursos locais (naturais, patrimoniais e culturais), para o fomento da atividade empresarial e do investimento público. No futuro, o planeamento de equipamentos nestas polaridades urbanas deve atender à massa crítica urbana criada em conjunto e tentar responder às vulnerabilidades socioeconómicas específicas dos territórios, transfronteiriços através do aprofundamento do trabalho em rede e da participação das populações dos dois lados da fronteira.

Condições e oportunidades que concorrem para a qualidade de vida dos cidadãos

274. Os contextos urbanos são fundamentais para os cidadãos poderem construir efetivamente níveis satisfatórios de qualidade de vida, de acordo com as suas preferências, capacidades e prioridades. As cidades oferecem equipamentos e serviços, condições de habitabilidade e emprego, possibilidades de interação social e cultural e de usufruto ambiental, no seu conjunto, diferentes fatores que podem criar maiores ou menores oportunidades de desenvolvimento de projetos de vida. Deste modo, avançou-se para uma diferenciação territorial tendo em conta a oferta de condições e desta forma oportunidades de vida aos cidadãos (residentes nas áreas urbanas ou nas suas envolventes). Procurou-se assim incorporar e sistematizar alguns dos domínios analisados nos capítulos anteriores (as vulnerabilidades sociais, as oportunidades de emprego e rendimento, os serviços de interesse geral de saúde, educação e apoio social, as condições de habitabilidade, e os contextos ambientais e de segurança).

275. Para isso, tentando sintetizar, considerou-se 5 dimensões relevantes para a construção de níveis satisfatórios de qualidade de vida dos cidadãos residentes: as condições de habitabilidade; de educação, saúde e infraestruturas sociais; os níveis de rendimento e de poder de compra; os requisitos ambientais e de segurança; os grupos sociais mais vulneráveis. Para cada dimensão, reuniu-se um conjunto de indicadores relevantes. Este exercício permite identificar situações de base territorial mais preocupantes, exigindo políticas direcionadas para algumas problemáticas. Assim, foi possível chegar a seis perfis territoriais distintos (Figura 81):

- Um perfil marcado pela dualidade de oferta de oportunidades de vida para os residentes (para uns

muito alta mas para outros baixa), de prevalência nos concelhos de Lisboa, Porto, Coimbra, Sines e Faro. Por um lado, existem residentes com uma escolaridade superior alta, com um poder de compra e salários mensais elevados; existem proporcionalmente muito poucos beneficiários de CSI. Por outro lado, simultaneamente são significativos os grupos vulneráveis, nomeadamente as vítimas de violência doméstica ou os emigrantes com poucos recursos, havendo também em termos de serviços uma baixa resposta dos serviços sociais dirigidos aos idosos. As condições de habitabilidade poderão restringir a qualidade de vida de alguns residentes. Em termos ambientais, estes contextos têm uma proporção de recolha de resíduos seletivos alta, demonstrando preocupações locais nestas matérias.

- Um perfil que proporciona alta oferta de oportunidades de vida aos residentes, onde os salários e o poder de compra dos residentes são altos, e a taxa de pessoas qualificadas com o ensino superior também. Há também uma fraca representatividade dos beneficiários de CSI. Em termos de serviços de interesse

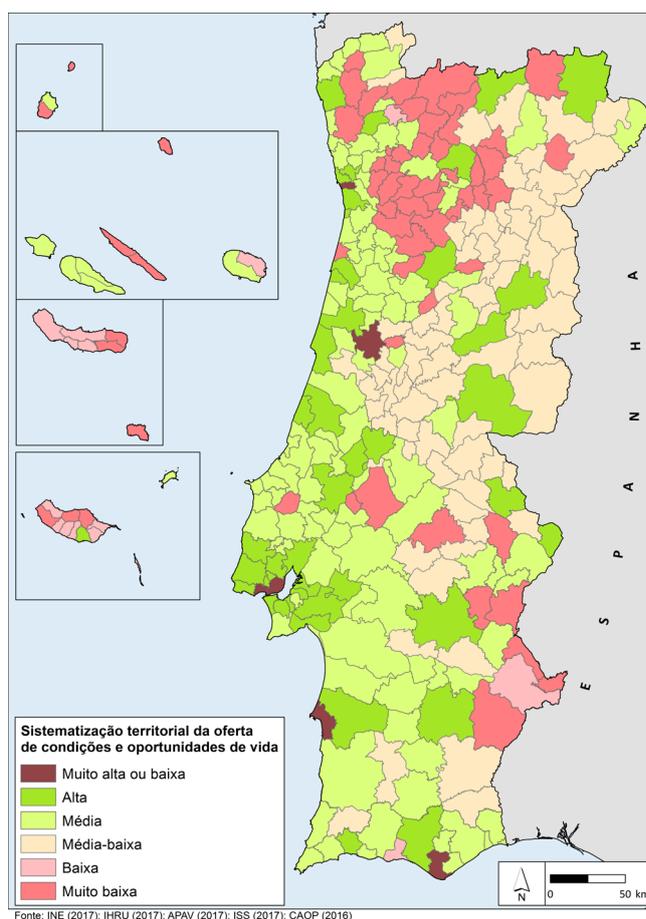


Figura 81: Sistematização territorial da oferta de condições e oportunidades de vida

Fonte: CEGOT.UP; fonte dos dados: INE (2017); IHRU (2017); APAV (2017); ISS (2017)

geral, existem níveis bastante razoáveis em termos de saúde, mas aparentemente insuficientes para os idosos. Este perfil compreende a 15% dos concelhos, sobretudo das coroas metropolitanas de Lisboa e Porto e de cidades médias, a título de exemplo, Viana do Castelo, Braga, Bragança, Vila Real, Viseu, Guarda, Covilhã, Castelo Branco, Aveiro, Évora, Beja e Faro.

- Um perfil que proporciona uma oferta média de oportunidades de vida aos residentes, onde em média a população tem níveis de escolaridade intermédios, com um poder de compra e ganho mensal razoável, onde existem em termos relativos poucos indivíduos a necessitar de apoios do CSI e do RSI. As respostas sociais à infância são altas, mas relativamente aos idosos são insuficientes face à procura. Não se registam grandes problemas nas condições de habitabilidade. Este perfil compreende 35% dos concelhos, distribuídos por todo o país, no norte e centro litoral e em grande parte do Alentejo e Algarve.
- Um perfil onde a oferta de oportunidades de vida é média-baixa, pois existem muitas pessoas idosas sós e de baixa escolaridade, com um poder de compra e rendimentos médios mensais muito baixos, sendo poucos os beneficiários do CRI e do RSI, e a residirem em alojamentos habitacionais muitas vezes degradados. Em termos de serviços de interesse geral, em matéria de saúde, o número de médicos por habitante é baixo, o que indicia possíveis insuficiências na prestação de serviços, contrastando com respostas adequadas nos apoios sociais aos idosos e à infância. Este perfil

localiza-se sobretudo no norte e centro interior, mas também do Alentejo, em 23% dos concelhos do país.

- Um perfil onde a oferta de oportunidades de vida é baixa, pois a população possui baixa escolaridade e há um número significativo de pessoas a receberem apoio do RSI e do CSI, muitas delas a residirem em condições habitacionais más, pois aqui a taxa de famílias a realojar é alta. Nos serviços de interesse geral, a resposta à infância e aos idosos é razoável. Em termos ambientais, a forte proporção de resíduos seletivos liga-se a um contexto natural de elevado significado. Este perfil está sobretudo presente nas Regiões Autónomas e representa cerca de 5% dos concelhos do país.
- Um perfil onde a oferta de oportunidades de vida é muito baixa, pois os residentes têm baixa escolaridade, fraco poder de compra e usufruem de salários médios mensais baixos; os residentes beneficiários de CSI e os de RSI são proporcionalmente muitos; os serviços de saúde e as respostas à infância e aos idosos mostram carências; as condições de habitabilidade são relativamente más, porque os alojamentos estão por vezes degradados e sobrelotados, e onde há uma insuficiente recolha de resíduos seletivos. Este perfil compreende 20% dos concelhos, maioritariamente do Alto Tâmega e Tâmega e Sousa, mas também alguns de Viseu Dão Lafões (no noroeste da NUT) e Douro (parte ocidental da NUT) e ainda alguns do Ave e Cávado e do Alentejo.

Portugal caracteriza-se por uma estrutura urbana, algumas vezes fragmentada, dispersa ou linear, outras vezes compacta e densa, construída sobretudo nas últimas décadas pela nova edificação e concebendo espaços urbanos muitas vezes de fraca qualidade arquitetónica, urbanística e ambiental. Os processos de expansão urbana e os modelos de urbanização nem sempre têm contribuído para garantir um acesso equitativo aos equipamentos, às atividades económicas e aos serviços.

Em termos de políticas urbanas, os processos de intervenção urbanística nos espaços coletivos foram centrais na regeneração urbanística, mas os espaços periféricos foram descurados pela política pública. As intervenções urbanas multidimensionais e integradas social e territorialmente também foram insuficientes face à dimensão dos problemas.

Em termos gerais, o sistema urbano manteve a sua configuração na última década. As regiões metropolitanas de Lisboa e do Porto mostraram um forte dinamismo, intensificando a dimensão (populacional, económica e funcional) e aumentando o contraste com as áreas menos densas e mais despovoadas. A sua grande importância nacional contrasta com a insuficiente projeção internacional. O sistema de polaridades do Centro e a estrutura urbana linear do Algarve mantiveram-se. Entretanto, os territórios menos densos perderam população e as cidades médias reforçaram a centralidade funcional.

Nas últimas décadas, as melhorias nas redes de transporte, comunicação e infraestruturação incutiram no território nacional grandes transformações que influenciam diariamente a forma como os indivíduos e as organizações se relacionam com o mesmo. Entretanto, a mobilidade baseada nos veículos de transporte individual intensificou-se drasticamente, o que determina que, no futuro, as políticas públicas devem dirigir-se para o incentivo da mobilidade suave.

Dada a dimensão territorial de Portugal e as distâncias que separam os centros urbanos, os relacionamentos de proximidade construíram relações funcionais muito fortes (interurbanas e/ou urbano-rurais). Assim, o sistema urbano português organizou-se mais em subsistemas (áreas ou regiões funcionais) polarizados por várias polaridades urbanas, que organizam uma oferta diversificada, potenciando complementaridades e interações interurbanas e urbano-rurais, e contribuindo para uma maior equidade territorial.

No final, visualizam-se os territórios em função das condições e oportunidades de vida proporcionadas aos residentes, o que significa que o país oferece condições diferenciadas em termos de habitabilidade, equipamentos e serviços, acessibilidade, emprego e de ambiente e segurança. Estas diferenças têm de ser refletidas pelas políticas públicas nas várias escalas de intervenção.

Nota metodológica da Figura 75. O mapa de síntese das atividades de comércio e dos serviços contempla o pessoal ao serviço, referente ao ano de 2014/2015, em 12 grandes setores: comércio a retalho e restauração, comércio por grosso, comércio automóvel, serviços pessoais, serviços às empresas, serviços coletivos, serviços financeiros, transportes e logística, desporto e lazer, imobiliário, turismo, indústrias criativas. A análise contempla, ainda, 7 indicadores de potenciais utilizadores e consumidores de comércio e serviços (população residente, entradas de trabalhadores e estudantes no concelho (dados do ano de 2011) e hóspedes nos alojamentos turísticos (nacionais e estrangeiros) (dados de 2014/2015). Para a construção deste mapa foi aplicada uma análise de correspondências múltiplas descrita na nota metodológica do capítulo 2.3 População e estruturas sociais.

Nota metodológica da Figura 76. As comunidades/subsistemas territoriais são construídas a partir de: i) fluxos pendulares da população, para os movimentos iguais ou maiores a 100 indivíduos diários (INE, 2011); 2) origem dos estudantes universitários por concelho de residência e localização do estabelecimento de ensino superior. A metodologia de análise de redes sociais (ARS) foi aplicada, para identificar os padrões de relacionamento entre os concelhos da rede e para detetar comunidades. A aplicação e a validação entre os diferentes algoritmos de clusterização permitiu aferir o método com maior robustez na explicação das iterações. As comunidades criadas estruturaram o território nacional em várias comunidades geográficas (sub-redes regionais densas e coesas) polarizadas por vários nós, revelando um modelo de organização geográfica.

Nota metodológica da Figura 79. A análise elaborada, pelo método de análise de correspondências múltiplas, com base nos dados dos Censos de 2011, estruturada em três dimensões analíticas:

- Principal meio de transporte utilizado nos movimentos pendulares: modos suaves (a pé ou bicicleta), automóvel e motociclo, autocarro ou transporte coletivo, metropolitano ou comboio e outros meios de transporte (5 indicadores);
- Tempo de deslocação nos movimentos pendulares: até 15 minutos, entre 15 a 30 minutos, entre 31 a 60 minutos, mais de 60 minutos (4 indicadores);
- População residente estudante que se desloca para ir estudar e a população residente que se desloca para ir trabalhar e o total que se desloca por tipo de deslocação (na própria freguesia de residência, noutra freguesia do próprio concelho de residência, noutra concelho) (5 indicadores).

Para a construção deste mapa foi aplicada uma análise de correspondências múltiplas descrita na nota metodológica do capítulo 2.3 População e estruturas sociais.

Nota metodológica da Figura 81. A análise de correspondências múltiplas integra 20 indicadores distribuídos por cinco dimensões: condições de habitabilidade (4 indicadores), de educação, saúde e apoio social (7 indicadores), Níveis de vida (2 indicadores), Ambiente e de segurança (3 indicadores) e Grupos vulneráveis (4 indicadores). Para a construção deste mapa foi aplicada uma análise de correspondências múltiplas descrita na nota metodológica do capítulo 2.3 População e estruturas sociais.



2.9

Uso do solo e paisagem

O uso e a ocupação do solo refletem a apropriação do território pelas comunidades humanas no desenvolvimento das suas atividades ao longo do tempo, em função de contextos socioeconómicos, institucionais e culturais. Para o ordenamento e gestão do território e da paisagem, esta é uma dimensão de análise crucial no conhecimento dos territórios e suas dinâmicas internas e externas, com vista à formulação de políticas orientadoras do desenvolvimento territorial. A leitura das dinâmicas de transformação do uso e ocupação do solo, num quadro de mudança climática, é fundamental para a sua utilização mais eficiente e sustentável e para a promoção de cadeias de valor que potenciem o seu correto aproveitamento, preservando o seu potencial como recurso natural e fomentando a reutilização e regeneração do solo já artificializado.

Uso do solo e suas dinâmicas

295. Tendo por referência a Carta de Uso e Ocupação do Solo, disponível para o ano mais recente (Figura 82), regista-se que em 2015 os usos do solo predominantes no território de Portugal continental são a floresta (39,0%) e a agricultura (26,3%), seguidos dos matos (12,4%), dos sistemas agroflorestais (8,0%), das pastagens (6,5%) e dos territórios artificializados (5,1%). O uso determinado pela presença de massas de água (1,7%), de espaços descobertos ou com pouca vegetação (0,7%) e de zonas húmidas (0,3%) apresenta uma expressão residual. No total, 73,3% do território continental encontra-se afeto a usos florestal, agrícola e agroflorestal e, se acrescermos as áreas de matos e pastagens, atinge-se os 92,2% de território, o que demonstra um elevado potencial para a produção florestal e agrícola e para a valorização do capital natural.

296. Os territórios artificializados correspondem a 5,1% do território continental, ocupando cerca de

meio milhão de hectares, e traduzem um elevado rácio de solo urbanizado, edificado e infraestruturado por habitante. Para tal, contribuem significativamente os padrões de estrutura e forma da urbanização em Portugal, pois, apenas 24% do território artificializado apresenta características de tecido urbano contínuo enquanto 42% do total está afeto a tecidos urbanos descontínuos. A indústria, comércio e equipamentos gerais ocupam 14% do território artificializado e as infraestruturas viárias e ferroviárias e espaços associados cerca de 8%, remanescendo do total 10% afetos a outras ocupações. Identifica-se assim uma elevada capacidade de colmatação e completamento de tecidos urbanos e de majoração da eficiência das infraestruturas que nos permitem aspirar a travar o aumento da artificialização e a melhorar a valorização do recurso solo em contexto urbano.

297. Em termos de ocupação agrícola e florestal, no total do continente, predominam as culturas temporárias de sequeiro e regadio na agricultura, e o pinheiro bravo, o eucalipto e o sobreiro

na floresta, sendo, no entanto, de registar diferentes expressões regionais destas ocupações.

298. A floresta domina claramente o uso do solo da Região Centro (50%) e, embora com menor expressão, domina também nas regiões do Algarve (39%), Norte (38%) e Alentejo (32%), neste caso com predomínio de sobreiro e azinheira. Os sistemas agroflorestais

apresentam um peso muito significativo no Alentejo (21%), bem como as pastagens (12%), enquanto os matos têm uma expressão mais relevante no Algarve (26%) e no Norte (23%). A agricultura apresenta em todas as regiões valores relativos significativos (dos 20% aos 28%, respetivamente no Algarve e Norte). Na Área Metropolitana de Lisboa, os usos agrícola e florestal apresentam

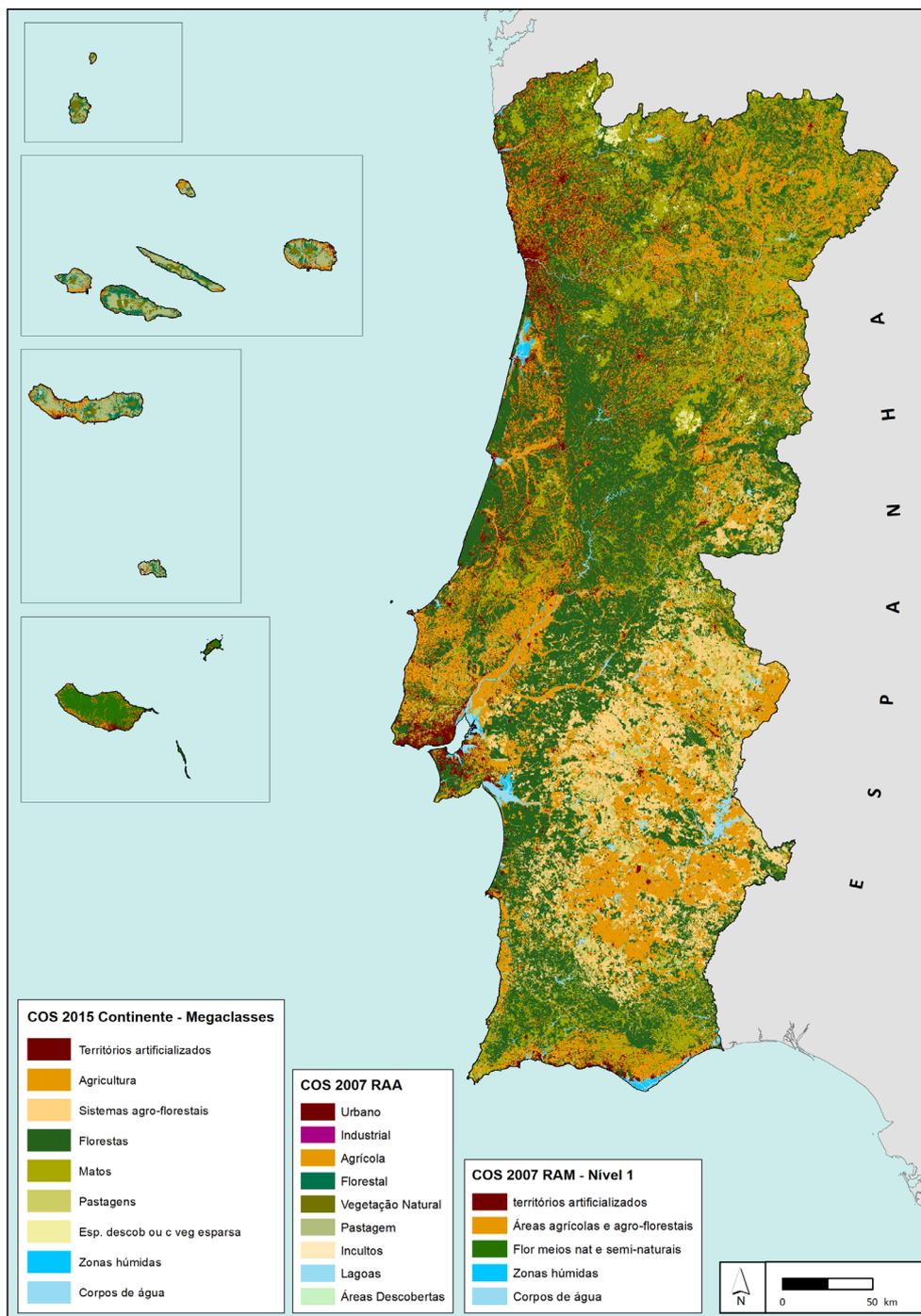


Figura 82: Classes de uso do solo (2015)

Fonte: DGT- COS 2015 – Classes de uso do solo

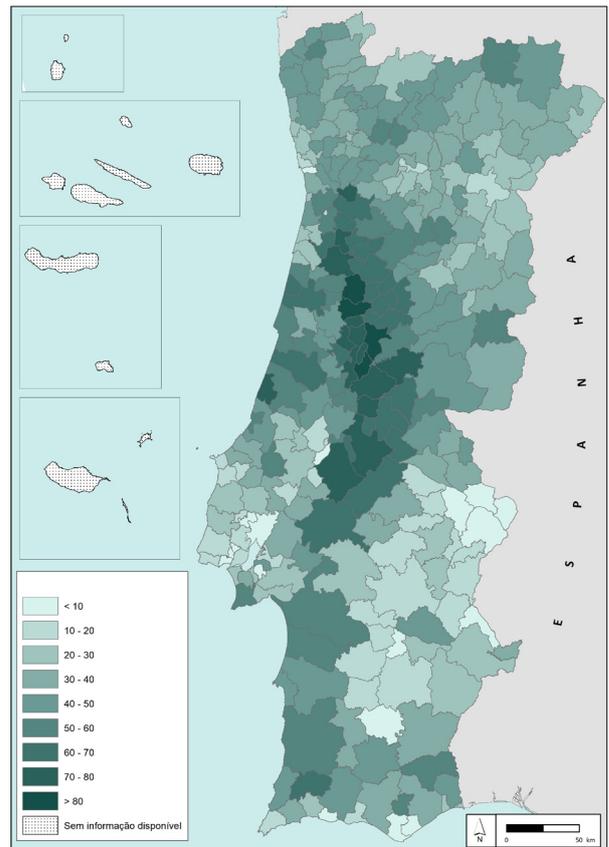
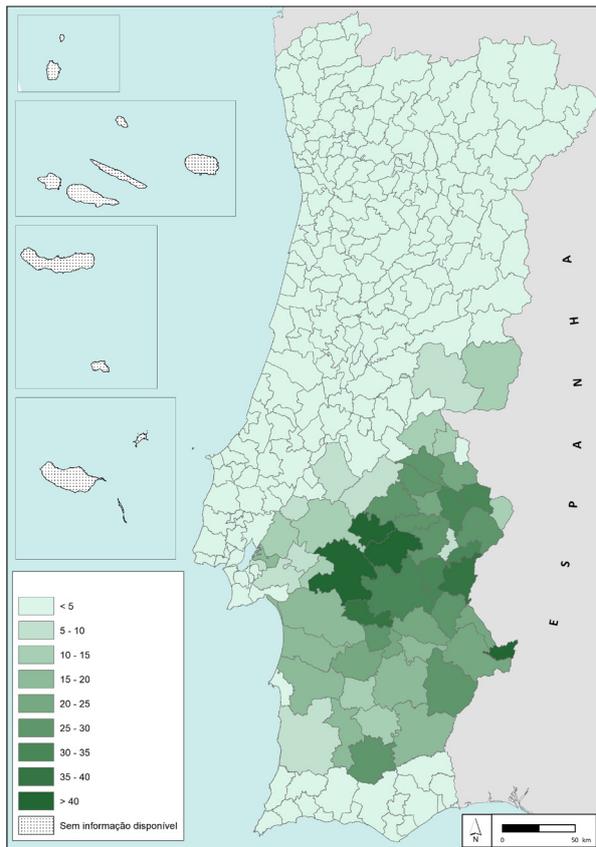
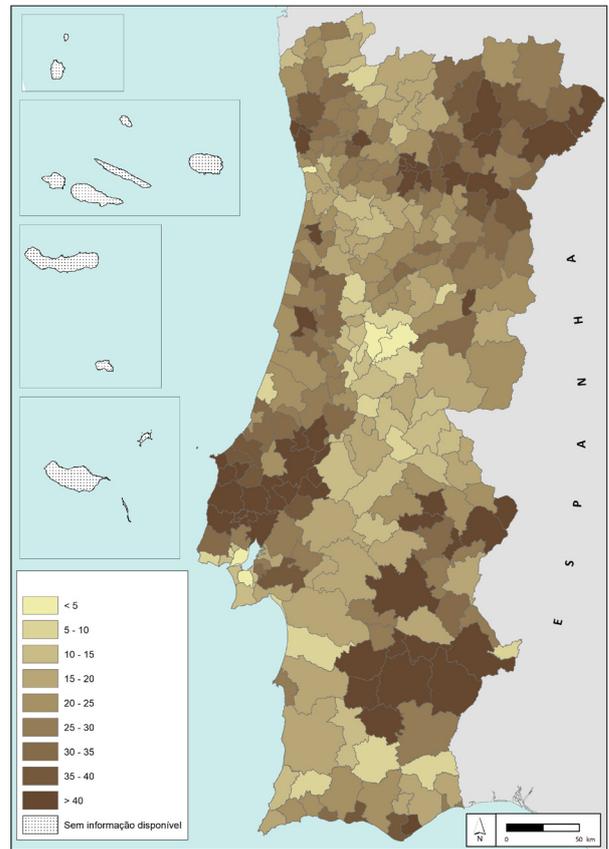
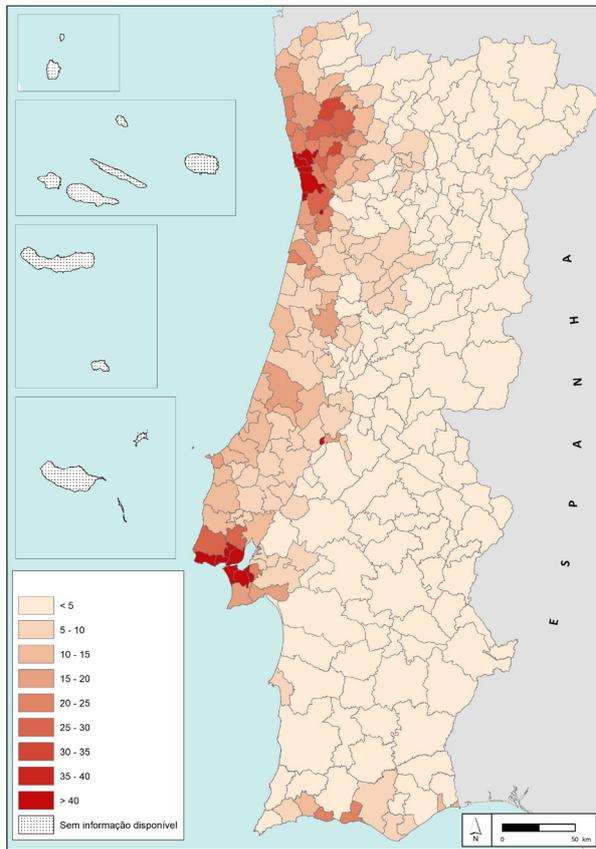


Figura 83: Percentagem de território com uso do solo artificializado / agricultura / sistemas agro-florestais / floresta, em 2015

Fonte: Elaboração própria; fonte dos dados: COS (2015)

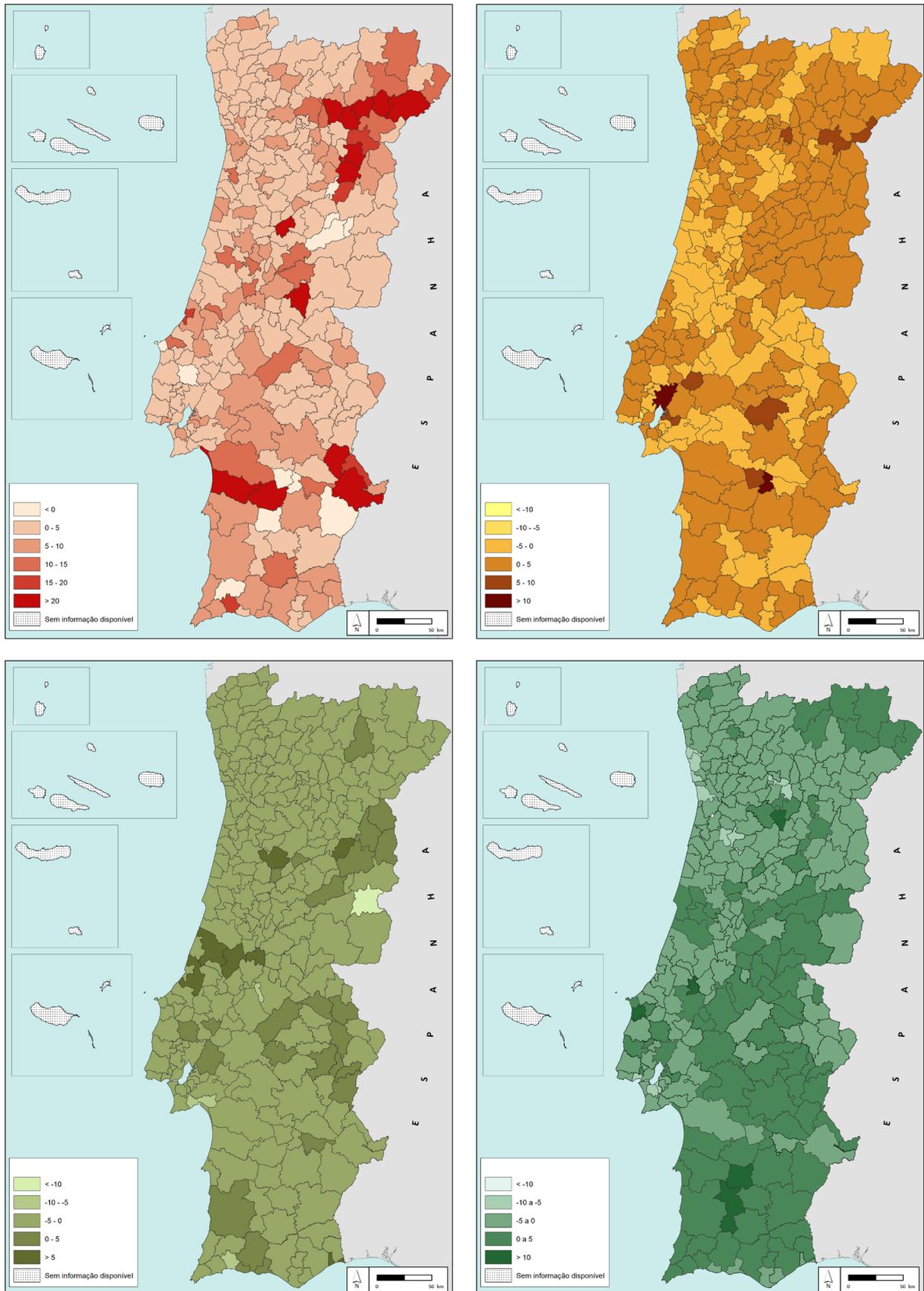


Figura 84: Variação das áreas dos territórios artificializados, agrícolas, agrícolas-florestais e florestais (2007-2015) em Portugal Continental

Fonte: COS (2015)

pesos próximos, na ordem dos 27% e 25%, pouco acima do peso do uso artificializado do solo (21%).

299. Considerando a evolução do uso do solo com base na Carta de Uso e Ocupação do Solo, disponível para os anos de 1995, 2007, 2010 e 2015, podemos verificar que entre 1995 e 2015 ocorreram alterações de uso do solo em 13% do território (cerca de 1 milhão e 200 mil hectares). Estas alterações ocorreram com ritmos diferentes ao longo deste período, sendo relevante registar que a taxa de variação média anual de alteração do uso do solo entre 1995 e 2007 (1,0%) foi quase quatro vezes superior à do período entre 2007 e 2010 (0,3%) e quase cinco vezes superior à do período entre 2010 e 2015 (0,2%).

300. Os territórios artificializados aumentaram sempre ao longo dos três períodos em análise, mas com ritmos diferentes, sendo o do primeiro período (8 mil ha/ano entre 1995-2007) quase o dobro do segundo (4,5 mil ha/ano entre 2007 e 2010). Entre 2010 e 2015 o ritmo de crescimento foi de 1,3 mil ha/ano. Este decréscimo do ritmo de artificialização a partir de 2007 foi influenciado pelo período de crise económica e financeira que

moderou o mercado imobiliário e diminuiu o investimento público e privado. Num horizonte de regressão demográfica e de contenção da construção de grandes novas infraestruturas, importa conter a artificialização do solo nos mínimos indispensáveis e reforçar lógicas de economia que incrementem a reutilização e regeneração de áreas artificializadas.

301. Para uma ilustração mais fundamentada dos ganhos e perdas de cada classe de uso recorreremos ao mapeamento dos fluxos mais representativos das dinâmicas territoriais, no período entre 1995 e 2015 (Figura 85), podendo as variações de área entre usos ser visualizadas por município (Figura 84):

- As transições entre os principais usos do solo mostram que os territórios artificializados crescem sobretudo à custa de áreas de agricultura (48.000 ha) e floresta (40.000 ha), confirmando a elevada e generalizada artificialização do solo ocorrida no país nas últimas duas décadas.

- As novas áreas de agricultura surgem, sobretudo, em áreas de pastagens (104.000 ha) mas, também,

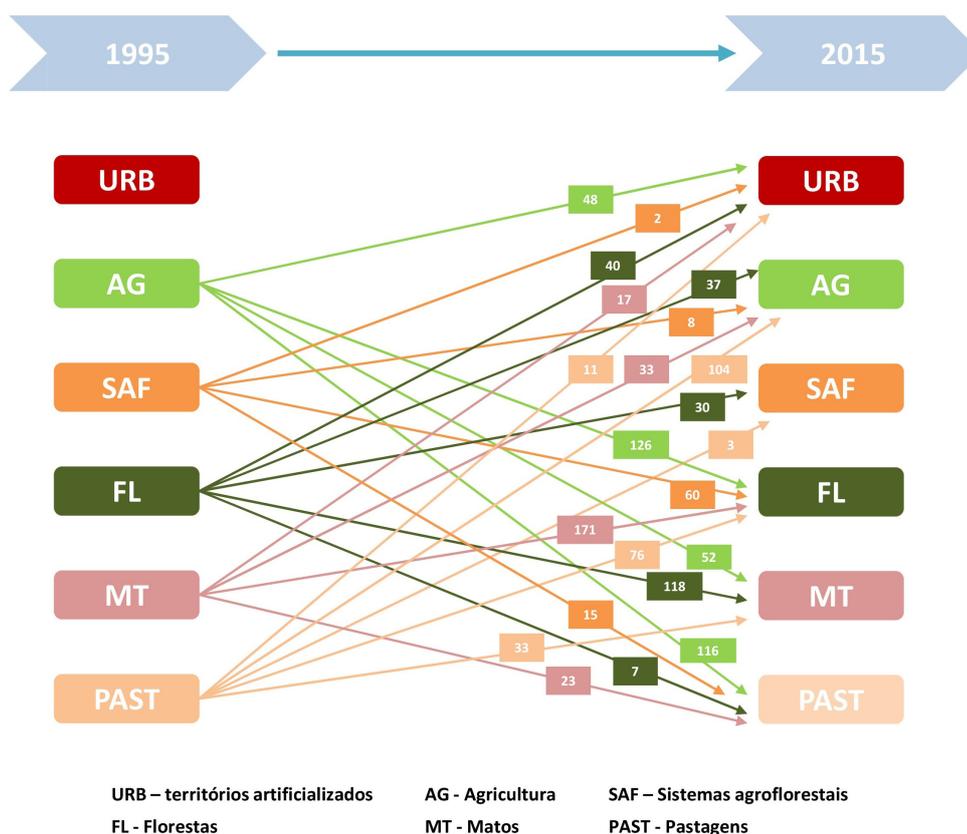


Figura 85: Fluxos de dinâmicas de transformação do uso e ocupação do solo em milhares de hectares entre 1995-2015 em Portugal Continental

Fonte: COS (1995) e COS (2015)

de de floresta (37.000 ha) e de matos (33.000 ha). As principais conversões de agricultura são para floresta (126.000 ha) e pastagem (116.000 ha).

- As variações nos sistemas agroflorestais devem-se, sobretudo, a conversões de e para floresta (30.000 ha e 60.000 ha respetivamente). As novas áreas de floresta resultam essencialmente da conversão de matos (171.000 ha) e de agricultura (126.000 ha). A área de floresta converte-se com maior expressão, essencialmente para matos (118.000 ha), territórios artificializados (40.000 ha), agricultura (37.000 ha) e para sistemas agroflorestais (30.000ha).

302. Na RAA, em 2007, é possível identificar nove categorias básicas de uso do solo: urbano (4,96%), industrial (0,32%), agrícola (14,14%), pastagens (42,28%), florestal (22,23%), vegetação natural (12,78%), incultos (0,39%), áreas descobertas (2,48%) e lagoas (0,41%). Os usos do solo nos Açores sofreram modificações ao longo do tempo e continuam, no presente, a ser objeto de algumas alterações. Constata-se que mais de metade do território regional é utilizado pela atividade agrícola e pela pastagem, apresentando valores de cerca de 56%. Por outro lado, a floresta e a vegetação natural, ocupam cerca de 35% do território, com 22% e 13%, respetivamente. Esta realidade traduz-se no facto de a economia regional ter como principal atividade a agropecuária.

303. Na RAM, a ilha da Madeira é caracterizada por uma orografia acidentada, em que cerca de 65% da superfície tem um declive superior a 25%. A prática agrícola só tem sido possível devido à construção de socacos de reduzidas dimensões, que conferem características únicas à paisagem. Noutros locais da ilha, a cotas mais baixas, verifica-se a proliferação de eucaliptos e acácias, muitas vezes em áreas agrícolas abandonadas e em zonas florestais percorridas por incêndios. No Porto Santo, o coberto vegetal é bastante pobre, apesar dos esforços de florestação, expondo os solos à ação dos agentes erosivos. Nesta ilha, embora com uma orografia muito menos acidentada, existem grandes limitações devido à escassez de água. Destaca-se a ocorrência de cheias repentinas e de deslizamentos de terras.

Paisagem

304. De acordo com a Convenção Europeia da Paisagem (CEP), transposta para a normativa portuguesa em 2005, 'Paisagem designa uma parte do território, tal como é apreendida pelas populações, cujo carácter resulta da ação e da interação de fatores naturais e/ou humanos', ao longo do tempo. Esta conceção holística e sintética permite a passagem de uma perspetiva institucional mais focada na conservação de paisagens com reconhecido valor patrimonial ou natural, para uma perspetiva mais abrangente relacionada com a avaliação do impacto de políticas com incidência territorial na transformação da paisagem.

305. A paisagem é, assim, entendida como um bem público, na medida em que a sua qualidade promove o bem estar social, a competitividade económica, a identidade cultural e a integridade ecológica. Constitui-se como um valor estratégico da ação do Estado através de políticas públicas que apontem para a melhoria da qualidade de vida dos cidadãos e da sustentabilidade do meio ambiente, natural e construído, valorizando a cultura e a cidadania.

306. Intervir na paisagem implica uma abordagem integrada, interdisciplinar e intersetorial, pois nela se refletem as principais políticas com impactos territoriais, nomeadamente as ambientais, as agroflorestais, as urbanas, as turísticas e as económicas, onde se incluem também as grandes intervenções em matéria de infraestruturas e equipamentos. Nesse contexto, a sua integração prospectiva no processo de planeamento, potencia o entendimento entre os ganhos e perdas resultantes do cruzamento entre políticas sectoriais, configurando-se, por isso, como espaço conceptual capaz de promover a harmonização e articulação de múltiplos objetivos e estratégias para o futuro. No domínio da qualificação da paisagem e do território, reconhece-se a importância da arquitetura, enquanto marca de carácter e identidade do nosso património, tanto em meio urbano como em meio rural.

307. A CEP prevê três formas de atuação: proteção, gestão e ordenamento da paisagem, que devem ser definidas e implementadas com base em objetivos de qualidade paisagística que tenham em consideração aspetos funcionais, ecológicos, identitários e estéticos, fundamentais, não só para a sua salvaguarda e valorização, mas também para o desenvolvimento sustentável. Estes princípios encontram-se, desde 2015, estabelecidos na Política Nacional de Arquitetura e Paisagem (PNAP).

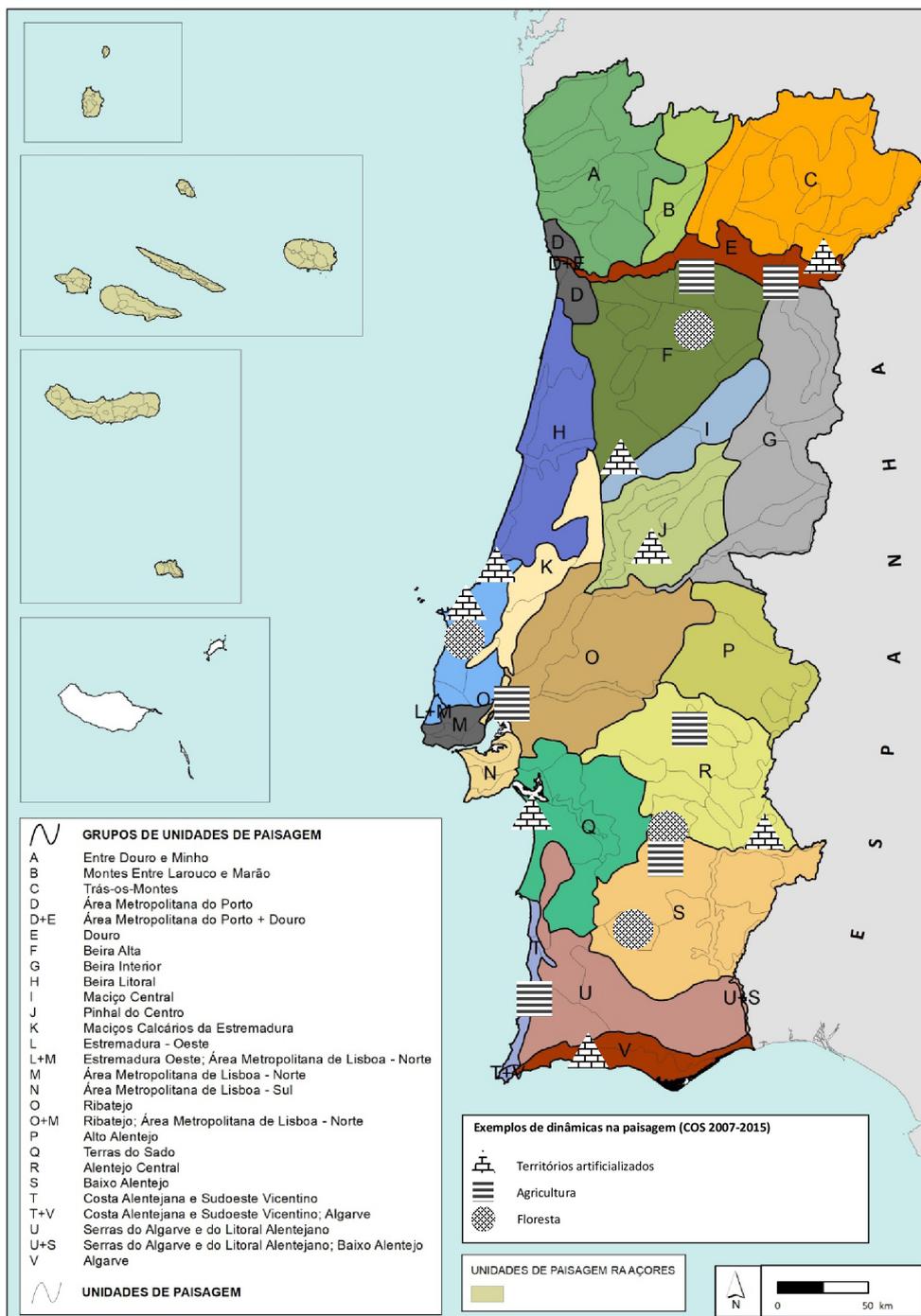


Figura 86: Unidades e grupos de unidades de paisagem em Portugal Continental e da Região Autónoma dos Açores com exemplos de dinâmicas de transformação da paisagem (2007-2015)

Fonte: Universidade de Évora/DGOTDU (2004); Universidade de Évora/Secretaria Regional do Ambiente dos Açores (2005)

308. O território nacional apresenta uma diversidade paisagística assinalável, com distintos mosaicos e padrões, que se traduz numa ampla variedade de características e tendências. Foram identificadas mais de uma centena de unidades de paisagem, associadas em cerca de duas dezenas de grupos de paisagem (Figura 59). Os principais motores de transformação das paisagens portuguesas são o despovoamento,

o abandono da pequena agricultura familiar e de áreas florestais de pequena dimensão, a arborização com povoamentos monoespecíficos, os fogos florestais, bem como a desadequada utilização do solo para urbanização, edificação, irrigação e grandes infraestruturas. Com base na análise da ocupação do solo entre 2007 e 2015, foram identificados exemplos de dinâmicas de paisagem que se traduzem em alterações significativas em três classes (Fig. 86):

territórios artificializados, agricultura e floresta. Os territórios artificializados incluem maioritariamente áreas em construção e rede viária, as transformações das áreas agrícolas decorrem sobretudo da instalação de vinhas, olivais e arrozais e nas áreas florestais destaca-se a expansão de eucalipto e a conversão de áreas agrícolas em floresta. O objetivo desta análise foi sinalizar territórios em que a trajetória de mudança poderá merecer uma especial atenção em termos de avaliação e monitorização com vista à adequação de medidas de gestão territorial que permitam corrigir tendências, minimizar impactos e garantir a qualidade da paisagem.

309. Os incêndios, com vastas áreas ardidadas, na ordem das dezenas de milhares de hectares contínuos, são um dos problemas recorrentes. Em muitas áreas, sobretudo montanhosas, há uma incapacidade dos ecossistemas ultrapassarem as fases precoces da sucessão, dificultando a recuperação de habitats autóctones e de paisagens seminaturais, com efeitos negativos, como a invasão de pragas e a proliferação de invasoras lenhosas exóticas.

310. Nas paisagens rústicas, sobretudo no Noroeste e Centro, há necessidade de fazer uma melhor gestão das "paisagens em abandono" com o empenho do setor agroflorestal, não só ao nível da gestão dos espaços florestais e da prevenção de incêndios, mas também do incremento harmonioso de atividades agrícolas e pecuárias que recuperem as discontinuidades nos usos do solo e na paisagem. Também aqui são visíveis os impactos paisagísticos das grandes infraestruturas de comunicação, da produção agrícola intensiva e as redes de condução de energia.

311. Inversamente, em várias regiões do Centro e Sul, a especialização produtiva agrícola, aproveitando as disponibilidades de água do Empreendimento de Fins Múltiplos de Alqueva e de outras albufeiras, com complexos sistemas de abastecimento já instalados, conduziu a uma maior homogeneização paisagística, transformando paisagens de cereais e pastagens em vinhedos e olivais de grande extensão para produção intensiva. Em muitos locais do sul do país, a tendência para a rarefação dos montados de sobro e azinho persiste, gerada pelas secas periódicas e pela intensificação agropecuária. Nestes casos, uma criteriosa organização das novas culturas e sua compartimentação com maciços e sebes arbóreas, bem como a adoção de práticas de ordenamento que assegurem a adequada regeneração do sistema de montado, merecem especial atenção nos programas setoriais.

312. Nas regiões mais sensíveis do ponto de vista da conservação ou recriação de paisagens de referência como a Rede Nacional de Áreas Protegidas e as Paisagens Culturais Património Mundial, justifica-se uma ponderação muito cuidada no enquadramento de equipamentos na paisagem, sendo essencial que os habitantes dessas regiões possam ter apoio às atividades-base que mantêm essas paisagens e suas atividades complementares, como o turismo ou as indústrias artesanais, mais ou menos criativas ou relacionadas com o capital natural.

313. A diversidade regional das paisagens portuguesas deverá ser atendida num modelo territorial que compatibilize os recursos naturais e culturais com os usos e ocupações do solo, maximizando o contributo dos sistemas seminaturais na minimização dos impactos das infraestruturas e usos mais intensivos do território. As paisagens mais complexas, onde os diferentes elementos e ocupações do solo se combinam de forma adequada ao longo do tempo, correspondem, geralmente, a um maior valor cénico e cultural. Da mesma forma, uma paisagem com uma grande alternância de usos apresenta, quase sempre, maiores índices de diversidade biológica (por exemplo, a região alto-duriense integrada na Reserva da Biosfera Transfronteiriça da Meseta Ibérica). A simplificação e homogeneização da paisagem provocada pelo despovoamento ou abandono de certas atividades, como a pecuária extensiva, em alguns casos, e pela intensificação agrícola, noutros, afeta, no curto ou médio prazo, o fornecimento de bens e serviços prestados pelos ecossistemas, incluindo a qualidade da água, a erosão do solo, o recreio ou a fixação de CO₂.

314. As paisagens agrícolas afetadas à produção de alimentos, fazendo uso dos melhores solos agrícolas do Alentejo, Ribatejo e de alguns sistemas aluvionares ou aproveitamentos hidroagrícolas um pouco dispersos por todo o país, têm permitido manter a população rural em idade ativa. Por outro lado, a atividade agrícola a tempo parcial (a diminuir) tem assumido um efeito muito positivo na autonomia alimentar e na manutenção da paisagem agrícola, mesmo na ausência de apoios públicos específicos. Esse efeito, que é de maior magnitude nas regiões densamente povoadas e em períodos de crise económica, pode também contribuir para a preservação de variedades culturais e tradições locais.

315. A valorização da qualidade das paisagens urbanas, em termos morfológicos, funcionais e estéticos,

constitui um ativo económico e social essencial para tornar os territórios mais atraentes para as pessoas viverem, trabalharem ou visitarem. Pela sua dimensão territorial e suscetibilidade às dinâmicas demográficas, o ordenamento das paisagens periurbanas configurará, nas próximas décadas, uma questão especialmente crítica, sobretudo na plataforma litoral de Viana do Castelo a Setúbal. Ocorrem edificações e equipamentos industriais dispersos e abandonados, no interior de manchas florestais ou agrícolas, terrenos de cultura tomados por matos e invasoras lenhosas, assim como, frequentemente, edifícios, espaços e infraestruturas públicas degradados ou mal cuidados. Deve-se apostar na requalificação destas paisagens e na reutilização do edificado abandonado ou degradado, prosseguindo os princípios estabelecidos pela PNAP. Conforme previsto nesta política pública, a arquitetura e a paisagem deverão ser assumidos como recursos estratégicos para o desenvolvimento do país e sua afirmação internacional.

316. Desde finais do século passado, simbolicamente desde a Expo 98, tem-se incrementado a reabilitação dos centros históricos e suas proximidades, na generalidade dos aglomerados urbanos, substancializando a aposta na qualificação do espaço público, o que contribuiu para a sobrevivência de algumas atividades terciárias, nomeadamente o comércio local de proximidade, e criou condições para ancorar a reabilitação do edificado, público e privado, e o desenvolvimento do turismo. Assim, importa reforçar a construção de políticas de reabilitação e qualificação do espaço público e da sua imagem; de revitalização das atividades, enquanto instrumentos estratégicos de desenvolvimento cultural e económico; de dinamização do comércio e serviços de proximidade; e requalificação dos espaços comerciais nos centros urbanos.

317. No litoral, muitas das paisagens foram preservadas, seja pela salvaguarda atempada de áreas urbanas de especial valor histórico e patrimonial, seja pela manutenção da gestão pública no domínio público marítimo e matas nacionais. Em alguns locais, foi possível mesmo reverter a degradação paisagística provocada pelas ocupações ilegais, processo que ainda decorre em diversos pontos do litoral. Atualmente, uma percentagem significativa da população portuguesa vive nos concelhos costeiros, continuando a morfodinâmica costeira ativa e exigindo permanente vigilância e intervenção.

318. Os arquipélagos atlânticos da Madeira e dos Açores conservam uma diversidade paisagística notável, em

muitos aspetos face aos fatores ambientais e históricos em presença. A paisagem sofreu profundas alterações decorrentes dos sucessivos “ciclos” agrícolas, desde o açúcar, trigo e pastel do início da colonização, até ao leite, vinho e banana já nos nossos dias. Apenas na encosta norte da ilha da Madeira e em alguns trechos das maiores ilhas dos Açores se mantêm paisagens similares às pristinas. O elevado valor cénico das paisagens constitui atualmente um dos principais recursos económicos das regiões autónomas. O Observatório da Macaronésia, que abrangerá os arquipélagos da Madeira, Açores, Canárias e Cabo Verde virá dar um contributo para o conhecimento e valorização das suas paisagens.

Património cultural

319. O património cultural, nas suas componentes material e imaterial, abrange uma grande diversidade em termos de monumentos, bens históricos, estilos e exemplares de arquitetura, paisagens, práticas e tradições, como componentes essenciais da identidade do território, que importa valorizar, salvaguardar e divulgar, não apenas para sustentar uma cultura comum, mas também como recurso primordial no desenvolvimento do país, nomeadamente para o turismo, que interessa alimentar, mas cujo desenvolvimento tem que ser sustentável no longo prazo, para minimizar possíveis consequências negativas.

320. À semelhança de outros países europeus, Portugal tem desenvolvido desde há mais de um século políticas de inventariação, classificação, conservação e salvaguarda do seu património cultural, primordialmente do património material, reconhecendo-se que a compreensão da arquitetura e do urbanismo reforça o sentido cívico e deverá manter-se como elemento essencial da cultura territorial no nosso país.

321. Em 2017, entre os cerca de quatro mil imóveis classificados, 87% estão incluídos nas categorias de monumentos nacionais e imóveis de interesse público, sendo 273 os bens em vias de classificação. As ações para a salvaguarda e valorização do património cultural aumentaram bastante nos últimos decénios, traduzindo-se num crescimento muito acelerado do número de bens classificados, com um total de 877 bens classificados entre 2001 e 2013, correspondendo a um ritmo médio de 73 novas classificações por ano.

322. A maior parte dos monumentos classificados pertencem às tipologias de arquitetura civil,

arquitetura religiosa e arqueologia. As áreas de maior concentração de património classificado são o Norte Litoral (sobretudo Cávado e Ave), a Área Metropolitana do Porto com extensão para o Douro, a Beira Interior, a Área Metropolitana de Lisboa (com extensões para o Vale do Tejo) e ainda o Alto Alentejo e o Alentejo Central, com grande peso do património arqueológico. Presentemente, Portugal possui 16 bens inscritos na lista do património mundial da UNESCO, distribuindo-se pelo território continental (12) e os arquipélagos da Madeira (1) e dos Açores (2).

323. Reconhecendo-se como essencial para a qualificação dos territórios densos e como contributo importante para combater a desertificação dos territórios de baixa densidade, importa prosseguir o processo de inventariação, proteção e salvaguarda do património arqueológico, nomeadamente nas áreas urbanas e rurais sujeitas a maior pressão da urbanização; continuar a proteger e revitalizar o património de arquitetura vernacular, no quadro de uma política de conservação da natureza e salvaguarda do

património ambiental; alargar a defesa do património cultural imaterial, classificando práticas existentes e vivas em diversas regiões do país de importante valor antropológico, etnológico e sociológico, com crescente reconhecimento e relevância.

324. É também de salientar a relevância e notoriedade nacional e internacional do património cultural subaquático, resultante das numerosas descobertas de vestígios arqueológicos de várias nacionalidades em águas portuguesas e de origem portuguesa no mundo inteiro, resultante da grande atividade histórica de navios portugueses. Destaca-se a importância crescente ao nível dos municípios costeiros pela valorização e proteção deste património através do desenvolvimento de Cartas Arqueológicas Subaquáticas regionais, como é o caso de Peniche, Cascais, Lagos, Oeiras e Sagres, ou de projetos de valorização direcionados a determinados períodos e sítios arqueológicos subaquáticos.

A expressão e dinâmica social, ambiental, económica e cultural do país refletem-se no uso do solo e na paisagem, pelo que é muito relevante compreender o seu carácter evolutivo no decorrer das últimas décadas.

O padrão de transformação do uso do solo nos últimos dez anos evidencia a continuidade do aumento de territórios artificializados, embora a ritmo mais reduzido devido à crise económica e financeira que condicionou o mercado imobiliário. Esta transformação é feita, sobretudo, à custa de áreas agrícolas na proximidade das áreas urbanas, cujos solos de fertilidade elevada são fundamentais, entre outras funções, para o abastecimento alimentar de proximidade.

Num contexto de regressão demográfica e de contenção na construção de novas infraestruturas, importa limitar a artificialização e reforçar lógicas de economia do solo que incrementem a reutilização e regeneração de áreas artificializadas. É sinalizada a importância de colmatação e complementaridade morfológica e funcional dos tecidos urbanos e para a majoração da eficiência das infraestruturas.

No entanto, as áreas artificializadas representam uma percentagem reduzida do todo nacional, já que 73,3% do território continental encontra-se afeto aos usos florestal, agrícola e agroflorestal e, se acrescermos as áreas de matos e pastagens, atinge-se os 92,3% de território, demonstrando o seu elevado potencial para a produção florestal e agrícola e para a valorização do capital natural e da paisagem.

Os principais motores de transformação das paisagens portuguesas são, em grande medida, o despovoamento, o abandono da pequena agricultura familiar, a florestação contínua e monoespecífica, a gestão fundiária e cadastral e os fogos florestais, bem como a desadequada utilização do solo para urbanização, edificação e grandes infraestruturas.

O património cultural, nas suas componentes material e imaterial, abrange uma grande diversidade, como monumentos, património histórico, tipologias de arquitetura e de paisagens, práticas e tradições que constituem a identidade do território, que importa valorizar, salvaguardar e divulgar como recurso patrimonial para o desenvolvimento do país.



3.

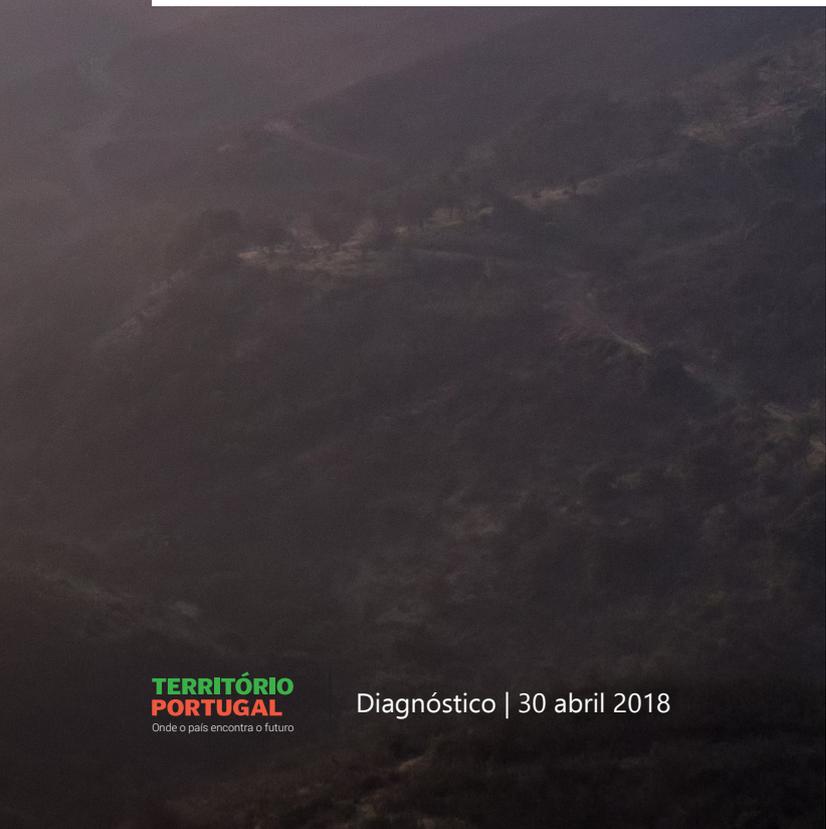
**MOSAICOS
REGIONAIS**



Introdução.

Os Mosaicos Regionais complementam e aprofundam o diagnóstico nacional, demonstrando a diversidade e a riqueza geográfica do país e as especificidades das diferentes regiões, designadamente:

- Região Norte
- Região Centro
- Região de Lisboa e Vale do Tejo
- Região Alentejo
- Região Algarve
- Região Autónoma dos Açores
- Região Autónoma da Madeira





3.1

Região Norte

1. A Região do Norte é composta por 86 municípios e estende-se por mais de 21 mil Km², representando mais de 1/3 da população residente em território nacional. Marcada por fortes contrastes entre o litoral e o interior, a região integra mas com diferentes subespaços, especializações económicas e recursos patrimoniais. A um litoral denso, urbanizado e industrial opõe-se um interior maioritariamente em processo de despovoamento, de matriz rural com relevante potencial do seu capital natural.

2. Cerca de 25% do território regional corresponde a áreas nucleares de conservação da natureza e da biodiversidade que englobam o único Parque Nacional, quatro Parques Naturais, várias Paisagens Protegidas de interesse nacional e local, dezanove Sítios de Interesse Comunitário (SIC) e seis Zonas de Proteção Especial (ZPE) integradas na Rede Natura 2000. A estas acrescem as Reservas da Biosfera Transfronteiriças do Gerês-Xurés e da Meseta Ibérica e os Geoparques de Arouca e Terras de Cavaleiros. Os territórios rurais e de baixa densidade integram o essencial deste património.

3. Caracteriza-se por uma elevada disponibilidade de recursos hídricos superficiais, sobretudo nas Regiões Hidrográficas RH1 e RH3 (Minho e Lima, e Douro), com situações pontuais de escassez reportadas em Trás-os-Montes. Nas três RH identificam-se diversas massas de água superficiais que ainda não atingiram o objetivo de qualidade ambiental. Nos últimos anos tem-se verificado uma artificialização das massas de água resultante da construção de novos aproveitamentos hidroelétricos. De registar a existência de diversas áreas com risco de cheias e inundações, cinco das quais identificadas nas 22 zonas críticas de Portugal Continental.

4. Relativamente às infraestruturas de abastecimento de água, a Região atinge um valor global de cobertura de 92%, aproximando-se do objetivo expresso no PEAASAR II (95%). No que respeita à drenagem e tratamento de águas residuais (76% da população), exige-se, ainda, um esforço muito significativo de investimento dada a distância às metas traçadas a nível nacional (90%).

5. Destaca-se o desenvolvimento quer de produções agropecuárias competitivas, nomeadamente de leite, frutas, pequenos frutos, hortícolas, vinho, carne, quer de produtos locais de qualidade reconhecida associados a sistemas agro-silvícolas de alto valor natural. As áreas associadas aos produtos de Denominação de Origem Protegida (DOP) correspondem sobretudo, às sub-regiões de Trás-os-Montes, Douro e Minho, designadas como produções de excelência, em geral, associadas a áreas protegidas e classificadas e a sistemas tradicionais agroflorestais e pecuários.

6. A mão-de-obra agrícola registou, entre 1989 e 2009, uma redução a nível regional (-52,8%) semelhante à média nacional (-54,6%), tendo sido menos acentuada no Douro e Trás-os-Montes do que na restante Região do Norte, resultado da forte aptidão do sistema agrícola produtivo, sobretudo a vitivinicultura, olivicultura e fruticultura, relevantes na estrutura produtiva regional e determinantes para a revitalização de dinâmicas locais.

7. As áreas com uso florestal têm sofrido um decréscimo assinalável, explicado, sobretudo, pela conversão para "matos e pastagens", em resultado do elevado número de incêndios, da reduzida dimensão da propriedade e do abandono da atividade agroflorestal. Contudo, salienta-se a dinâmica positiva registada no Alto Trás-os-Montes, com variações acima dos 30% em alguns municípios.

8. Os recursos energéticos endógenos são diversificados e abundantes (energias hídrica, eólica e radiação solar, energia das ondas e, também, produção de biomassa). Em 2016, a bacia hidrográfica do rio Douro foi responsável por 55,3% da produção nacional de eletricidade por fonte hídrica e a potência eólica instalada, de 4698 GWh, quase quadruplicou nos últimos dez anos. Foi na costa marítima do Norte que se iniciaram as primeiras experiências de Produção de Energia Off-shore (Aguçadora), estando em desenvolvimento novos projetos de energia eólica e das ondas.

9. Os recursos geológicos, em exploração e com potencial, são diversos, designadamente minérios ricos em ouro, prata, estanho, volfrâmio, lítio e ferro, sendo a sua exploração um importante fator de desenvolvimento, através do investimento, da criação de emprego e da fixação da população, principalmente nos territórios de baixa densidade. Por outro lado, as ocorrências de recursos geotérmicos, recursos hidrominerais e águas de nascente têm forte expressão nesta região, sendo utilizadas

essencialmente na indústria do engarrafamento de águas e no termalismo, funcionando como um motor do desenvolvimento da economia local, quer por via da criação direta de emprego, quer por via do desenvolvimento do turismo de saúde e bem-estar.

10. A região detém passivos ambientais e passivos de urbanização e edificação, resultantes de pedreiras inativas, áreas de exploração mineira, depósitos de resíduos e descargas de efluentes com expressão em alguns locais e abandono de extensas áreas já construídas e urbanizadas, traduzindo-se na degradação da paisagem, na contaminação de solos e de recursos hídricos, não raro com risco para a saúde pública, bem como no desperdício de recursos.

11. A Região do Norte é muito afetada pelas alterações climáticas/risco naturais nomeadamente em termos de riscos de erosão dos solos, instabilidade de vertentes, erosão costeira, desertificação do solo e incêndios florestais. No litoral Norte têm-se registado ocorrências de galgamento/inundação oceânica e de erosão, com conseqüente recuo da linha de costa e situações de risco para pessoas e bens, sobretudo em frentes urbanas. A dinâmica costeira reflete-se na taxa de assoreamento das principais barras e acessos marítimos aos Portos de Pesca - Vila Praia de Âncora, Esposende, Póvoa do Varzim e Vila do Conde, condicionando a atividade da pesca por largos períodos. No interior, os distritos de Bragança e Vila Real são vulneráveis ao aumento da temperatura média diária, principalmente durante o Verão e da diminuição da precipitação média, sendo muito suscetíveis à desertificação.

12. A população da região do Norte cresceu até 2006, tendo começado a decrescer logo em 2007, tendência que se acentuou a partir de 2008. O índice de envelhecimento tem registado um forte agravamento, sendo, entre 2000 e 2015, a NUTS II com o maior aumento. Nos saldos migratórios, acumulam-se valores negativos desde 2003, com forte agravamento em 2012 e 2013 (com perdas anuais superiores a 20 mil indivíduos), aparentando desde então, alguma estabilidade. O declínio demográfico na maior parte desta região (motivado pelos saldos natural e migratório negativos) tem permitido conter os níveis de desemprego, mas tem aumentado o envelhecimento e aprofundado o processo de despovoamento de partes do território, particularmente acentuado nos espaços rurais, acompanhado por um processo de concentração da população nos centros urbanos e por investimentos significativos em infraestruturas e equipamentos sociais.

14. O modelo de povoamento reflete um dualismo estrutural: por um lado, a litoralização da população, atraída pelas principais áreas urbanas da região; por outro, o interior com reforço dos centros urbanos que estruturam o território à escala mais local e regional. Entre 1998 e 2014, de acordo com a Tipologia das Áreas Urbanas (TIPAU), constatou-se um reforço das Áreas Predominantemente Urbanas e uma certa rarefação das Áreas Predominantemente Rurais, crescentemente substituídas por Áreas Medianamente Urbanas, sendo o padrão da urbanização dispersa o mais recorrente no Arco Metropolitano.

15. O sistema urbano estrutura-se num sistema polinucleado, polarizado pela Aglomeração Metropolitana do Porto:

- A Aglomeração Metropolitana do Porto assume, com a Aglomeração Metropolitana de Lisboa, um papel central no sistema urbano nacional. Enquanto aglomeração metropolitana, apresenta um centro funcional, polarizado pelo Porto, que concentra uma multiplicidade de funções de âmbito regional e nacional e onde se afirma uma atratividade internacional sobretudo turística. No seu entorno desenvolve-se uma coroa urbana densa e populosa (Matosinhos, Maia, Valongo, Gondomar e Vila Nova de Gaia), onde se distribui uma diversidade de atividades económicas e um conjunto de equipamentos e serviços. A restante área é polarizada por um conjunto de centralidades urbanas que desenvolvem as suas articulações com o centro da metrópole, mas também com as polaridades urbanas localizadas nas áreas envolventes (nomeadamente Paredes, Santa Maria da Feira, Vila do Conde, Santo Tirso).

- Braga emerge como um nó de suporte regional, dadas as suas crescentes capacidades de polarização do interior do Alto Minho e das bacias do Cávado e Ave. A dinâmica urbana e a sua capacidade de polarização económica (empresas, universidade e organizações de investigação e de apoio à inovação) e cultural, contribuem para o seu desempenho em matéria de polarização regional, desenvolvendo um papel de intermediação territorial com o centro metropolitano. Na sua proximidade desenvolve-se um conjunto de importantes polaridades, nomeadamente Guimarães, Vila Nova de Famalicão e Barcelos.

- Viana do Castelo, além do papel funcional, ligado à concentração de serviços de suporte ao Alto Minho, afirmou-se como elo relevante do eixo urbano do Litoral Norte/ Galiza, tendo beneficiado de uma dinâmica urbana em articulação com as centralidades

de fronteira.

- No Tâmega e Alto Sousa, com fortes ligações à Área Metropolitana do Porto, emerge como centralidade fundamental Penafiel, num contexto de forte urbanização onde o desafio da qualidade urbanística é crucial.

- Vila Real destaca-se pela sua localização estratégica, no cruzamento de eixos viários de relevância, e pelas valências de uma Universidade que projeta uma base económica ligada a um mundo rural, fortemente internacionalizado pelo Douro Vinhateiro. Vila Real integra um eixo urbano que se prolonga pelo Peso da Régua e Lamego e se articula com Chaves e com Bragança.

- Bragança tem uma posição estratégica nos territórios de mais baixa densidade e de charneira em termos de articulação transfronteiriça, sendo um nó fundamental de ancoragem regional e de afirmação económica, com uma dinâmica recente muito expressiva em termos de exportações.

16. Entre 2001 e 2011 os espaços urbanos aumentaram a sua população em cerca de 3,4% e o parque habitacional em 17,5%, ultrapassando este largamente o aumento do número de famílias, o que se refletiu num aumento de alojamentos vagos, parte dos quais em avançado estado de degradação. Apesar de algumas operações de reabilitação e regeneração urbana nos últimos anos, algumas áreas urbanas confrontam-se ainda com problemas de degradação física e com várias problemáticas de exclusão social. Os territórios urbanos dispersos precisam de melhorar as condições de conforto e de sustentabilidade urbana, através da qualificação urbanística e da valorização ambiental (densificando, compactando, refuncionalizando e valorizando a qualidade ambiental).

17. A reconstrução do edificado tem vindo a aumentar significativamente face à nova construção. Entre 2001 e 2015, o número de reconstruções concluídas por cada 100 construções novas evoluiu de forma positiva, tendo passado de 8,3 para 9,3. Relativamente à reconstrução para fins habitacionais, no período 2013-2015, por cada 100 novas construções, ocorreram 8,4 reconstruções, significativamente superior ao valor registado entre 2010 e 2012 (5,8) e à média nacional (6,3 no último período). A região detém cerca de 35% do total nacional de fogos destinados a habitação social. O parque de uso sazonal ou secundário evidenciou um crescimento, sobretudo, no interior do país, em especial no Alto Minho e Terras de Trás-os-Montes.

18. No sistema de mobilidade em meio urbano, salienta-se ao nível da AMP os benefícios significativos

decorrentes, designadamente, da implementação do sistema de metro ligeiro de superfície, da sua progressiva integração com os serviços rodoviários e da modernização do conjunto de serviços ferroviários suburbanos no arco metropolitano.

19. O PIB per capita da Região do Norte tem vindo a crescer e a aproximar-se da média nacional, embora a ritmos diferenciados, com ganhos de convergência mais rápidos no Ave, moderados no Alto Minho, no Cávado e no Tâmega e Sousa e mais lentos na Área Metropolitana do Porto (AMP). Já as NUTS Alto Tâmega, Douro e Trás-os-Montes representam, no seu conjunto, menos de 3% da economia nacional. O Alto Minho representa menos de 2% do PIB da economia portuguesa, mas tem um tecido empresarial com uma forte presença de empresas de capital maioritariamente estrangeiro e atividades consideradas de alta ou média-alta tecnologia. A maior concentração empresarial localiza-se, fundamentalmente, na AMP, que responde por quase metade das empresas do Norte, metade do pessoal ao serviço e de exportações de bens e quase 60% do volume de negócios.

20. O Noroeste (AMP-50%, Ave-19%, Cávado-10%, Alto Minho-8%, Tâmega e Sousa-8%) representa 96% das exportações da Região Norte e 39% do país. No Douro e em Terras de Trás-os-Montes, só se realça Bragança com 2,9% das exportações da Região Norte. As indústrias "ditas tradicionais" (têxteis e vestuário, calçado, mobiliário, cortiça e vinhos), após fortes processos de reestruturação, representam 2/5 do total das exportações de bens. Têm vindo a ganhar um destaque crescente na atividade produtiva e exportadora as máquinas, aparelhos, material elétrico, os plásticos e borrachas, os metais comuns, material de transporte (*cluster* automóvel e construção naval, incluindo náutica de recreio), papel e cartão e, ainda, a recente afirmação do *cluster* eólico, o maior a nível nacional.

21. A reestruturação da economia regional aposta em novos fatores de competitividade (modernização e aumento da intensidade tecnológica, reforço da I&D e da qualificação do capital humano, desenvolvimento de uma cultura colaborativa de inovação), pela busca incessante de ganhos de produtividade e pela modernização infraestrutural.

22. Na Região do Norte existe uma rede densa de instituições de ensino superior (Universidades e Institutos Politécnicos) e de importantes infraestruturas científicas e tecnológicas, com potencial para suportarem o desenvolvimento das atividades

mais intensivas em conhecimento e dos *clusters* competitivos que se vêm afirmando à escala regional, nacional, transfronteiriça e internacional, apoiada na melhoria do acesso às Tecnologias de Informação e Comunicação (TIC) e à cobertura de banda larga básica.

23. A criação de emprego é limitada pela aposta em ganhos de produtividade. A indústria transformadora e o comércio são os setores de atividade que têm acomodado a maior parte dos ajustamentos do emprego (destruição ou criação líquida) consoante as fases do ciclo económico. O Alto Minho destaca-se, no contexto da Região do Norte, por níveis relativamente baixos de incidência do desemprego.

24. O turismo tem vindo a registar um crescente dinamismo, tratando-se de uma atividade com um forte potencial de crescimento, de valorização económica de recursos endógenos e de criação de emprego, evidenciando-se a importância da aposta neste domínio na economia da região. Em 2017, a Região Norte evidencia uma forte capacidade de alojamento nos empreendimentos turísticos (com quase 74 mil, 16% do total nacional) e no alojamento local (35 mil utentes, 14% do total)¹. Entre 2009 e 2015, a região registou o segundo maior aumento do número de hóspedes (mais 63%, acima da média nacional de 55%), representando, 20% do total nacional (em 2015, 3,8 milhões), o que corresponde a 13% das dormidas geradas a nível nacional. As dormidas de estrangeiros também aumentaram, entre 2007 e 2015, concentrando quase 70% das dormidas na região em 2015. São ainda de referir as estâncias termais na região, pois concentra o maior número de termas a nível nacional, sendo a segunda região com maior número de utentes (em 2015, quase um terço do total nacional). Em termos territoriais, existe uma maior concentração da oferta turística, bem como do número de dormidas e hóspedes na faixa litoral, com particular destaque para o concelho do Porto.

25. As infraestruturas de transportes localizadas, fundamentalmente, na região urbano-metropolitana do Noroeste fazem desta área a segunda plataforma de internacionalização do País. Salientam-se os corredores rodoferroviários Lisboa/Porto-Vigo e Lisboa/Porto-Valladolid, que integram a nova Rede Transeuropeia de Transportes e asseguram cerca de 62% das exportações nacionais; a consolidação de acessibilidades rodoviárias de 1º nível (A4 e A24) que suportam o caráter exportador da região; o porto de Leixões, com a sua vocação claramente multivalente, e o seu posicionamento enquanto rótula logística, responsável pelo escoamento de 25%

das exportações nacionais; e o aeroporto Francisco Sá Carneiro, com uma posição de liderança no Noroeste Peninsular, com uma quota superior a 60% dos passageiros e superior a 90% da carga aérea.

26. As infraestruturas portuárias que servem a Região Norte são os Portos de Leixões e de Viana do Castelo. O Porto de Leixões tem uma importância nacional e regional enquanto plataforma exportadora ao serviço do tecido industrial da região do noroeste peninsular. O Porto de Viana do Castelo assume um papel relevante no desenvolvimento económico da região em que se insere pelo potencial de atratividade para servir a indústria de construção e reparação naval bem como indústrias do setor de energias renováveis.

27. A via navegável do Douro é a única via fluvial nacional integrada na rede core da RTE-T e a principal via navegável da Península Ibérica, sendo estratégica para o desenvolvimento económico sustentável da região do noroeste peninsular. Com uma extensão de 208 quilómetros, compreendida entre a Foz do Douro e Barca D'Alva, e tendo como horizonte 2020, a Via Navegável do Douro pretende ser uma solução efetiva para o transporte de passageiros e de mercadorias, tendo presente os objetivos europeus de sustentabilidade dos transportes para 2020.

28. As coberturas de banda larga básica e de nova geração são já muito próximas da cobertura universal visada pela União Europeia, apesar de existirem disparidades intrarregionais, com algumas povoações, localizadas sobretudo, em espaços rurais e montanhosos, sem serviço. A proporção de empresas portuguesas que recorrem à Internet para efetuar vendas é idêntica ao valor médio registado na UE27 (14%). Por último, a disponibilização de serviços públicos em linha assume relevância, no domínio das comunicações e das info-estruturas.

29. A Região possui uma riqueza paisagística assinalável, com os maiores contrastes evidenciados a nível nacional, estando algumas das sub-regiões nortenhas conotadas como áreas de elevada qualidade da paisagem, como é o caso das sub-regiões do Minho e Lima, Trás-os-Montes e o Vale do Douro. Em contraponto, outras sub-regiões do norte de Portugal confrontam-se, genericamente, com uma menor qualidade paisagística, em consequência do tipo de povoamento e do intenso regime de uso do solo, como é o caso da sub-região urbano-metropolitana do Noroeste.

30. O valor e a expressão do património cultural classificado justificam manter a aposta na sua conservação e potenciação como capital nacional e regional, nomeadamente, para o desenvolvimento do turismo, pela excelência conferida no reconhecimento nacional e internacional. Salientam-se os quatro bens inscritos na Lista do Património Mundial da UNESCO: Alto Douro Vinhateiro, Sítios Pré-históricos de Arte Rupestre do Vale do Côa, Centro Histórico do Porto e Centro Histórico de Guimarães; a concentração do maior número de monumentos nacionais (272), de imóveis de interesse público (961), as Rota das Catedrais, a rota do Vinho do Porto, o Património Religioso, a Rede de Mosteiros, a Rede de Castelos e Fortalezas, o Românico, o Barroco, a Rede de Castros e o Caminho Português de Santiago.

31. A Região do Norte insere-se num espaço de crescente cooperação e interdependência com a Galiza e Castela-Leão, colocando à organização do território a necessidade de ter em conta o contexto transfronteiriço e dando sentido a estratégias de afirmação no quadro de um duplo relacionamento bilateral. Neste domínio destacam-se as ações em matéria de inovação económica (formalizada na RIS3 transfronteiriça e nos *clusters* partilhados), do intercâmbio e da promoção científica (com destaque para o Centro de Nanotecnologia), de preservação e proteção ambiental (Reservas da Biosfera da Meseta Ibérica e do Gerês/Xurês) e gestão conjunta dos recursos hídricos internacionais. Destaca-se ainda a integração na Macrorregião do Sudoeste, cuja estratégia assentará em três pilares: transporte e logística; competitividade industrial centrada no setor automóvel; excelência no ensino superior e investigação.

32. Verificou-se uma forte dinâmica ao nível do planeamento e ordenamento do território da Região do Norte, denotando-se uma evolução significativa de Planos Diretores Municipais aprovados. Em 2008, apenas tinham sido aprovadas as revisões de onze PDM, enquanto em 2017, se encontravam publicadas 75 revisões, concluindo-se a revisão de 87% dos Planos Diretores Municipais (PDM) dos concelhos que integram a Região do Norte. Relativamente a Planos de Urbanização e de Pormenor, em 2017, registavam-se 183 planos eficazes, embora 24 municípios não possuam qualquer plano desta natureza, o que resultou num balanço francamente positivo.

¹ Dados dos empreendimentos turísticos retirados a 14 de setembro de 2017, do Registo Nacional de Turismo e dos alojamentos locais a 20 de junho de 2017 do RNT.



3.2

Região Centro

32. A Região Centro ocupa um quarto do território nacional, abrangendo 17% da respetiva população. É um território muito diversificado do ponto de vista dos recursos naturais, da estrutura económica e da distribuição da população.

33. A região tem cerca de 16% do seu território afeto à estrutura de conservação da natureza e da biodiversidade. A conservação do conjunto de valores e áreas naturais é fundamental para sustentar o declínio da biodiversidade, oferecendo ainda um elevado leque de recursos potenciadores de desenvolvimento das áreas de baixa densidade, como sejam a Serra da Malcata ou o parque do Tejo Internacional. Ainda, pela sua valia intrínseca, a Ria de Aveiro, o Baixo Mondego/Estuário do Mondego e a Serra da Estrela assumem igualmente na Região uma importância fulcral em termos do desenho de políticas e intervenções que assegurem a combinação virtuosa entre as lógicas de preservação e de valorização.

34. A água é um grande recurso económico para a Região Centro, que dispõe das principais reservas

de água com origem exclusivamente nacional. Os recursos hídricos registam, no entanto, níveis elevados de poluição cuja abordagem, de forma integrada, é urgente. Nomeadamente no Centro Litoral, o desenvolvimento urbano-industrial difuso, coexiste com a prática de uma agricultura e pecuária intensivas, com a conseqüente pressão sobre as principais bacias hidrográficas e qualidade dos solos, os quais apresentam, por esse facto, elevado potencial de contaminação. No que respeita às massas de água subterrâneas, no entanto, a maioria destas encontra-se em bom estado de conservação.

35. A orla costeira da Região Centro constitui um dos maiores desafios do litoral nacional, não só em termos de gestão integrada de recursos e de atividades, mas, sobretudo, em termos de minimização de riscos sobre pessoas e bens. A elevada erosão costeira associada à existência de sistemas dunares degradados, com cotas baixas, e à ocupação humana de zonas vulneráveis são fatores de grande fragilidade nesta área. Assegurar a contenção da expansão dos núcleos urbanos, estabelecer o condicionamento progressivo

do uso do solo, da edificação e da urbanização de acordo com as vulnerabilidades e o risco associados à ação do mar, bem como, promover a conservação, reconstrução e estabilização dos sistemas dunares litorais têm sido ações prioritárias de atuação. Ou seja, as intervenções nesta área deverão ser sempre balizadas por regimes de proteção, de acordo com o princípio da precaução, bem como, por uma gestão que procure potenciar os recursos e mais-valias deste território e superar as fragilidades ambientais.

36. A Região Centro é uma das áreas do país mais afetadas pelas alterações climáticas/riscos naturais nomeadamente em termos de erosão costeira e incêndios florestais. Para além da erosão costeira que é uma das condicionantes fortes no litoral, os incêndios florestais, apesar da sua sazonalidade, revestem-se de uma particular acuidade pelo tipo de coberto vegetal, pelas condições climáticas e pela dependência da atividade económica em relação à floresta nomeadamente nos espaços rurais, tendo a sua ocorrência graves repercussões nomeadamente na segurança de pessoas e de bens. São igualmente expressivas as ondas de calor, nomeadamente, nas zonas do interior do país, bem como os efeitos da desertificação que se fazem sentir igualmente, nomeadamente nas zonas fronteiriças, com consequências muito gravosas nomeadamente na capacidade de uso do solo, sendo a perda da biodiversidade uma das suas principais consequências. Neste sentido, a política e os instrumentos de ordenamento do território devem ser mobilizados para aumentar a capacidade adaptativa dos territórios face às mudanças climáticas, melhorando a segurança e resiliência dos territórios, das comunidades que os ocupam e das atividades que aí são desenvolvidas.

37. O coberto florestal do centro constitui uma importante mancha florestal do país e o recurso renovável mais significativo da região. Apesar desta preponderância, a floresta debate-se há longo tempo com problemas estruturais, como a pequena dimensão das explorações agroflorestais (salvo no interior raiano) e a inexistência de um cadastro predial, a que se soma o abandono das propriedades, que agravam fortemente o risco de incêndio. De igual modo, as novas formas de organização económica da agricultura e da floresta determinam que estas já não unifiquem a relação da população rural com o território. Num território diversificado, onde do ponto de vista agrícola, coexistem importantes produções pecuárias (suínos e aves) e frutícolas (região da Cova da Beira), a par de produtos de qualidade reconhecida como os Azeites da Beira Interior, o Queijo da Serra da

Estrela ou a cereja da Cova da Beira uma grande parte das explorações agrícolas, bem como das atividades florestais, não é gerida com o objetivo principal de produzir para o mercado ou tendo o mercado como referência. Neste contexto, o espaço agrícola ou florestal apresenta uma forte ocupação de atividades não direcionadas para o mercado, que deverão ser distinguidas e valorizadas em função do seu uso dominante: reserva ambiental ou áreas de conservação da natureza e de outras atividades (caça, pesca, iniciativas desportivas e ambientais, turismo, etc.).

38. A Região Centro detém elevadas reservas de recursos minerais, com características bastante diversificadas, que incluem rochas e minerais industriais, bem como minérios metálicos de elevado valor (estanho, volfrâmio, cobre e lítio). As principais explorações de minerais e rochas industriais especialmente relacionadas com rochas ornamentais situam-se no Centro Litoral (argila, calcário), bem como na Guarda e em Viseu (granito). Daí a importância regional das indústrias ligadas aos minerais não metálicos (cerâmica, vidro e cimentos). Nos recursos metálicos sobressaem as reservas e explorações relacionadas com as mineralizações de estanho e tungsténio, sendo exemplo as Minas da Panasqueira e várias outras pequenas explorações em toda a Região. O potencial dos pegmatitos litiníferos é elevado na Região, com especial concentração na Guarda e Viseu, cuja importância decorre da estratégia europeia para as matérias-primas. Os recursos hidrominerais têm igualmente forte expressão na região, quer ao nível do engarrafamento, onde se encontram os dois maiores produtores/exportadores nacionais de água mineral natural engarrafada (Luso e Caldas de Penacova), quer no domínio do termalismo, ambas as atividades com importante impacto no desenvolvimento da economia local, quer por via da criação direta de emprego, quer por via do desenvolvimento do turismo de saúde e bem-estar. Outro georrecurso relevante na região consiste no património geológico, ainda pouco dessiminado, mas com condições para ter impacto económico num futuro próximo, da qual se destacam diversos sítios (Trilobites de Arouca, Pedras Parideiras de Serra da Freita, Vales glaciários da Serra da Estrela, Inselberg de Monsanto, entre outros).

39. Em 2011, a região tinha cerca de 1,6 milhões de habitantes. Em termos demográficos, o desafio atual do Centro é manter a estabilidade demográfica e o seu peso relativo no contexto nacional, embora as perspetivas sejam fortemente negativas, dada a queda demográfica num número crescente de concelhos sobretudo do interior. As cidades médias

que nas últimas décadas mostraram uma grande vitalidade demográfica, em especial nas áreas do interior, evidenciam perdas muito expressivas nos últimos anos (acentuadas a partir de 2012), o que significa que a sua capacidade atrativa está em perda. No entanto, a regressão demográfica está longe de ser geograficamente homogênea, ou seja, nem o litoral cresce uniformemente, nem o interior é invariavelmente regressivo.

40. No litoral, alguns centros urbanos dinâmicos contrastam com um território demograficamente estável ou regressivo; no interior as cidades mais dinâmicas, com oferta de emprego e serviços, atenuam um panorama muito gravoso de esvaziamento populacional. Por outro lado, se a estabilização demográfica atual se deve basicamente ao aumento da esperança de vida, verifica-se uma diminuição drástica quer do seu potencial demográfico, quer da sua população ativa e jovem. Significa isto que qualquer política de combate ao despovoamento do interior e nos municípios menos urbanizados do litoral, só será eficaz se existirem políticas públicas direcionadas para atraírem jovens, empresas e serviços de apoio.

41. O sistema urbano da Região Centro é uma estrutura policêntrica polarizada por um conjunto de cidades médias que se destacam pela sua capacidade de estruturação supramunicipal, designadamente Aveiro, Coimbra, Figueira da Foz, Leiria, Viseu, Guarda, Covilhã e Castelo Branco. Os centros urbanos de Ovar, Ílhavo, Águeda, Cantanhede, Pombal, Marinha Grande, Mangualde, Tondela, Seia, Gouveia, Oliveira do Hospital e Fundão têm também funções na estruturação da região. Em torno das principais cidades organiza-se um território onde gravitam aglomerações urbanas, de várias dimensões, e espaços rurais. Estes conjuntos urbano-rurais desenham subsistemas urbanos, espaços de articulação territorial de geometria variável, que têm construído contextos territoriais apropriados para a conceção de projetos estruturantes, a consolidação de estratégias concertadas e para a contratualização de diferentes realizações setoriais ou de âmbito supramunicipal. O potencial de concertação estratégica regional entre os diferentes subsistemas urbanos existentes na região não está, no entanto, suficientemente dinamizado. Por sua vez, a perda demográfica registada nos últimos anos num grande número de centros urbanos poderá comprometer a viabilidade da estrutura policêntrica existente.

42. O povoamento da Região Centro apresenta duas formas extremas de ocupação do território, a urbanização extensiva do litoral e a rarefação da

baixa densidade. Nas zonas de ocupação extensiva, no litoral, ordenar o território passa por diminuir os conflitos entre as cargas urbanas e os outros usos, aumentar a qualidade e funcionalidade dos espaços, e salvaguardar e valorizar o quadro biofísico e paisagístico como elemento estruturante da ocupação do território. Nas áreas de rarefação e baixa densidade, é preciso gerir as tensões resultantes da mobilização dos recursos endógenos e a defesa e valorização de valores patrimoniais e paisagísticos.

43. As zonas de baixa densidade são as áreas da região mais vulneráveis do ponto de vista demográfico, social e económico. No entanto, apresentam um conjunto de recursos endógenos que podem atrair investimentos produtivos e riqueza que lhes deem sustentabilidade. Para além da valorização dos parques e áreas naturais, a produção de energias alternativas é um setor com importância estratégica, nomeadamente quando potencialmente se perspetivam novas fileiras económicas, em consequência das atividades de produção dessas energias, que poderão constituir formas de valorizar o território, possibilitando a atração de empregos. Um outro domínio é o da exploração das áreas florestais que têm um elevado potencial produtivo florestal e silvo pastoril, já que uma gestão ativa e profissional da floresta, para além de reduzir os riscos de incêndio, permite um incremento do volume e do valor da produção florestal, com o aproveitamento de biomassa para energia e o armazenamento de carbono nos povoamentos florestais, que podem alavancar novas atividades e empregos e, a longo prazo, fazer reemergir a fileira da madeira de qualidade. Com cerca de 14% do PIB nacional, a região apresenta uma estrutura produtiva multivariada, em que coexistem áreas de especialização tradicionais (cerâmica, minerais não metálicos, florestas e produtos daí resultantes, como a pasta de papel e o papel ou a pesca e indústria transformadora de pescado), com atividades económicas mais recentes, assentes em tecnologia (metalomecânica, moldes, equipamentos) e também com atividades intensivas em conhecimento (tecnologias da informação, biotecnologia, energias renováveis, novos materiais e saúde). A Região Centro possui, com efeito, capacidades de geração de conhecimento e inovação relevantes para as diferentes áreas de especialização.

44. De realçar a afirmação progressiva de um ecossistema regional de inovação, alicerçado no sistema científico e tecnológico (baseado em Universidades, Institutos Politécnicos, Centros de Investigação e de transferência de tecnologia, parques de ciência e tecnologia, incubadoras e

aceleradoras de empresas, *living labs*, entre outras), que dinamiza a emergência e a consolidação de atividades económicas diferenciadoras. No entanto, este ecossistema regional de inovação necessita de fortalecer a base organizacional, na perspetiva do apoio à economia da Região, dinamizando a emergência e a consolidação de atividades económicas diferenciadoras nomeadamente as atividades baseadas nos potenciais endógenos da região. No entanto, o território regional possui fortes assimetrias. Por um lado, a estrutura económica organiza-se em torno de um sistema de inovação económica polarizado pelas cidades médias da região, com forte incidência no Litoral, Aveiro, Coimbra e Leiria, e por outro, as fragilidades de desenvolvimento económico evidenciam-se nos territórios de baixa densidade. Nos territórios de baixa densidade, os recursos humanos disponíveis são escassos, sendo uma ameaça ao desenvolvimento, pois a atratividade de investimentos produtivos exige a existência de capital humano, capaz de responder à procura do mercado de trabalho. Nesse sentido, a Região tem de procurar atrair, de forma continuada, empresas e pessoas, em particular jovens qualificados e serviços.

45. Os empreendimentos turísticos da Região Centro registaram, em 2017, uma capacidade de alojamento que representou 12% do total do país. O alojamento local assume pouca expressão, detendo apenas 6% do total nacional¹. Entre 2009 e 2015, o número de hóspedes aumentou (61%, acima da média nacional), representando em 2015, 10% do total nacional (equivale a 1,8 milhões), captando 6% do total de dormidas do país. As dormidas de nacionais perderam peso entre 2007 e 2015, passando de 58% para 46% do total de dormidas da região. Inversamente, as dormidas de estrangeiros aumentaram, representando, em 2015, 54% das dormidas da região. As estâncias termais registaram o maior número de utentes a nível nacional, em 2015. Em termos territoriais, a Região Centro apresenta um padrão disperso de localização dos alojamentos, mas com uma maior concentração no litoral, nomeadamente nos concelhos de Aveiro, Coimbra e Figueira da Foz.

46. A Região Centro tem um conjunto de infraestruturas de transporte que asseguram a conectividade externa quer com as duas áreas metropolitanas do país quer com Espanha, bem como a existência de duas infraestruturas portuárias, o Porto de Aveiro e o Porto da Figueira da Foz, as quais desempenham um papel relevante na internacionalização da região. Em termos rodoviários, as principais limitações incidem nas ligações de

coesão, ou seja, nas conexões intrarregionais tais como, as ligações de Covilhã – Coimbra (IC6), de Oliveira do Hospital – Fornos de Algodres (Guarda) (IC7) ou Covilhã – Viseu (IC6-IC7-IC37). Com o PETI 3+, foi dada prioridade a uma nova ligação entre Coimbra e Viseu, dadas as limitações do atual IP3. Em termos ferroviários, é importante apostar na linha da Beira Alta.

47. Os Portos de Aveiro e da Figueira da Foz, que desde 2008 beneficiam de uma gestão integrada, constituem um importante apoio aos processos de exportação e de importação das principais empresas localizadas nos respetivos *hinterlands*, tais como a indústria cerâmica, química, metalúrgica, madeira e derivados e indústrias agroalimentares e de construção. O Porto de Aveiro sendo uma infraestrutura portuária moderna apresenta também características ímpares para as cargas de projeto, designadamente equipamentos eólicos de grandes dimensões. O Porto da Figueira da Foz é atualmente um porto estratégico para os maiores exportadores nacionais de pasta e papel. Para estes dois portos está previsto um conjunto de valorizações, em Aveiro em matéria de condições logísticas e na Figueira da Foz nas condições de acesso marítimo ao porto. Dever-se-á ainda estudar a viabilidade empresarial de criação de aeroportos regionais, de forma articulada com o potencial de promoção turística. A magnitude assumida pelos fluxos de transporte entre concelhos vizinhos em diversas áreas do território regional implica modalidades mais estruturadas de colaboração entre os municípios envolvidos, nomeadamente em Coimbra. Nas zonas de baixa densidade, o transporte porta a porta ou outras formas de acessibilidade das populações aos serviços, deverão ser equacionados.

48. A oferta de equipamentos e serviços sobretudo localizada nas cidades médias, nos vários domínios, é genericamente muito positiva, contribuindo para a equidade territorial da Região Centro. A evolução social e demográfica da região determina, no entanto, uma crescente preocupação com algumas tipologias de serviços, nomeadamente as associadas às necessidades de resposta aos novos desafios sociais (políticas ativas de saúde e de apoio ao envelhecimento ativo e saudável e ainda de apoio social às populações mais desfavorecidas, combatendo a solidão e a exclusão social). Com efeito, a rede de serviços de proximidade vai ter que se adaptar quer ao envelhecimento da população quer, nas áreas de baixa densidade, à rarefação da população. Será necessário, nestas áreas que as sedes de concelho assegurem um mínimo de serviços ou de redes de serviços de apoio social e escolar, através da implementação de

novas formas de serviços partilhados ou dinamizando novas formas de acessibilidade (nomeadamente, o transporte porta-a-porta ou o acesso digital).

49. A região detém uma elevada diversidade de paisagens, englobando 6 Grupos de Unidades de Paisagem e cerca de 33 Unidades de Paisagem. Os Grupos de Unidades de Paisagem são a Beira Alta, a Beira Interior, a Beira Litoral, o Maciço Central, o Pinhal do Centro, e os Maciços Calcários da Estremadura, cada um deles depois subdividido em unidades menores, e que são delimitadas essencialmente pela homogeneidade que apresentam quer em termos dos fatores biofísicos (relevo, hidrografia, vegetação) quer pelo uso antrópico do espaço (agricultura, floresta, espaços sociais). A vertente do ordenamento da paisagem é um instrumento essencial nas estratégias de desenvolvimento rural, nomeadamente nas áreas de baixa densidade, valorizando a sua diferenciação e identidade. No litoral, por sua vez, será necessário conter a pressão urbana/industrial e turística, respeitando os sistemas naturais e a preservação da qualidade das paisagens.

50. A Região Centro possui uma grande riqueza patrimonial, dispersa por todo o território. É particularmente relevante a concentração de património construído classificado nos Centros Históricos das principais cidades e vilas da região, marcando a sua estrutura urbana e constituindo âncora importante nos processos de regeneração urbana e referência chave para o turismo urbano. De destacar, o acervo patrimonial de Coimbra, ligado em grande parte à Universidade e considerado Património Mundial da Humanidade. Há também que considerar os inúmeros edifícios conventuais, como o Mosteiro da Batalha, igualmente classificado como Património Mundial, os Castelos medievais erguidos nos pontos-chave de defesa do território, muitos deles incluídos em redes patrimoniais, como por exemplo as redes de Aldeias Históricas ou a rede de Aldeias de Xisto, entre outras. As redes de museus completam este importante fator de identidade da Região. A enorme riqueza do património construído da região implica o desenvolvimento de estratégias do seu aproveitamento

no âmbito cultural e turístico o que envolve políticas de conservação e reabilitação, bem como de valorização e gestão, preservando a sua mais-valia identitária.

51. Na Região Centro verificou-se, a partir de 2008, uma forte dinâmica ao nível do planeamento e ordenamento do território. O Plano Regional de Ordenamento do Território, embora não tenha sido aprovado, foi elaborado e entregue para ratificação ao governo². Verificou-se, por outro lado, uma evolução significativa de Planos Diretores Municipais revistos. Se, em 2008, apenas tinham sido aprovadas as revisões de 3 PDM, em 2017 estavam publicadas 50 revisões, correspondendo a cerca de 65% dos municípios da região. Relativamente, aos Planos de Urbanização e aos Planos de Pormenor registavam-se, em 2017, respetivamente 27 e 165 planos eficazes. No entanto, verifica-se que 60 dos municípios da região não possuem qualquer plano de urbanização, correspondente a 78% dos referidos municípios.

52. Ou seja, em termos de planeamento municipal a região centro está a responder à necessidade de atualização dos respetivos planos diretores municipais constituindo a contenção das áreas urbanas uma das prioridades bem como a resposta às novas exigências derivadas quer das dinâmicas de desenvolvimento territorial quer da inovação legislativa decorrente de novas exigências no domínio dos riscos naturais, do turismo, das estruturas ecológicas municipais, entre outros. O recurso a planos de urbanização não foi muito significativo, sendo, como vimos, escassos os que se encontram em vigor. Os municípios recorreram sobretudo aos planos de pormenor para proceder às transformações necessárias em zonas específicas, constituindo os instrumentos de planeamento preferidos para alterar os PDM quando necessário.

¹ Dados dos empreendimentos turísticos retirados a 14 de setembro de 2017, do Registo Nacional de Turismo e dos alojamentos locais a 20 de junho de 2017 do RNT.

² O Plano Regional de Ordenamento do Território do Centro foi, após negociação com a ANMP, entregue na então Secretaria de Estado do Ordenamento e das Cidades, em maio de 2011, não tendo sido ratificado devido à mudança de governo então ocorrida



3.3

Região Lisboa e Vale do Tejo

53. A Região de Lisboa e Vale do Tejo (RLVT), com cerca de 1/8 do território, concentra 1/3 da população e 43% do PIB. É constituída por quatro NUTS III: a Área Metropolitana de Lisboa (AML), com 301.524 ha, uma população residente de 2.821.876 habitantes (2011) e um PIB per capita de €23.246 (2015); o Oeste, com 222.016 ha, uma população residente de 362.540 habitantes (2011) e um PIB per capita de €14.342 (2015); a Lezíria do Tejo, com 427.498 ha, 247.453 residentes (2011) e um PIB per capita de €14.642 (2015), e; o Médio Tejo, com a área de 230.605 ha, 220.661 habitantes (2011) e um PIB per capita de €14.303 (2015).

54. O território da AML encontra-se marcadamente ocupado por áreas edificadas (cerca de 1/3 em 2010), enquanto no OVT, que congrega as sub-regiões do Oeste, Lezíria do Tejo e Médio Tejo, cerca de 80% do território é ocupado por áreas florestais e áreas agrícolas, sendo que as áreas edificadas ocupam 10%. Entre 2007 e 2010 a variação mais significativa correspondeu a uma redução das áreas agrícolas, florestais e silvestres em oposição ao aumento na classe das áreas edificadas, que cresceu em todas as

sub-regiões, mas com maior expressividade no Oeste. As áreas agrícolas diminuíram sobretudo na Lezíria do Tejo e Oeste e as áreas florestais registaram uma diminuição mais acentuada no Oeste e no Médio Tejo.

55. Apesar da presença de áreas muito urbanizadas, particularmente no seu núcleo mais central, a RLVT acolhe, igualmente, espaços de grande interesse e valia para a conservação da natureza e biodiversidade: tanto integradas em áreas classificadas, como áreas da Rede Natura 2000 e outras com estatuto de proteção internacional, de que são exemplo o Vale/Estuário do Tejo e do Sado, as Serras da Arrábida, de Sintra, de Aires e Candeeiros, e o Arquipélago das Berlengas. Essas áreas classificadas, em conjunto com outras áreas territoriais e corredores de grande valor natural e ou sensibilidade ecológica constituem a estrutura ecológica definida nos dois planos regionais de ordenamento do território em vigor, na AML e na OVT, visando a proteção desses recursos e valores, de modo articulado entre si e com os territórios envolventes, garantindo o funcionamento global dos sistemas no território numa lógica funcional e

integradora dos processos humanos. Em particular, no que respeita aos ecossistemas presentes na RLVT, numa lógica de ponderação dos serviços prestados, três sobressaem: florestas e outras terras arborizadas; habitats agrícolas e hortícolas regularmente ou recentemente cultivados; habitats artificializados.

56. As alterações climáticas surgem na atualidade como a principal ameaça ambiental, social e económica. A Região pretende apoiar o seu crescimento em princípios condizentes com uma economia competitiva e de baixo carbono assumindo trajetórias de redução das emissões de Gases com Efeito de Estufa (GEE), com particular relevância no setor da energia, dos transportes, dos resíduos e setor industrial / empresarial, a par da manutenção de usos do solo conducentes ao sequestro de CO₂, bem como na adoção das melhores práticas no que respeita à melhoria da eficiência energética, nos seus múltiplos setores, edifícios e espaço público, transportes e mobilidade, atividades económicas e habitação/residencial. Ainda em matéria de alterações climáticas, e em particular na dimensão da adaptação, será de destacar o envolvimento de um grande número de municípios na elaboração de estratégias municipais de adaptação às alterações climáticas, em projetos como o ClimAdaPT.Local, bem como no Pacto dos Autarcas para o Clima e Energia, com a identificação de medidas focadas na melhoria do desempenho ao nível do consumo energético.

57. Em termos demográficos, e tendo presente os cenários trabalhados pelo INE (2012-2060), a população da RLVT apresenta uma tendência para o decréscimo ou, no melhor dos cenários, para uma estabilização do quantitativo atual. Duas dinâmicas concorrem para esta tendência: - Redução do saldo migratório - após 2010, registando mesmo valores negativos nos anos de 2011, 2012 e 2013. No OVT esta situação de perda prolonga-se por 2014. Em 2015 assiste-se já a uma alteração, ligeira, para saldos migratórios positivos.

- Envelhecimento da população - a RLVT apresenta, no global, um envelhecimento da população residente, com o OVT a superar o valor do Continente. A AML apresenta uma população menos envelhecida do que a RLVT e Portugal Continental.

58. O modelo de povoamento e de urbanização da Região é fortemente marcado pela formação, expansão e reorganização da AML - suportada no traçado das vias de comunicação, nas opções de localização de grandes infraestruturas logísticas e nas estratégias de desenvolvimento imobiliário

- cujo papel estruturante extravasa os seus limites administrativos e se prolonga por espaços adjacentes do OVT, polarizando funcionalmente um vasto território que vai de Leiria a Évora e a Sines.

59. A AML, em resultado da qualificação dos recursos humanos, da natureza das atividades económicas, da concentração das infraestruturas de conhecimento e das infraestruturas de conectividade internacional, constitui-se como uma importante plataforma de internacionalização do País, bem posicionada para a atração e o desenvolvimento de funções supranacionais. Acrescem as condições naturais singulares do núcleo central que reforçam as vantagens da área metropolitana em termos de acessibilidade internacional e constituem importantes trunfos na atratividade de atividades, eventos e fluxos turísticos. Entre 2009 e 2016, a AML registou um crescimento de 35% na capacidade de alojamento, correspondendo a mais de 20.000 camas.

60. O sistema urbano fundamental da AML estrutura-se a partir de Lisboa, no centro, e em torno de quatro níveis de aglomerações urbanas, que resultam da agregação de centralidades próximas e com significativa interdependência, sendo, complementarmente, de relevar a importância de uma gestão urbana articulada e integrada no quadro dos principais subsistemas metropolitanos: Amadora / Sintra; Algés / Oeiras / Cascais; Odivelas / Loures; Sacavém / Vila Franca de Xira; Algés / Amadora / Odivelas / Loures; Arco Ribeirinho; Setúbal / Palmela / Pinhal Novo / Montijo.

61. O OVT está plenamente integrado nas lógicas de estruturação funcional da Região, participando nos diversos processos de reestruturação interna, e constitui a área de expansão natural da AML e uma alternativa crescente à localização metropolitana de infraestruturas, equipamentos e atividades. Esta sub-região é, tradicionalmente, estruturada por dois grandes eixos radioconcênticos convergindo em Lisboa. O eixo definido pela A8 e Linha do Oeste articula os aglomerados urbanos de Torres Vedras, Caldas da Rainha e Alcobaça. Com maior dinamismo, o eixo Vila Franca de Xira/Cartaxo/Santarém, prolongando-se para o Médio Tejo, apoia-se sobre a A1 e sobre a Linha do Norte e apresenta-se crescentemente integrado na dinâmica funcional comandada por Lisboa. Contudo, a tradicional separação pelo sistema montanhoso Montejunto/Aire/Candeeiros tende a atenuar-se com as novas acessibilidades transversais A15, IC10 e IC9, criando oportunidades para reforço das interdependências entre o sistema urbano do Oeste, Rio Maior e o eixo Santarém/Vila Franca de Xira.

62. No que respeita ao potencial dos recursos humanos da RLVT, a AML apresenta dos níveis mais elevados de qualificação da população nacional, com uma taxa de escolarização no ensino superior de 46%, superando a média do País em 14 pontos percentuais. O OVT apresenta níveis de escolarização no ensino superior abaixo dos 15%, sendo que na Lezíria do Tejo é onde se registam os maiores níveis de escolarização no ensino superior.

63. Em termos de desempenho económico, a AML é responsável por cerca de 30% das exportações nacionais (Lisboa e Palmela concentram cerca de 60% do valor exportado, tendo um papel significativo os Portos Comerciais de Lisboa e Setúbal), por mais de metade das exportações de bens cuja competitividade depende de fortes economias de escala e por 42% das exportações dos bens com competitividade baseada no conhecimento. Estas perspetivas prolongam as dinâmicas recentes, com destaque para:

- O aprofundamento da terciarização, à custa da perda de peso do setor secundário, tal como sucede ao nível nacional, e uma forte penetração do capital estrangeiro nos diversos domínios de atividade económica, com grupos internacionais a escolherem este espaço como base das suas operações em território nacional;

- Uma dinâmica de produtividade assente em processos de crescimento diferenciado dos diversos segmentos produtivos, implicando que ganhos relativos de peso em termos de produção pudessem ser acompanhados por uma diminuição relativa do peso em termos de emprego formal (por conta de outrem);

- Uma forte polarização das atividades de I&D, em resultado da dotação de infraestruturas tecnológicas de âmbito nacional e internacional e de uma estrutura empresarial mais favorável à inovação e ao desenvolvimento tecnológico;

- Uma posição privilegiada no contexto nacional em matéria de indústria de alta e média-alta tecnologia no universo da indústria transformadora, em termos de pessoal ao serviço e VAB. Em 2014, 33% do VAB das indústrias transformadoras da AML respeitava a indústrias de alta e média-alta tecnologia, que empregavam cerca de 30% de pessoal ao serviço naquelas.

- A maior taxa de natalidade de empresas (2014), mas com uma taxa de sobrevivência (mais de 2 anos) inferior à média de Portugal, refletindo a maior competitividade do mercado.

- O desenvolvimento e qualificação das atividades de turismo e lazer, dinamizados pela nova inserção da Região no contexto europeu e pela realização

de grandes eventos de dimensão internacional.

64. No OVT destacam-se os seguintes traços essenciais relativamente à estrutura económica:

- Sobressai o peso do VAB no setor primário, bastante superior à média do país, responsável por cerca de 10% do VAB regional. Esta posição relevante da atividade agrícola resulta, sobretudo, da produtividade económica dos sistemas de produção do Oeste, onde se pratica uma agricultura mais intensiva (fruta e hortícolas), e dos níveis de produtividade das explorações agrícolas da Lezíria do Tejo, onde predominam propriedades de maior dimensão, coexistindo uma expressiva implementação agroindustrial onde o tomate para a indústria é exemplo. O Oeste possui ainda uma das maiores concentrações de pecuária sem terra. Destes factos decorrem, por um lado, a necessidade de preservar os solos agrícolas da pressão da urbanização - residencial, turística e empresarial - e, por outro, importantes problemas de natureza ambiental.

- Em termos de atividade industrial, será de registar o peso na geração de emprego, semelhante ao do comércio por grosso e a retalho (entre os 20% e os 25%, em 2014). Todavia ao nível do VAB, apesar de manter um peso semelhante, perde importância face a outros setores – Energia e atividades terciárias, por exemplo.

- Destaca-se ainda o VAB das empresas associadas às atividades da Energia, refletindo a importância ao nível da produção a partir de fontes renováveis (hídrica e eólica), a que corresponde uma proporção de pessoal ao serviço bastante reduzida.

- Relativamente ao alojamento turístico, o OVT registou entre 2009 e 2014 um acréscimo na capacidade nos estabelecimentos hoteleiros, sobretudo no Médio Tejo, este muito associado à dinâmica turística de Fátima. Os hotéis são a tipologia turística dominante, destacando-se, igualmente no Oeste, os apartamentos turísticos.

- Desde 2013 destaca-se o incremento na taxa de natalidade das empresas no Oeste e na Lezíria, relacionada, essencialmente, com o empreendedorismo no setor da agricultura, pescas, florestas, caça e produção animal que, em 2013, concentrou 37% das empresas nascidas no Oeste.

65. Na Região de Lisboa e Vale do Tejo, em 2017, os empreendimentos turísticos concentram 26% do total de capacidade nacional, sendo a região com maior capacidade. Os alojamentos locais representam 34% da capacidade dos alojamentos do país, ocupando a 2ª posição a nível nacional¹. Entre 2009 e 2015, o

número de hóspedes aumentou 62% (acima da média nacional de 55%), sendo a região com maior número de hóspedes em 2015 (36% do total nacional). Em termos de dormidas na região, registaram-se mais de 15 milhões, o que representa 29% do total nacional (em 2015, a segunda maior região). Destacam-se as dormidas de estrangeiros, que equivalem a mais de 70% do total de dormidas da região.

66. A atratividade turística da Região de Lisboa e Vale do Tejo é sobretudo impulsionada por Lisboa, que detém mais de metade das dormidas, dos hóspedes e da capacidade de alojamento local da região. Refira-se ainda a crescente importância do turismo desportivo ligada ao Surf e atividades deslizantes no mar, para além da Vela e Canoagem, que tem potenciado um desenvolvimento local significativo nas comunidades como Nazaré, Peniche, Ericeira e Cascais, trazendo à região turistas e praticantes destes desportos e divulgando os mesmos junto dos jovens, permitindo o aparecimento de atividades de apoio -fornecimento de materiais e serviços (estaleiros de reparação e oficinas), para além da hotelaria e restauração.

67. A AML apresentou um crescimento significativo das despesas em I&D em percentagem do PIB entre 2005 e 2009 posicionando-se muito acima da média nacional (AML cerca de 2,5% em 2009). No entanto, a partir de 2009 e pelo menos até 2014, encetou-se um caminho de desinvestimento que trouxe a AML (1,6%) para valores próximos da média nacional (1,3%) e aquém das metas definidas. O OVT apresenta valores de investimento em investigação, desenvolvimento tecnológico e inovação bastante inferiores à média nacional. Todavia, o Oeste encontra-se numa trajetória de aproximação à média nacional, apesar de em 2014 ainda registar um valor inferior a 1%.

68. Ao nível da infraestrutura aeroportuária, a procura do aeroporto Humberto Delgado (Lisboa) tem aumentado significativamente entanto presentemente a operar no limite da sua capacidade. A RLVT, no global, dispõe de um elevado potencial portuário e de acostagem (constituído pelas áreas portuárias de Lisboa e Setúbal com gestão conjunta pela APL) que abarca o transporte de mercadorias, o turismo, o recreio e lazer e o desporto náutico, com capacidade de marcação de posição em rotas mundiais. O Porto de Lisboa é o principal porto da RLVT enquanto maior centro de consumo nacional, sendo um porto de duas margens é dotado de condições de navegabilidade que permitem a transferência modal marítimo-fluvial de mercadorias que transitam da margem sul do Tejo para a margem norte em articulação com

as plataformas logísticas e terminais intermodais da sua área de influência. Tendo em vista obter ganhos de eficiência e de sustentabilidade, pretende-se a curto prazo melhorar a navegabilidade do Rio Tejo para montante, incrementando o transporte fluvial na ligação do Porto de Lisboa às zonas de atividades logísticas a norte de Lisboa. O Porto de Lisboa destaca-se ainda no segmento dos cruzeiros, com um crescimento continuado no movimento de passageiros por via marítima. O Porto de Setúbal está inserido numa das mais importantes zonas industriais do país, assumindo um papel estratégico para a logística das maiores indústrias nacionais. Apresenta uma grande capacidade disponível instalada com possibilidade de expansão de frente marítima com possibilidade de instalação de novas unidades, assumindo uma vocação natural para o transporte marítimo de curta distância.

69. Em linha com um dos temas centrais da Estratégia da Comissão Europeia (CE), a Região de Lisboa e Vale do Tejo tem procurado antecipar a transição para a economia circular, nomeadamente através de: melhoria dos indicadores de consumo de energia (doméstico, não-doméstico e industrial), aposta na reabilitação urbana e contenção de novas urbanizações em espaços periféricos, criação de variados espaços de *coworking*, em particular na área central da AML; monitorização da perda de água no abastecimento; crescimento da recolha seletiva de resíduos urbanos e diminuição do depósito de resíduos em aterro; valorização e eliminação de resíduos perigosos (CIRVER); utilização de internet para a submissão de formulários oficiais e para a realização de compras online; promoção de novas formas de suporte à mobilidade das populações (Transporte a pedido no Médio Tejo), um serviço de transporte coletivo, de acesso universal que funciona em complemento à rede de transportes coletivos existente, proporcionando uma oferta em áreas e/ou períodos do dia ou ano onde esta oferta não existe ou é deficitária.

70. O território da RLVT encontra-se exposto a um leque muito amplo de perigos naturais, tecnológicos e ambientais, alguns com elevado potencial destruidor (e.g., sismos, cheias rápidas, fenómenos de erosão costeira, acidentes industriais), sendo de sublinhar a localização de infraestruturas estratégicas em áreas de perigosidade moderada ou elevada. A utilização de combustíveis mais limpos, recurso a tecnologias menos poluentes e maior sensibilidade para a aplicação de medidas de redução de emissões, em particular nos setores do tráfego rodoviário, produção de eletricidade e indústria e construção, contribuíram para a redução das concentrações de vários poluentes

no ar ambiente. Persistem ainda algumas situações de concentrações elevadas dos poluentes PM10 e NO2, sobretudo na proximidade às principais vias de tráfego da cidade de Lisboa e, para PM10, também na envolvente próxima de zonas industriais.

71. O planeamento do território na RLVT registou forte dinâmica após 2008 com a publicação de dez novos (revisões) PDM dos onze publicados até 2017. Até esta data contabilizavam-se 49 Planos de Urbanização e 248 Planos de Pormenor. Num balanço do planeamento territorial dos últimos 10 anos importa, desde logo, sublinhar a extensa e profunda alteração do quadro legal - uma nova Lei de Bases, duas alterações ao regime jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial e do Regime Jurídico da Reserva Ecológica Nacional. Este dinamismo em tão curto tempo acaba por introduzir ruturas, mesmo que pontuais, nos processos em curso, com naturais reflexos nos tempos de elaboração dos instrumentos de gestão territorial. A esta instabilidade acresce a dispersão e desconexão dos regimes legais.

72. A Região de Lisboa e Vale do Tejo concentra em si o maior paradoxo da governança territorial, onde a concretização da estratégia regional global está

dependente de instrumentos financeiros concebidos e geridos de fora, ou seja, formalizou-se um fator contraditório aos princípios da simplificação e clareza nas cadeias de decisão e de operacionalização.

73. Na Região de Lisboa e Vale do Tejo ocorrem grande diversidade de recursos geológicos, em particular de rochas e minerais industriais, já que as ocorrências de minérios metálicos se resumem praticamente a antigas explorações romanas de ouro (Vila de Rei, Abrantes). As principais explorações de rochas industriais e ornamentais situam-se no Maciço Calcário Estremenho onde se extraem calcários para blocos e calçada e na região Oeste, marcada pela ocorrência de argilas comuns e, localmente caulinos. Destaca-se ainda a exploração de areias siliciosas em Rio Maior e diatomitos em Óbidos, para além de calcários e margas para a indústria do cimento. O património geológico é abundante na região, da qual destaca as numerosas evidências da presença de dinossáurios na Lourinhã, em Carenque, na Pedreira do Galinha – Ourém, entre outros locais.

1 Dados dos empreendimentos turísticos retirados a 14 de setembro de 2017, do Registo Nacional de Turismo e dos alojamentos locais a 20 de junho de 2017 do RNT.



3.4

Região Alentejo

74. A região Alentejo constitui um território com muito baixa densidade populacional – quase 1/3 da superfície do País, mas apenas 4,7% dos habitantes (2015), encontrando-se entre as regiões europeias que registaram maiores decréscimos e envelhecimento da população nas últimas décadas.

75. O desempenho face à média nacional nas componentes relacionadas com a competitividade, a coesão e a qualidade ambiental, mostra que o perfil da Região Alentejo consiste numa qualidade ambiental acima da média nacional e índices de competitividade e de coesão abaixo do valor nacional. As sub-regiões do Alto Alentejo, Baixo Alentejo e Alentejo Central apresentam um desempenho ambiental superior à média nacional, sendo o Alto Alentejo a região NUTS III portuguesa com melhor qualidade ambiental. A sub-região mais competitiva é o Alentejo Litoral e a que tem melhor desempenho em termos de coesão é o Alentejo Central.

76. Os sistemas ecológicos mediterrânicos e as suas paisagens agrícolas constituem pontos

focais de biodiversidade europeia, onde a Rede Natura 2000 representa cerca de 20% do território. A manutenção de usos agrícolas e florestais, especialmente, associados a práticas tradicionais sustentáveis é indispensável à sua gestão.

77. Num setor primário, de importância significativa, relativamente à média nacional, evidenciam-se os Sistemas Mediterrânicos de elevada sustentabilidade ambiental e económica, que se suportam numa distribuição de produções ao longo do ano, e em práticas transmitidas através de gerações, que legaram a este território a sua atual qualidade ambiental e paisagística. Dominam os sistemas agrícolas, silvo pastoris e florestais, traduzidos em vastas áreas com sistemas equilibrados de utilização do solo. Estes sistemas salvaguardam os modelos multifuncionais do espaço rural, incluindo as atividades produtivas mais determinantes da sua base económica, que estão direta ou subsidiariamente dependentes do recurso solo, nomeadamente a atividade agrícola como elemento estruturante, mas também com todas as outras a montante e a jusante,

que definem em conjunto a ocupação do território.

78. Para além das potencialidades tradicionais inerentes ao aproveitamento do sistema produtivo sob-coberto que proporciona a fileira do montado, com a utilização de culturas forrageiras, intimamente relacionado com a pecuária extensiva, assumem também relevância as culturas permanentes e as culturas arvenses nas zonas de regadio, e a qualidade dos produtos agroalimentares, designadamente dos vinhos e do azeite, bem como, por exemplo, os queijos do Alentejo e as especialidades ligadas ao porco alentejano intrinsecamente ligados ao sistema agro-silvo-pastoril característico da região. Novas oportunidades surgem ligadas à agroindústria, determinadas pela perspectiva de ampliação do regadio, no âmbito do empreendimento de fins múltiplos de Alqueva, a que acrescem as potencialidades agrícolas resultantes de excepcionais condições edafo-climáticas do litoral alentejano, nomeadamente para a produção de hortícolas, de pequenos frutos que estão a transformar este espaço num pólo abastecedor dos mercados europeus.

79. A floresta, nomeadamente de sobreiro e azinheira, explorada ou não em sistema de montado, tem vindo a repercutir o resultado dos apoios financeiros à pecuária, determinando apostas individuais com efeitos cumulativos sobre aqueles sistemas, tão característicos do equilíbrio homem/natureza, que tornou este modelo agro-silvo-pastoril uma paisagem de referência do Sudoeste europeu.

80. Fortalecendo o setor agrícola, o Empreendimento de Fins Múltiplos de Alqueva acrescentou um significativo valor económico, multiplicando por dez a riqueza produzida na região irrigada e criando na última década mais cerca de 7500 postos de trabalho, resultado de uma agricultura mais intensiva, prevendo-se o crescimento da área regada em mais cerca de 50 mil hectares. Este contexto e a conjuntura mundial, estão a alterar o quadro produtivo regional e criar condições para a evolução do setor primário em fileiras económicas de referência, associadas tanto à logística impulsionada pelo aumento da agroindústria, como consolidando as já afirmadas do vinho, do azeite, da cortiça e de nichos como o fabrico de queijos, enchidos e mel, ou ampliando os modos de produção bio.

81. O território do Alentejo é ainda marcado por um troço litoral regional com cerca de 170 Km, que é dos mais bem preservados da Europa, onde ocorrem valores naturais de relevância notável, integrando várias áreas protegidas e sítios da Rede

Natura 2000. Aqui, a conjugação da influência direta do mar, com as características da temperatura ao longo do ano, resulta igualmente numa situação altamente privilegiada que permite, com menores custos, a produção continuada e precoce em relação ao centro e norte da Europa, sobretudo de hortícolas e que tem vindo a merecer o interesse progressivo de investimento em projetos agrícolas. Este contexto, tem vindo a determinar um potencial conflito de usos e atividades nomeadamente entre a conservação da natureza e biodiversidade e a intensificação agrícola.

82. O património natural, sobretudo no litoral de maior proximidade com a Área Metropolitana de Lisboa, é mobilizador de dinâmicas residenciais, sobretudo de habitação secundária. No entanto, o turismo programado em unidades de grandes dimensões na faixa litoral traduziu-se numa concretização diminuta, revelando hoje infraestruturas inacabadas e abandonadas, sendo o TER a modalidade com maior afirmação em toda a região.

83. Com exceção para os graves e muito graves riscos associados ao processo de desertificação, que abrangem cerca de 60% da região, e poderão acentuar-se nesta região; o Alentejo está menos exposto a riscos sísmicos, de recuo da linha de costa e erosão costeira, não obstante o risco de inundação da orla costeira em consequência da ocorrência de tsunamis. O risco de eventual inundação por cheias está associado a precipitações intensas concentradas em curtos espaços de tempo. A ocupação agro-florestal, marcadamente na origem da identidade social e territorial que gera, ainda, outras atividades económicas estreitamente ligadas à indústria agroalimentar, ao turismo e ao comércio, contribui, de forma determinante, para o baixo risco de incêndio e, pelo carácter e dimensão daqueles usos e atividades, para o baixo risco de contaminação de reservas de água subterrânea.

84. A importância das indústrias extrativas regionais no domínio dos mármore e dos minérios de sulfuretos polimetálicos da faixa piritosa alentejana (Neves Corvo e Aljustrel) continua a representar um importante ativo da economia regional, que deve ser plenamente aproveitado no quadro das novas tendências de longo prazo dos respetivos mercados à escala global. Ainda no âmbito dos georrecursos, o património geológico-mineiro é um ativo relevante para economia regional, da qual se destaca os Centros de Ciência-Viva, a Mina do Lousal, entre outros sítios.

85. A nova realidade energética, abre espaço para o aproveitamento das potencialidades no domínio

das energias renováveis. Este potencial (justificado pelo elevado número de horas de sol) e pela redução substancial dos custos da tecnologia, tem vindo a ser amplamente aproveitado pela instalação de diversas unidades fotovoltaicas e a perspetiva de aumentar consideravelmente esse número num futuro próximo.

86. A importância do setor industrial na dinâmica de alguns centros urbanos, nomeadamente do Alto Alentejo e do Alentejo Central, em que o eixo Lisboa – Badajoz conjuga a qualificação das funções terciárias de Évora com alguma capacidade de atracção industrial e logística, onde se tem vindo a afirmar o *cluster* da aeronáutica. A Região dispõe de um conjunto de fatores endógenos favoráveis, constituídos pela existência de infraestruturas aeroportuárias em Évora, Beja e Ponte de Sôr, pela localização de uma escola internacional de pilotos, unidades de fabricação de diversas componentes para aviões e pelas boas condições climáticas (sobretudo para treino aéreo), o que tem contribuído para a progressiva afirmação de atividades neste setor. A existência no Alentejo de um dos maiores construtores aeronáuticos mundiais potencia decisivamente as condições regionais. Estas atividades dão já hoje um contributo significativo para a economia regional com impactos significativos na criação de emprego direto altamente qualificados, e pelos efeitos de arrastamento a montante e a jusante, nomeadamente em pequenas e médias empresas, decorrentes da aquisição de matérias-primas, subsidiárias e serviços, com a consequente criação de postos de trabalho indiretos. Pela componente de inovação que incorpora o setor aeronáutico tem um potencial de impacto expectável no desenvolvimento da economia regional na sua globalidade.

87. Em 2017, a Região do Alentejo detinha 12% da capacidade dos empreendimentos turísticos e apenas 4% dos alojamentos locais do país¹. Entre 2009 e 2015, a região verificou o maior aumento do número de hóspedes a nível nacional (mais 82%), atingindo quase 1 milhão de hóspedes em 2015. As dormidas em 2015 representaram 3% do total do país (quase 1,8 milhões), sendo 67% dormidas nacionais. As dormidas de estrangeiros aumentaram de 25% para 33% no total regional, entre 2007 e 2015. Em termos territoriais, a região apresenta um padrão de atratividade turística relativamente distribuído pela região.

88. A existência na região de Centros Tecnológicos e de Investigação (CEBAL, COTR, CTCOR) associados ao setor agroalimentar e à cortiça sustentados numa base científica consolidada e interligados com o Sistema Regional de Transferência de Tecnologia (SRTT),

dá uma dimensão às atividades económicas e aos agentes, que cria condições em termos de capacidade de inovação e desenvolvimento tecnológico. Assim, a aposta no fortalecimento da rede de inovação ligada ao setor agroalimentar faz particular sentido, com o envolvimento e mobilização de todas as instituições da região que trabalham em áreas relacionadas com este setor. O Alentejo tem também potencial para afirmar investimentos de elevado valor acrescentado e em áreas científico-tecnológicas de fronteira, nos setores da energia e aeronáutica, que se têm feito sentir nos últimos anos através de algum investimento estrangeiro que se tem conseguido atrair nesse seguimento.

89. A região tem procurado criar um ecossistema de inovação, sustentado numa maior articulação entre a ciência, a tecnologia e os recursos endógenos, através de uma maior colaboração entre diferentes tipos de organizações (empresas, ensino superior, centros de investigação, centros profissionais, entre outras). No entanto, tirar partido da(s) singularidade(s) do Alentejo enquanto território de significativo património natural, paisagístico, histórico, cultural, através do conhecimento e da capacidade criativa e empreendedora da região, tem sido uma tarefa ainda muito longe de ser conseguida.

90. No sistema logístico-portuário, o porto de Sines detém uma posição geoestratégica privilegiada relativamente ao cruzamento das grandes rotas mundiais de transporte marítimo, sendo dotado, tal como a plataforma logística, de amplas áreas disponíveis, especialmente vocacionadas para acolher a implantação de atividades industriais, logísticas e de serviços. Líder nacional no setor portuário, com um crescente reforço da sua posição de aumento do movimento de carga, que conseguiu absorver dos restantes portos portugueses, tem um efeito polarizador que extravasa em larga medida o território regional. No domínio da logística empresarial, existem três dimensões relevantes com interesse regional: a rede logística da AML com forte proximidade a territórios limítrofes do Alentejo; a futura construção da Plataforma Logística de Elvas (Caia – Alto Alentejo) e a rede regional de Áreas de Localização Empresarial.

91. O quadro demográfico é marcado pela perda populacional que se traduz num elevado decréscimo da população entre as duas últimas décadas (entre 1991 e 2001 teve em decréscimo de 2,5%; entre 2001 e 2011 decresceu 4,8%), consolidando uma tendência pesada que evidencia a atratividade da AML como destino de imigração, precedida pela aproximação progressiva aos centros urbanos regionais de maior

dimensão e com mais oportunidades de emprego, não associado ao setor primário. As estimativas do INE apontam, nos próximos anos, para a continuação do decréscimo da população jovem e aumento da população idosa, com consequências na diminuição dos efetivos regionais de população ativa e uma maior pressão nos serviços de ação social e de saúde.

92. A atratividade do território tem vindo a ser essencialmente exercida pelos aglomerados de maior dimensão, dotados de uma diversidade de funções urbanas, contando com a presença de estabelecimentos de ensino superior e uma melhor acessibilidade. O sistema urbano regional é polarizado por Évora, Portalegre, Beja, Elvas-Campo Maior e Sines-Santiago do Cacém-Santo André, os quais organizam subsistemas urbanos, que contribuem para uma organização territorial mais equilibrada, garantindo uma maior equidade suportada numa maior articulação territorial.

93. Uma distribuição de centros populacionais de pequena e muito pequena dimensão (300 a 2750 habitantes) tem vindo a assegurar a manutenção dos sistemas mediterrânicos que posicionam a região como uma matriz territorial de aprovisionamento e suporte: alimento / fotossíntese / regulação – climática e da qualidade do ar, um banco genético de biodiversidade, de recursos hídricos superficiais e subterrâneos, fonte de amenidades e espaços naturais. Enquanto território rural de baixa densidade, estes pequenos núcleos destacam-se efetivamente como determinantes na organização da agricultura, da floresta, da conservação da natureza / biodiversidade e do baixo consumo de solo.

94. A mobilidade ao nível inter-regional é um constrangimento particularmente gravoso, já que a degradação do serviço de transporte coletivo, sobretudo o que é prestado aos centros urbanos de pequena dimensão, mais afastados dos eixos viários principais e com forte dependência do transporte individual, têm repercussões negativas na mobilidade da população dispersa e de fracos recursos económicos. Este problema agrava-se com a desestruturação das redes informais de apoio familiar e de proximidade, ampliando os fenómenos de isolamento geográfico sobretudo para a população mais idosa, com consequente perda de coesão social.

95. A redução das atuais assimetrias nos setores social e da saúde, para além de algumas áreas funcionais (deficiência e dependência) relaciona-se também com a requalificação das respostas existentes, no sentido

de as adaptar às novas necessidades, à prevenção da doença e ao acréscimo da capacidade de atendimento. A construção de um novo hospital regional em Évora e o reforço de uma maior complementaridade de serviços estão ainda por realizar. Situando-se a rede de cuidados hospitalares nos principais centros urbanos, a rede de cuidados de saúde primários tem uma distribuição regional equilibrada e é complementada pelas Unidades de Saúde Móveis que prestam cuidados às populações mais afastadas das sedes de freguesia. Os constrangimentos de acessibilidade e as necessidades de uma população em progressivo envelhecimento tem implicado em alguns territórios regionais uma aposta em novas formas de acesso ou de prestação dos serviços (serviços porta-à-porta; serviços de acesso digital; multiserviços em partilha).

96. Na região, a Rede de Serviços e Equipamentos Sociais (RSES) conheceu na última década um crescimento assinalável nos serviços direcionadas para o apoio à família, enquanto estrutura central da promoção do bem-estar e de inclusão social, evidenciando um papel relevante na luta contra as desigualdades e a exclusão social. No entanto, é ainda necessário qualificar a RSES existente, bem como da Rede de Cuidados Continuados Integrados para o combate a situações de pobreza, inclusão social e proteção da dependência, numa perspetiva mais multidimensional e integrada sectorialmente.

97. Potenciar a economia transfronteiriça com Espanha, está nos objetivos da Região do Alentejo, nomeadamente em matéria de reforço do potencial turístico conjunto das regiões, em especial dos espaços naturais e do património cultural, enquanto rotas atrativas pela sua dimensão e riqueza (o peso conjunto majora os recursos endógenos, como por exemplo, os povoamentos de sobro e azinho explorados em sistema de montado, o legado romano ou as redes de áreas protegidas ou classificadas). Este relacionamento potencia também uma melhor gestão dos ciclos naturais, nomeadamente da água. O posicionamento estratégico da região, no eixo Madrid - Lisboa/Sines, nomeadamente em termos de acessibilidade e logística, privilegiam a frente atlântica tanto no contacto com a América e a África, mas também como frente de mar para fins turísticos e de recreio de uma vasta área interior da Península Ibérica.

98. A evolução da dinâmica ao nível do planeamento e ordenamento do território traduziu-se em 16 Planos Diretores Municipais revistos, relativamente a 2008, data à qual apenas tinham sido aprovadas revisões de 8 PDM. Assim, em 2017, estando publicadas revisões

dos PDM de cerca de 49% dos municípios da região, 34% dos PDM têm menos que 10 anos, 23% têm entre 10 e 19 anos, 40% têm entre 20 e 25 anos e um PDM tem mesmo mais de 25 anos. Em 2017, estão 213 planos de pormenor eficazes na região e 52 Planos de Urbanização publicados, dos quais 20 para as sedes de concelho. Isto é, 49% dos municípios estão dotados de PU para as sedes de concelho, de acordo com as orientações do PROT Alentejo, sendo a delimitação de Áreas de Reabilitação Urbana a partir de 2014, muito significativa na região. No entanto, as aptidões territoriais traduzidas nos respetivos Instrumentos de Gestão Territorial, sobretudo no espaço rural, não têm vindo a determinar ações compatíveis associadas à

alteração de uso do solo, tal como não têm constituído o referencial para os fundos financeiros relativos às políticas públicas. Neste quadro, é necessário pensar o território de forma integrada, de forma a acautelar que grandes transformações incutidas a nível empresarial, ligadas às atividades agrícolas e florestais, com ciclos de vida dos produtos não coincidentes com os ciclos naturais, não ponham em causa a qualidade paisagística e ambiental da região.

1 Dados dos empreendimentos turísticos retirados a 14 de setembro de 2017, do Registo Nacional de Turismo e dos alojamentos locais a 20 de junho de 2017 do RNT.



3.5

Região do Algarve

98. A Região do Algarve é composta por 16 municípios e estende-se por 5412 km², representando 4,3% da população residente e 4,4% do PIB do país. É marcada por fortes contrastes entre o litoral e o interior, com um litoral denso e fortemente urbanizado a opor-se a um interior pouco povoado, de matriz rural com um forte potencial natural.

99. A paisagem regional, elemento qualificante e diferenciador, constitui um pilar fundamental da sustentabilidade regional. Existem áreas significativas com valor de conservação e recursos paisagísticos com estatuto de proteção, nomeadamente as áreas da Rede Nacional de Áreas Protegidas (Reserva Natural do Sapal de Castro Marim, Parques Naturais do Sudoeste Alentejano e Costa Vicentina e da Ria Formosa, e Sítios Classificados), as Zonas de Proteção Especial e os Sítios de Importância Comunitária no âmbito da Rede Natura 2000. Uma atenção particular está a ser dada à sua conservação e valorização e à qualificação dos recursos hídricos, tendo em vista superar os défices hídricos e controlar a sobre-exploração dos recursos subterrâneos.

100. A promoção da coesão territorial passa por intervenções em matéria da organização territorial, e por ações mais integradas e dirigidas às especificidades das subunidades territoriais – Litoral Sul, Barrocal, Serra, Baixo Guadiana e Costa Vicentina. No Litoral Sul é preciso avaliar e tratar urbanisticamente e ambientalmente a sobreocupação, no Barrocal a qualificação da edificação dispersa é prioritária, na Serra é fundamental contrariar o abandono e nas áreas protegidas diminuir a pressão sobre os ativos ambientais. A programação financeira de suporte ao financiamento das políticas públicas devia refletir, em parte, estas especificidades territoriais.

101. A Serra corresponde a uma problemática particular, por ser um espaço em acelerado processo de despovoamento onde têm lugar fortes tensões. Por um lado, há a necessidade de travar o despovoamento, mas por outro lado, as restrições resultantes das normas de proteção ambiental e paisagística numa área de forte sensibilidade devem travar as intenções de concretização de alguns empreendimentos

turísticos. Um modelo específico de ocupação deste território deverá ter como vetores estratégicos a valorização dos recursos endógenos regionais, o reforço da interação e complementaridade com o litoral, bem como uma maior inserção nas cadeias de valor das atividades económicas dominantes.

102. O litoral é o elemento mais marcante da Região, conjugando uma elevada sensibilidade ecológica com a implantação da maioria dos aglomerados urbanos de grande dimensão, a que corresponde uma elevada concentração de usos, tornando-se evidente a necessidade de promover a proteção, requalificação e valorização da faixa costeira. tendo o programa Polis Litoral desenvolvido um conjunto de requalificações e valorização de zonas de risco e de áreas naturais degradadas situadas no litoral, em espaços de intervenção prioritária, no sentido de promover a conservação da natureza e biodiversidade, a renaturalização e a reestruturação de zonas lagunares e a fruição pública do litoral, suportada na requalificação dos espaços balneares e do património ambiental, cultural e paisagístico.

103. O território configura-se como parte integrante fundamental do modelo de crescimento e desenvolvimento regional, assumindo múltiplas dimensões que importa evidenciar, ou incentivar, desde espaço de residência, de vivência, de fruição, de atividade económica, de produção, de destino turístico, de produto(s) turístico(s), de identidade e memória, que combinadas poderão alavancar competitividade e valor, mas também qualidade de vida e bem-estar.

104. Do ponto de vista demográfico, o Algarve é uma das regiões mais dinâmicas do País, registando entre 2001 e 2015 um crescimento populacional na ordem dos 10%. Se o crescimento efetivo se suportava grandemente no contributo do saldo migratório, por força da atração de mão-de-obra para a região, sobretudo para os setores da construção e das atividades turísticas, a partir de 2004 denota-se um saldo natural positivo, em que os nascimentos suplantam os óbitos. Esta tendência manteve-se até 2010, atingindo a população residente um pico de 451,3 mil indivíduos. Internamente ocorrem assimetrias, evidenciando-se um decréscimo populacional (entre 2001 e 2011) nas subunidades territoriais do Baixo Guadiana e da Serra, respetivamente -3,3% e -5,6%. Em contrapartida, as subunidades territoriais do Litoral Sul, do Barrocal e da Costa Vicentina, apresentaram acréscimos na ordem dos 17,6%, 15,8% e 6,3%, respetivamente.

105. Em 2011, em consequência da contração e

recessão económica, com forte efeito no mercado de trabalho, registaram-se alterações demográficas significativas, pois muitos saíram do Algarve à procura de oportunidades noutras geografias, não só os imigrantes, como a população natural da região, em particular jovens adultos (25 e os 34 anos). Em 2015 a população estrangeira residente representava 13%.

106. Em 2015 a densidade populacional era de 88 hab/km², embora com variações entre os territórios predominantemente rurais e os urbanos que oscilam entre os 28 e os 303 hab/km², respetivamente. Quase 70% da população residia em áreas predominantemente urbanas, traduzindo uma elevada concentração, sobretudo na faixa litoral sul. Na faixa dos 2 km definida pelo Plano Regional de Ordenamento do Território do Algarve (PROT Algarve), medida a partir da linha de costa (LMPMAVE), que representa cerca de 9% da superfície regional, em 2011 residia 48,5% da população algarvia (218.381 habitantes).

107. O sistema urbano do Algarve estrutura-se a partir de um conjunto de centralidades em articulação com as demais: Faro-Loulé-Olhão, com interligações com S. Brás de Alportel, Quarteira/ Vilamoura e Almancil; Portimão-Lagos-Lagoa, com interligações com Silves; Albufeira - Guia, em articulação com as duas polinucleações anteriores; Vila Real de Santo António-Castro Marim, com fortes interligações com a Andaluzia, e; Tavira, na articulação do conjunto anterior com o conjunto centrado em Faro.

108. No futuro, o desafio orienta-se para a transformação de uma rede urbana relativamente fragmentada e formada pela justaposição de aglomerados urbanos num sistema mais coerente e competitivo. Para isso, é necessário promover a consolidação de um sistema policêntrico, apoiado em complementaridades entre os diversos centros urbanos, de forma a fortalecer-se a coesão e a competitividade do conjunto e uma boa inserção nas redes urbanas nacional e europeia.

109. No Algarve tem-se verificado recorrentemente que, em situações de contração e recessão da economia global, a mesma é mais acentuada nesta região comparativamente com a média do resto do país, e em períodos de crescimento mais acentuado, o Algarve apresenta valores mais favoráveis do que a média nacional. A região do Algarve foi particularmente afetada pela crise financeira global, com o ano 2008 a registar um crescimento económico que ficou nos 0,1% (0,2% no país). Em 2010, com o Produto Interno Bruto (PIB) nacional a crescer acima de 1,9%, a região não ultrapassou os 0,3%, para o que

contribuiu a quebra registada no setor da construção.

110.No biénio 2014-2015 o Algarve registou as maiores taxas de crescimento do PIB, respetivamente 3,1% e 2,7%, face à média nacional que se situou em 1,6% em 2015. Este crescimento deveu-se sobretudo ao turismo, motor inequívoco da economia algarvia, traduzindo-se no aumento do VAB do comércio, transportes, alojamento e restauração, que aumentaram, respetivamente, 4,6%, 3,5% e 3,9% (INE, 2016). Pese embora o assinalável crescimento registado, o Algarve representa 4,4% do PIB nacional. O peso dos serviços no VAB regional ascendeu a 87% (INE, 2015), denotando a forte especialização das atividades do *cluster* turístico. O contributo das exportações para o PIB subiu de 1,3% em 2007 para 1,8% em 2015, reforçando a intensidade exportadora da região. Na última década e até 2012, a região registou uma taxa de emprego inferior à média nacional, invertendo-se esta relação em 2013, em que o Algarve passou a ter a segunda maior taxa de emprego do país. A taxa de desemprego atingiu um pico de 17,6% em 2013 (15,5% no país), registando desde então uma dinâmica descendente, mais acentuada que no país, cifrando-se em 2015 nos 12,5%.

111.Comefeito,nasúltimasdécadasodesenvolvimento do Algarve baseou-se quase exclusivamente na exploração intensiva de fatores territoriais, em particular os ligados ao clima, ao sol e à praia, num modelo de crescimento assente no turismo, suportado num mercado de trabalho sazonal, precário e pouco qualificado. O Algarve domina destacadamente e de forma crescente os principais indicadores do setor turístico, nomeadamente ao nível da capacidade de alojamento, do número de hóspedes e do número de dormidas, com valores que garantem mais de um terço do país. Contudo, acentuou o caráter sazonal da sua oferta turística dominante, sobretudo no que respeita ao mercado interno. Se por um lado, a região conseguiu criar uma imagem internacional que se traduziu num forte crescimento dos fluxos turísticos, com o reforço do peso dos hóspedes estrangeiros, também suportada em novos mercados emissores, por outro, gerou-se uma procura de espaços residenciais (segundas residências, que motivam fluxos sazonais) que alimentou o grande dinamismo da construção civil e da especulação imobiliária.

112.Em 2017, os alojamentos locais da região do Algarve tinham a maior capacidade a nível nacional (mais de 97 mil utentes, o que equivale a 38% do país). No mesmo ano, verifica-se que quase 26% da capacidade dos empreendimentos turísticos nacionais

estão nesta região¹. Apesar da evolução do número de hóspedes entre 2009 e 2015 ter sido inferior à média nacional (41% na região e 55% a nível nacional), em 2015 a região representava 20% do total do país. Em termos de dormidas, o Algarve é a região com maior número de dormidas (em 2015 registaram-se mais de 17 milhões), sendo sobretudo de estrangeiros (76% do total regional). A atratividade turística da Região do Algarve apresenta uma distribuição mais dispersa.

113.De 1981 até 2011 o número de alojamentos regista uma variação positiva de 167,8%, crescendo em todas as subunidades territoriais, mesmo naquelas que perderam população (30,6% e 13,2% no Baixo Guadiana e Serra). Quase 200 mil fogos estão vagos ou têm uso sazonal, o que traduz preocupações acrescidas e necessidades de investimento redobradas em equipamentos e infraestruturas.

114.A produção industrial entrou em regressão e, salvo pequenas exceções, só sobreviveram algumas atividades mais diretamente ligadas ao mercado turístico ou à construção civil. A agricultura sofreu igualmente um rápido declínio, representando hoje só cerca de 5% da economia regional, não obstante a presença ainda importante do setor hortofrutícola, em que a laranja e a alfarroba, hoje novas fileiras emergem como os frutos vermelhos e frutos subtropicais. O Algarve transformou-se numa economia de construção e de serviços, mas sem que o impulso do turismo se tenha traduzido em equivalente qualificação do terciário e do território. Apenas a Universidade aglomera uma diversidade e qualidade de serviços com um âmbito suprarregional.

115.Tal modelo de crescimento envolve diversos desequilíbrios, que importa ultrapassar no sentido do Algarve se posicionar entre as regiões mais desenvolvidas da Europa. Neste contexto, importa criar, atrair e maximizar a geração de riqueza com base nos efetivos territoriais com caráter distintivo e sustentável. O recurso aos fundos comunitários proporcionou francas melhorias na qualificação do território e das cidades, na valorização ambiental, na eficiência da governação ou na qualificação da população. Merece destaque, a disponibilização de água controlada e de boa qualidade a 99% da população (era 95% em 2006); a recolha seletiva de resíduos que atingiu os 29% (era só 9% em 2006), valor muito superior à média nacional (13%) ou o crescimento do parque escolar público, nomeadamente ao nível do ensino pré-escolar que passou de 88 estabelecimentos em 2006 para 104 em 2014.

116.O Algarve tem procurado afirmar-se como uma região dinâmica e competitiva no contexto da sociedade do conhecimento e por contribuir para o fortalecimento da internacionalização da economia nacional, conjugando quatro vetores assentes nas valências do território: a) crescimento e diversificação e qualificação dos serviços turísticos; b) promoção de uma base de serviços empresariais de suporte à qualificação das atividades da região e à criação de novos nichos de serviços dirigidos à exportação; c) reforço dos níveis de exportação da agricultura, das pescas e da indústria, integrando também estes setores nas cadeias de fornecimento das atividades turísticas regionais; e d) promoção de atividades mais intensivas em conhecimento. Há que promover e capitalizar a atração de investimentos estruturantes nos domínios consolidados do turismo e do mar, bem como nas áreas complementares da saúde, energias renováveis, TIC e agroalimentar, conforme preconiza a Estratégia Regional de Investigação e Inovação para a Especialização Inteligente, em prol do crescimento económico e da criação de emprego.

117.A competitividade e a inteligência regional passam pela operacionalização de uma estratégia que envolva todas as dimensões da economia e da sociedade, pressupondo a elevada qualidade do ambiente, da paisagem, e das áreas urbanas. A promoção de uma Região Inteligente assenta num maior envolvimento das “redes integradas de cooperação territorial”, seguindo a abordagem da hélice quintupla (Municípios, Universidades, Centros I&D, Empresas, Sociedade Civil), procurando favorecer uma dinâmica mais assente na qualificação dos recursos endógenos e na inovação e na criação de riqueza, integrando projetos dirigidos aos desafios do futuro (*smart destinations* e *smart grids*).

118.Na Região verificou-se uma forte dinâmica ao nível do planeamento e ordenamento do território do Algarve, região pioneira na elaboração e aplicação dos planos regionais de ordenamento do território, com o primeiro PROT aprovado em 1991, e a sua revisão vigente desde 2007. No Algarve também se encontram em vigor vários planos especiais: 3 planos de ordenamento da orla costeira (POOC's atualmente em procedimento de revisão e adaptação a programas), 3 planos de ordenamento de áreas protegidas (2 áreas protegidas e 1 reserva natural) e 4 planos de ordenamento das albufeiras de águas públicas. Acrescem os seguintes planos setoriais: Plano Regional de Ordenamento Florestal do Algarve (em vigor desde 2006, agora em procedimento de revisão) e, também, o Plano Setorial da REDE NATURA 2000 (PSRN2000), para além do Plano de Gestão das Bacias Hidrográficas das Ribeiras do Algarve (PGBHRA-8) e do Plano de Gestão dos Riscos de Inundações da Região Hidrográfica do Algarve (PGRIRHA, que identifica 5 zonas críticas, nas ribeiras do Algarve).

119.Também a nível municipal se denotou uma evolução significativa de Planos Diretores Municipais, os quais abrangem a totalidade do território regional (tendo sido inicialmente publicados: 1992 – 1, 1994 – 4, 1995 – 10 e 1997 – 1), sendo que em 2008 foram objeto de alteração, por adaptação, para se compatibilizarem com o PROT Algarve. Atualmente, dos 16 municípios do Algarve, encontram-se em procedimento de revisão 11 PDM. Relativamente aos demais planos, no final de 2017, registam-se 37 Planos de Urbanização e 64 Planos de Pormenor, em vigor, bem como outros em elaboração, alteração ou revisão.

¹ Dados dos empreendimentos turísticos retirados a 14 de setembro de 2017, do Registo Nacional de Turismo e dos alojamentos locais a 20 de junho de 2017 do RNT.



3.6

Região Autónoma dos Açores

120. A RAA, pela sua localização no oceano Atlântico, corresponde a um importante ativo da afirmação geoestratégica nacional e um polo incontornável de disseminação da presença portuguesa no mundo. O caráter ultraperiférico e arquipelágico dos Açores relativamente ao território da União Europeia cria, ainda, mais valias relativamente à valorização da dimensão marítima deste espaço e ao aprofundamento de relações de cooperação internacional.

121. O clima do Arquipélago dos Açores é essencialmente ditado pela localização geográfica das ilhas no contexto da circulação global da atmosfera e oceânica e pela influência da massa aquática da qual emergem. Pese embora alguma irregularidade observada ao longo da sua história climática, o clima das ilhas apresenta uma sazonalidade medianamente marcada que se reflete nos diferentes elementos do clima.

122. Nos Açores a tendência de evolução das temperaturas médias diárias é de um aumento sistemático e consistente a partir do fim da década de 70 do século passado, com sinal mais evidente

nas temperaturas mínimas diárias. A tendência da precipitação a partir da década de 70 é ligeiramente negativa, embora se tenha registado períodos com precipitação significativamente mais baixos do que os atuais, designadamente ao longo das décadas de 20 a 30. No que concerne à subida do nível médio das águas do mar, no caso dos Açores poderá atingir um metro, até ao final do século."

123. Considerando que a ocupação humana ocorre tradicionalmente no litoral, as zonas costeiras constituem áreas privilegiadas em termos de recursos e localização das atividades económicas. Neste sentido, são conhecidas inúmeras situações de risco para pessoas e bens em virtude do padrão de ocupação do território que, conjugado aspetos de natureza geológica, resulta numa ocupação humana em áreas de elevada sensibilidade e fragilidade.

124. Decorrente do conhecimento já adquirido relativamente a alguns perigos geológicos que ocorrem nos Açores e respetivas vulnerabilidades, a Região encontra-se a promover o desenvolvimento

e a implementação de sistemas de monitorização de zonas de risco para pessoas e bens. Face à elevada incidência de ocorrência de movimentos de vertente e às condições geológicas e morfológicas aflorantes, as zonas propensas à ocorrência de movimentos de vertente (nos mais variados contextos litológicos, morfológicos e hidrológicos), traduzem-se na ocorrência de diferentes tipologias de instabilidades geomorfológicas, com distintos mecanismos de rotura e características cinemáticas. Neste contexto, tem sido considerada prioritária a monitorização de arribas costeiras e de vertentes e/ ou taludes, enquanto domínios geomorfológicos mais comuns na Região.

125. Os usos do solo nos Açores sofreram grandes modificações ao longo da história, em consequência da sucessiva existência de períodos temporais, onde dominavam algumas culturas, como os cereais, o anil, a vinha, a laranja, o chá, o ananás ou as pastagens, que iam-se impondo e alterando a paisagem. Nos últimos anos, a intensificação da atividade agropecuária tem-se repercutido no aumento das áreas de pastagens (embora com alguma rotatividade cultural), eliminando áreas agrícolas, florestais e matos, com reflexos na diminuição da biodiversidade. Mais de metade do território da região está afeto ao uso agro-pastoril, com 42% de pastagens (COSA, 2007).

126. As áreas territoriais em que a floresta e a vegetação natural têm uma maior representatividade e refletem um estatuto de proteção, atribuído no âmbito da Rede de Áreas Protegidas dos Açores ou da Rede Natura 2000 é composta por 9 Parques Naturais de Ilha e 1 Parque Marinho dos Açores. A aplicação de Diretivas Comunitárias e Convenções internacionais fundamentou a criação de 15 Zonas de Proteção Especial e 26 Sítios de Importância Comunitária (já foram 23 classificados como Zonas Especiais de Conservação), da Rede Natura 2000, e ainda 13 Sítios RAMSAR. A UNESCO classificou, ao abrigo do programa Man and Biosphere, as Reservas da Biosfera do Corvo, Flores e Graciosa, e a Paisagem da Cultura da Vinha da Ilha do Pico, como Património da Humanidade (REAA 2011-2013), e mais recentemente as Fajãs de São Jorge, no ano de 2015. A UNESCO classificou, ao abrigo do programa Man and Biosphere, as Reservas da Biosfera do Corvo, Flores, Graciosa e São Jorge, e a Paisagem da Cultura da Vinha da Ilha do Pico, como Património da Humanidade (REAA 2014-2016).

127. A ocupação do solo apresenta padrões semelhantes em todas as ilhas do arquipélago. As áreas urbanas localizam-se normalmente junto às zonas costeiras, ao longo dos festos de mais fácil acesso

ou das vias principais, havendo uma forte presença de áreas agrícolas e de pastagem entre estas zonas e o interior das ilhas, que por sua vez são ocupadas essencialmente por floresta e vegetação natural. Esta realidade traduz-se numa economia regional suportada sobretudo na atividade agropecuária, sendo o setor agroflorestal responsável, em 2015, por 9,4% da riqueza gerada na Região (VAB) e por 14,6% do emprego total (valores muito superiores ao todo nacional, com 1,9% e 5,4%, respetivamente).

128. A Região dispõe de fontes de energia renovável como solar, eólica, hídrica e geotérmica, apesar de ser atualmente maioritariamente dependente dos derivados do petróleo, sendo que, no ano de 2016, cerca de 32% da energia produzida na Região tem origem em fontes renováveis, um valor aquém dos 60% que se pretende alcançar até 2020. A energia geotérmica é a mais significativa (19% em 2016) e com maior potencial, devido à localização e à presente atividade vulcanológica no arquipélago, existindo apenas em 2 ilhas, São Miguel e Terceira.

129. A estruturação de ocupação urbana dos Açores está marcada por dois fatores fundamentais: as condições biofísicas e climáticas das ilhas e a influência histórica dos processos de povoamento. Em primeiro lugar, impõe-se um condicionamento bioclimático que explica uma ocupação urbana concentrada nas faixas litorais, contrastando com um território interior, com altitudes superiores a 350 metros, quase sempre despovoado. Simultaneamente, os processos de povoamento colonial, dependentes do mar como via de comunicação privilegiada, fundaram povoações nas baías mais amplas e abrigadas, concentrando aí as funções administrativas, comerciais e portuárias. No conjunto da RAA, existem 6 centros urbanos com estatuto de cidade (Ponta Delgada, Ribeira Grande e Lagoa em S. Miguel; Angra do Heroísmo e Praia da Vitória na Terceira e Horta no Faial), destacando-se Ponta Delgada com quase 69 mil habitantes.

130. No último período intercensitário, 2001-2011, a população dos Açores teve um crescimento de 2,1% que reforçou a tendência para a estabilização demográfica, caracterizada por ganhos populacionais que, embora moderados, contrariam um período alargado de perdas de população na RAA, fortemente marcado pela emigração. Todavia este padrão não é uniforme, verificando-se uma mobilidade dos aglomerados mais pequenos para os centros urbanos de maior dimensão, correspondendo muitas vezes ao abandono das atividades agrícolas nos meios rurais, com reflexos na paisagem, com um domínio das pastagens e da

floresta (menos exigentes em recursos humanos).

131. A população proveniente dos aglomerados de menor dimensão ou que se transfere dos núcleos antigos das cidades, concentra-se principalmente nas áreas periféricas das principais cidades. Esta situação é particularmente evidente em Ponta Delgada e Lagoa (São Miguel) e em Vila do Porto e Almagreira (Santa Maria) onde a expansão se desenvolve sobretudo ao longo das vias.

132. Em 2011, o peso relativo da população mais jovem era superior ao valor médio nacional, demonstrando que a região mostra um perfil de envelhecimento mais atenuado que o continente. No entanto, verifica-se uma forte tendência para o envelhecimento, que já se vem a verificar desde a década anterior. Assim, entre 2001 e 2011, a população com menos de 24 anos teve um decréscimo acentuado (menos 14,6%, no grupo etário dos 0 aos 14 anos e menos 15,5%, dos 15 aos 24 anos de idade), ao mesmo tempo que a população dos 25 aos 64 anos de idade teve um acréscimo de mais 15,2%. A população com mais de 65 anos aumentou 3,8%.

133. Na RAA existe um conjunto de medidas de política social que concorrem para o combate à Pobreza e Exclusão Social, a qual visa congregar as várias ações, projetos e medidas que têm sido implementadas na Região, mas também conceber e/ou recriar metodologias de intervenção que mitiguem os efeitos destes fenómenos. Assim, nos últimos anos, têm sido feitos diversos investimentos públicos em infraestruturas e equipamentos, de forma a aumentar o seu número e capacidade no âmbito de diversas áreas, como intervenção social, novas tecnologias, cultura, desporto, educação, saúde, acessibilidade e mobilidade.

134. Em 2015, o PIB da RAA representava, em média, 2,1% do PIB português. No período 2007-2016, a taxa de emprego decresceu a uma média anual de 0,48%, sendo que no período 2009-2013 apenas se verificaram taxas de emprego negativas, regressando ao crescimento em 2014. O setor terciário prevalece como o mais importante na atual economia regional, correspondendo, em 2013, a 77,8% do VAB e a 72,5% do emprego da Região. O crescimento do setor dos serviços, em detrimento dos restantes, resulta de um impulso em atividades associadas ao aumento do turismo (alojamento, restauração e atividades recreativas). A expressividade do setor terciário é comum em regiões insulares, que devido à sua localização, demografia, dimensão e nível de desenvolvimento, apresentam dificuldades na sua modernização e industrialização.

135. A importância de atividades transformadoras de bens transacionáveis é limitada às indústrias alimentares, das bebidas e do tabaco. O setor primário, apesar de ser o setor de menor expressão, tem vindo a aumentar o seu relevo na economia regional, registando apenas 9,4% do VAB, em 2015. Destaca-se ainda a diversificação das atividades económicas associadas aos setores de especialização tradicional, nomeadamente as produções de ananás, de banana e do chá, de carne bovina (região demarcada dos Açores) e seus produtos derivados, e a pesca.

136. A composição da oferta turística da Região, está dividida em Hotelaria Tradicional, Turismo em Espaço Rural e Alojamento Local. Em 2017, a RAA apenas conseguia captar 2% da capacidade dos empreendimentos turísticos a nível nacional. O alojamento local detém pouca relevância na região¹. Entre 2009 e 2015, a região quase duplicou o número de hóspedes (mais 45%), registando, em 2015, 425 mil hóspedes, que geraram quase 1,3 milhões de dormidas (3% do total nacional). As dormidas de estrangeiros aumentaram de 54% em 2007 para 59% em 2015. Apesar de se verificar uma pequena diminuição das dormidas de nacionais, em 2015 representavam 41% do total regional. Em termos territoriais, a região caracteriza-se por concentração da atividade turística em torno do concelho de Ponta Delgada, que representa mais de metade da capacidade instalada, das dormidas e dos hóspedes. Importa ainda referir que o perfil do turista tem vindo a alterar-se, muito devido ao status quo externo existente nos nossos dias, a uma melhor definição do produto turístico da RAA, e a uma maior notoriedade que a mesma tem adquirido no exterior, permitindo assim que o visitante estrangeiro esteja cada vez mais presente no território regional, em vez da preponderância anterior do turista nacional.

137. A investigação e a inovação são fatores preponderantes no desenvolvimento e crescimento da Região, sendo que o seu potencial restringe-se fundamentalmente ao setor público, sendo a Universidade dos Açores a entidade de maior relevância, bem como entidades que integram o Sistema Científico e Tecnológico dos Açores (SCTA), como os laboratórios públicos ou o INOVA e as suas unidades de desenvolvimento científico e tecnológico.

138. O Governo dos Açores desenvolveu uma Estratégia de Investigação e Inovação para a Especialização Inteligente para o período 2014-2020, onde designa como áreas prioritárias para apoio às atividades de investigação e de inovação e à decisão

dos investimentos estruturais europeus a "Agricultura, Pecuária e Agroindústria", "Pescas e Mar", e "Turismo".

139. Os Parques de Ciência e Tecnologia das ilhas de São Miguel e da Terceira estão direcionados para as áreas da tecnologia da informação e das ciências da terra e para as áreas da agroindústria, biotecnologia e indústrias criativas, respetivamente. Destaca-se a presença de várias entidades da área da tecnologia aeroespacial na ilha de Santa Maria.

140. Em 2016, cerca de 80% da população tem uma ligação à internet. Desde 2011, o número de clientes residenciais das redes e serviços de alta velocidade em local fixo na Região tem crescido a uma taxa média anual de cerca de 25%. Verifica-se um crescimento na utilização da internet na Região, entre 2007 e 2016, de 30,5% para 71,4%, sendo uma ferramenta cada vez mais utilizada, principalmente, para compras *online*.

141. O sistema de transportes da Região assegura a minimização das condições ultraperiféricas dos Açores, que se caracteriza pela insularidade, pela dispersão geográfica e pela reduzida dimensão das suas ilhas, sendo imprescindível a existência de um sistema de transportes eficiente e sustentável, e que coordene os transportes marítimos, aéreos e terrestres. A rede de transporte rodoviário de passageiros tem vindo a aumentar a sua extensão, numa taxa média anual de 2,40%, mantendo-se constante o número de passageiros transportados.

142. Os Açores reúnem características ideais para a implementação da mobilidade elétrica, considerando nomeadamente a existência de percursos médio diário e a reduzida dimensão das ilhas *versus* autonomia crescente dos veículos elétricos. Assim, a Região vai apostar na mobilidade elétrica, de modo a reduzir a dependência de combustíveis fósseis e incentivar a descarbonização.

143. Todas as ilhas têm infraestruturas aeroportuárias e portuárias, o que melhora o acesso de passageiros e da carga a todos os concelhos. No entanto, devido ao constante crescimento da Região, principalmente a nível turístico, pretende-se a melhoria e modernização das infraestruturas, de forma a aumentar a segurança e eficiência operacional das mesmas, visto serem de grande impacto na vida das pessoas e com elevada dinâmica de desenvolvimento.

144. Com a abertura do espaço aéreo regional e com a entrada de novas companhias aéreas, nomeadamente nas ilhas de São Miguel e Terceira,

verificou-se um aumento do número de passageiros na Região, de cerca de 32% entre 2007 e 2016. Na mesma tendência, o transporte marítimo aumentou o número de passageiros em 14%, para o mesmo período. No transporte de carga, verificou-se que decresceu a quantidade embarcada e desembarcada, especialmente entre 2010 e 2014, devido à crise económica. Mais recentemente observa-se uma inversão desta tendência, apresentando já um aumento de carga movimentada.

145. A Região aprovou, em 2012, o seu Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial, o qual procede ao desenvolvimento das anteriores bases da política de ordenamento do território e de urbanismo, definindo o regime de coordenação dos âmbitos do sistema de gestão territorial, o regime geral do uso do solo, bem como o regime de elaboração, acompanhamento, aprovação, execução e avaliação dos Instrumentos de Gestão Territorial, adequando o sistema de planeamento territorial às especificidades físicas, socioeconómicas e institucionais da Região.

146. Verificou-se uma forte dinâmica ao nível do planeamento e ordenamento do território na RAA, sendo que em 2010 foi aprovado o Plano Regional de Ordenamento do Território dos Açores, enquanto instrumento de desenvolvimento territorial que estabelece as grandes opções com relevância para a organização do território. Em termos de instrumentos de política setorial, a Região disponha, no final de 2016, de seis planos setoriais de ordenamento do território, um na área do turismo, um no domínio da Rede Natura 2000, um no âmbito dos resíduos, um outro na área das atividades extrativas e outro no âmbito da gestão de riscos de inundações. Acrescenta-se que com a aprovação do Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial dos Açores, o Plano Regional da Água passou também a constituir para efeitos legais um plano setorial de ordenamento do território.

147. Em 2016, todas as ilhas dos Açores têm em vigor Planos de Ordenamento de Orla Costeira, dez no total, sendo que a ilha de São Miguel é abrangida por dois Planos de Ordenamento de Orla Costeira (Costa Sul e Costa Norte). Para além disso, encontravam-se também em vigência, naquela data, cinco Planos de Ordenamento de Bacia Hidrográfica de Lagoa e um Planos de Ordenamento de Área Protegida.

148. Denotou-se, igualmente, uma evolução significativa ao nível dos Planos Diretores Municipais aprovados. Assim, e em 2008, apenas tinha sido aprovada a revisão de um Plano Diretor Municipal

(concelho de Ponta Delgada), enquanto que no intervalo de tempo entre 2009 e 2016, foram publicadas cinco revisões (concelhos de Vila do Porto, Lagoa, Nordeste, Vila Franca do Campo e Lajes do Pico), perfazendo assim cerca de 32% dos municípios da região com as respetivas revisões dos seus Planos Diretores Municipais em vigor. Relativamente a Planos de Urbanização (nove) e de Pormenor (catorze), em 2016, registavam-se vinte e três planos eficazes. Apesar de oito (Corvo, Santa Cruz das Flores, Lajes das Flores, São Roque do Pico, Lajes do Pico, Madalena, Velas e Calheta) dos dezanove municípios da Região não possuíam qualquer plano desta natureza, considera-se que o balanço final é positivo.

149. Em 2010 foi elaborado o 1º Relatório de Avaliação do Plano de Ordenamento da Bacia Hidrográfica da Lagoa das Furnas e o 1º Relatório de Avaliação do Plano de Ordenamento da Bacia Hidrográfica da Lagoa das Sete Cidades e em 2013 foi elaborado o 1º Relatório de Avaliação do Plano de Ordenamento da Paisagem Protegida da Cultura da Vinha da Ilha do Pico. Posteriormente, em 2014, foi elaborado o 2º Relatório de Avaliação do Plano de Ordenamento

da Bacia Hidrográfica da Lagoa das Furnas e o 2º Relatório de Avaliação do Plano de Ordenamento da Bacia Hidrográfica da Lagoa das Sete Cidades. Nesta sequência, no final de 2015 foram iniciados os trabalhos de avaliação do Plano de Ordenamento da Orla Costeira de São Jorge. Assim, até ao final do ano de 2016, existiam no total cinco Relatórios de Avaliação de Planos Especiais de Ordenamento do Território concluídos e um em fase de conclusão.

150. Considera-se que o Sistema de Gestão Territorial nos Açores tem evoluído decisivamente nos últimos anos, fruto do esforço do Governo Regional, das autarquias locais e da colaboração de outros parceiros da sociedade civil. Este trabalho tem permitido atenuar as lacunas ainda existentes, atendendo quer às especificidades geológicas, biofísicas e socioeconómicas do arquipélago, quer às opções de política territorial prosseguidas pelos órgãos do governo próprio.

1 Dados dos empreendimentos turísticos retirados a 14 de setembro de 2017, do Registo Nacional de Turismo e dos alojamentos locais a 20 de junho de 2017 do RNT.



3.7

Região Autónoma da Madeira

151. O arquipélago da Madeira é formado pela Ilha da Madeira com uma área de 740,7km², pela Ilha do Porto Santo com 42,5km², pelas Ilhas Desertas com um total de 14,2km², no conjunto das suas 3 ilhas, e ainda pelas Ilhas Selvagens cujo conjunto de 3 ilhas e dezasseis ilhéus detêm uma área de 3,6km². Apenas se encontram habitadas as duas ilhas maiores - Madeira e Porto Santo, abrangendo 11 municípios, Calheta, Câmara de Lobos, Funchal, Machico, Ponta do Sol, Porto Moniz, Porto Santo, Ribeira Brava, Santa Cruz, Santana e São Vicente, os quais englobam um total de 54 freguesias.

152. O arquipélago da Madeira situa-se na região subtropical do Atlântico Norte, sendo caracterizado por um clima ameno que se deve ao efeito moderador do oceano sobre a amplitude térmica, enquadrando-se no âmbito climático regional associado à região da Macaronésia. Nos meses de inverno, os sistemas depressionários que chegam ao arquipélago da Madeira dão origem à formação de depressões locais que resultam em precipitação abundante. No verão, verifica-se uma predominância de ventos do quadrante norte que estão associados

ao ramo leste do anticiclone dos Açores.

153. Na Ilha da Madeira, a existência de zonas muito acidentadas favorece a ocorrência de precipitação orográfica, particularmente na face Norte da Ilha. À precipitação orográfica acrescenta-se o efeito de precipitação oculta resultante da condensação de água sobre e intercepção de água pela vegetação local. Em contraste, a ilha do Porto Santo, sendo afetada pelos mesmos sistemas meteorológicos, apresenta condições climáticas mais secas que a ilha da Madeira, tal como as ilhas Desertas e Selvagens. Estas ilhas apresentam orografias progressivamente mais suaves, o que contribui para progressivamente menores alterações sobre as condições meteorológicas definidas pelos movimentos atmosféricos de grande escala, resultando em condições climáticas progressivamente mais secas.

154. No que se refere a águas residuais tratadas em ETAR, estas correspondem a cerca de 35% das descargas identificadas e ocorrem nas zonas baixas da ilha da Madeira, ou seja, junto à linha de

costa. As descargas de águas residuais urbanas ocorrem fora das zonas de máxima infiltração das massas de água subterrânea, localizadas nas zonas altas e aplanadas da ilha da Madeira, minimizando desta forma a entrada de substâncias contaminantes para o meio hídrico subterrâneo.

155. A Biodiversidade (espécies, habitats e ecossistemas), a paisagem, o mar e os recursos marinhos constituem um património de valor incalculável, de elevado interesse científico, tecnológico e económico, sendo que a diversidade dos valores naturais que o arquipélago da Madeira ostenta e a preocupação pela preservação dos mesmos, é comprovada pela diversidade de áreas protegidas existentes.

156. As áreas protegidas na RAM englobam desde áreas exclusivamente terrestres, como o Parque Natural da Madeira, onde os valores naturais coabitam diariamente com a atividade humana e áreas exclusivamente marinhas, como a Reserva Natural Parcial do Garajau e a Reserva Natural da Rocha do Navio. Englobam ainda áreas mistas (terrestres e marinhas), como a Reserva Natural das Ilhas Desertas, a Reserva Natural das Ilhas Selvagens e a Rede de Áreas Marinhas Protegidas do Porto Santo, autênticos santuários da vida selvagem terrestre e marinha, com enorme importância para a preservação de espécies únicas no mundo. Em 2016 foi criada a Área Protegida do Cabo Girão, na sua parte marinha pelo Parque Marinho do Cabo Girão e na sua parte terrestre pelo Monumento Natural do Cabo Girão e pela Paisagem Protegida do Cabo Girão.

157. Os espaços florestais são atualmente compostos por floresta natural (floresta Laurissilva) e por floresta cultivada. Não obstante a pressão humana a que foi sujeita no passado, a floresta natural da Ilha da Madeira constitui a maior mancha de Laurissilva do mundo, sendo reconhecida internacionalmente como a que se encontra em melhor estado de conservação, estando atualmente classificada como Património Mundial Natural pela UNESCO.

158. Da análise dos dados de uso/ocupação do solo conclui-se que os espaços florestais na Região (terrenos ocupados com floresta, matos e herbáceas ou outras formações vegetais espontâneas) ocupam 76% da área total da RAM. Na ilha da Madeira cerca de 46% da sua área é ocupada por floresta e outras áreas arborizadas e 33% por matos e herbáceas. Na Ilha de Porto Santo os matos e herbáceas assumem a principal componente dos espaços florestais, representando cerca de 60% da área da ilha, enquanto as áreas de floresta e outras áreas arborizadas

representam cerca de 8%. Nas ilhas Desertas e Selvagens os espaços florestais correspondem a áreas de vegetação natural espontânea.

159. Comparando os dados dos dois últimos inventários florestais verifica-se que a área dos espaços florestais aumentou cerca de 4% na Ilha da Madeira, na sua maioria devido ao abandono das áreas agrícolas e intervenção florestal nesses terrenos abandonados, tendo-se mantido praticamente inalterada na Ilha de Porto Santo.

160. No período 1995/2011, o VAB de Agricultura, produção animal, caça, floresta e pesca apresentou um crescimento superior a 35%. Em 2011, o setor agro-florestal foi responsável por 1,64 % do VAB regional (4 460 milhares de euros), valor que não reflete a importância da agricultura e silvicultura na estrutura económica e social da Região: a agricultura madeirense, com todas as características (redes de levadas, a micro propriedade, os muros de suporte, etc.), origina um tipo de paisagem extremamente singular e humanizada, da qual o turismo não pode prescindir.

161. O número de produtores agrícolas sofreu um decréscimo de 5,4% entre 1999 e 2009 denotando um ligeiro envelhecimento. A reduzida dimensão do mercado para os produtos agrícolas, com sobrecustos de transporte e de fatores de produção e dificuldades de acesso aos mercados externos, a par de uma incipiente organização da produção que impossibilita a concentração da oferta.

162. A rede elétrica da Ilha da Madeira é abastecida por cinco tipos de fontes de energia, nomeadamente: recursos hídricos, energia eólica, energia fotovoltaica, energia resultante da incineração de resíduos sólidos urbanos e energia térmica, resultante da utilização de produtos fósseis, como o fuelóleo, o gasóleo e o gás natural. O sistema electroprodutor na Ilha da Madeira compreende uma central termoelétrica, nove centrais hídricas e mini-hídricas e quatro parques eólicos, sendo complementado com uma central termoelétrica, uma central mini-hídrica e cinco parques eólicos, todos geridos por operadores privados. Na ilha do Porto Santo, o parque electroprodutor é constituído por uma central termoelétrica, dois parques eólicos e por sistemas fotovoltaicos. No setor da produção destacam-se ainda os seguintes projetos: a Introdução de Gás Natural na Madeira e a Mobilidade Elétrica. De ter em conta para este setor a fragilidade na segurança do aprovisionamento de energia primária e fornecimento de energia elétrica, com elevada dependência do exterior, e

os sobrecustos devidos ao transporte marítimo, à reduzida escala dos mercados e ao afastamento das redes energéticas e centros logísticos continentais.

163. De acordo com o Censos 2011, a população regional atingia os 267.785 residentes originando uma densidade média de 334,31 hab/km², valor significativamente superior à média nacional de 115 hab/ km². Todavia, se considerarmos que a população se encontra concentrada abaixo dos 700 metros, faixa onde se desenvolve toda a atividade económica, pode concluir-se que a pressão demográfica é bastante acentuada. Ao número de residentes, acresce ainda um fluxo de população flutuante de cerca de 15 mil turistas/dia.

164. O padrão de distribuição demográfica apresenta acentuadas diferenciações ao nível regional. No concelho do Funchal, com o maior agregado populacional, concentram-se 111.892 habitantes (42% da região), apresentando uma densidade populacional de 1.469 hab./km². O concelho do Porto Moniz é o menos densamente povoado com apenas 32,69 hab./km². Do ponto de vista da distribuição etária, 16% da população tem 14 ou menos anos de idade, 15% tem mais de 65 anos, encontrando-se a grande maioria (69%) da população na faixa etária dos 15 aos 64 anos.

165. Verifica-se um crescimento das taxas de escolarização e de conclusão do Ensino Secundário (cerca de 51%, em 2011) fortemente associado ao investimento na expansão da oferta dos Cursos de Dupla Certificação. Existe ainda uma melhoria dos indicadores de qualificação dos trabalhadores, centrada no aumento do peso dos quadros superiores e dos quadros médios.

166. No período pós-2007 o contexto económico na RAM sofreu uma profunda deterioração resultante dos impactos combinados da forte crise europeia e mundial, e do processo de ajustamento pesado a que as economias portuguesa e madeirense ficaram sujeitas na sequência do acesso ao Fundo Europeu de Estabilização Financeira (FEFF), tendo-se verificado, sobretudo a partir de 2012, uma forte inversão de tendência nos indicadores de rendimento quer pela via da diminuição do produto, quer pela via do aumento da carga fiscal.

167. A crise no turismo afetou inicialmente a procura por via da menor capacidade de efetuar despesas turísticas e de viajar das populações, nomeadamente nos mercados europeus emissores mais importantes, como sejam a Alemanha e o Reino Unido, obrigando

a oferta (destinos / empreendimentos) a adaptar-se ao novo poder de compra da procura. Agravando a crise mundial / europeia do setor do turismo, o desenvolvimento súbito de destinos emergentes (na Europa) que se tinha iniciado no período pré-crise e a exigência de normas ambientais trouxeram desafios estruturais para os destinos turísticos mais maduros. Assim, os recursos turísticos que reforçam a atratividade da RAM: recursos primários de Biodiversidade, Mar e Paisagem - levadas e veredas, património natural e construído; infraestruturas de suporte a novos produtos turísticos; a oferta de alojamento hoteleiro, relativamente moderna e caracterizada por uma acentuada segmentação da procura que é necessário assegurar (5 estrelas e outros padrões de alojamento); e a capacidade instalada de estruturas e recursos formativos na área turística, bem como das relacionadas com os modos de transporte entre as ilhas e com o exterior, resultaram num conjunto de dinâmicas, que permitiram à RAM o relançamento competitivo do *Cluster* Turismo na Madeira e no Porto Santo.

168. Em 2017 a capacidade dos empreendimentos turísticos encontrava-se em quase 29 mil¹. Entre 2009 e 2015, a região assistiu a um aumento do número de hóspedes (mais 26%). Em 2015 registaram-se mais de 7 milhões de dormidas, sendo a terceira região com maior peso nacional (13%). Os estrangeiros assumem uma forte importância, com 90% do total de dormidas (o valor mais elevado do país). A região tem um padrão de atratividade polarizado pelo concelho do Funchal, que capta mais de 60% da capacidade dos empreendimentos turísticos (40% dos alojamentos locais), das dormidas e dos hóspedes.

169. No âmbito da Agência Regional para o Desenvolvimento da Investigação Tecnologia e Inovação (ARDITI) foi criado o Observatório Oceânico da Madeira (OOM) com responsabilidades na definição estratégica do domínio de intervenção dos Recursos e Tecnologias do Mar, contribuindo para o alinhamento estratégico com o *Cluster* Marítimo da Macaronésia e com a Estratégia Nacional para o Mar. Com a formalização deste *Cluster*, que envolve entidades públicas e privadas da RAM, Açores e Canárias, numa "plataforma de entendimento", foram dinamizados importantes interesses económicos para diversos setores, nomeadamente, pesca e aquicultura, turismo de cruzeiros, transportes marítimos e outras atividades marítimo-portuárias que poderão contribuir para estruturar o desenvolvimento da economia do mar.

170. O nível de investimento em Investigação e Desenvolvimento (I&D), em 2012, era inferior a 0,3%

do PIB (em ligeira redução face a 2010), mais de cinco vezes inferior ao nível de Portugal e situando-se bastante aquém das metas estabelecidas pelo PNR e pela Estratégia Europa 2020 (de 0,25% para 3%). Neste panorama desfavorável, destaca-se o nível de atraso do Investimento em I&D do setor privado que atingia 0,09%, em 2012, em recuperação face a 2010 (0,04%). O Plano de Ação para a Investigação, Desenvolvimento Tecnológico e Inovação da RAM (PIDT&I), constitui um instrumento de suporte ao aumento do investimento regional em inovação e à reorganização das entidades públicas com competências específicas nos domínios do Plano.

171.A RAM apresenta uma rede moderna de infraestruturas e equipamentos educativos, de saúde e apoios de proximidade, que podem servir de base ao desenvolvimento económico regional, à atenuação de assimetrias territoriais e à melhoria das condições de suporte à coesão social e territorial. Estes equipamentos apresentam capacidade para satisfazer procuras mais qualificadas e de integrar (no caso da saúde) perspetivas de adensamento da cadeia de valor do Turismo no segmento Hospitality.

172.O sistema urbano é caracterizado pela expansão de áreas periurbanas e de habitação dispersa, cuja contenção é imperativa, pois revelam-se altamente consumidoras de solo e de energia, fenómenos que acentuam os problemas de degradação da natureza, da qualidade e disponibilidade dos recursos, da erosão e impermeabilização dos solos, da energia sustentável e da mobilidade, obrigando de forma casuística e não programada a um avultado investimento público em infraestruturas e na prestação de serviços coletivos. Assim, importa promover a sustentabilidade do território através da consolidação da malha urbana, da reabilitação e melhoramento das infraestruturas coletivas e das grandes redes de serviços, estabelecendo o equilíbrio entre as atividades humanas e a salvaguarda dos valores naturais, prosseguindo com a estratégia que visa a plena coesão territorial na Região e o proporcionar de condições de equidade económica, social e espacial no acesso aos bens, serviços e equipamentos, contribuindo para atenuar a macrocefalia da capital regional e os constrangimentos daí decorrentes.

173.Em 2011 cerca de 154 990 residentes na RAM realizavam viagens pendulares, tendo-se registado um aumento de 8,3% face a 2001. Apesar do predomínio das viagens intraconcelhias, que em 2011 assumiam um peso de 76%, registou-se uma tendência para o aumento das deslocações interconcelhias cujo peso

relativo ascendeu de 19% em 2001 para os 24% em 2011. Neste particular destacaram-se, em 2011, alguns municípios, nomeadamente Câmara de Lobos (43%), Machico (30%), Ribeira Brava (32%) e Santa Cruz (51%).

174.A melhoria das acessibilidades rodoviárias das duas últimas décadas induziu o crescimento das áreas suburbanas e periurbanas do Funchal, justificando o aumento nas deslocações interconcelhias (+33%) entre a generalidade dos concelhos da RAM e contribuindo para a melhoria significativa da mobilidade da população. A concentração de população e atividades económicas no Funchal justificam os fluxos existentes, sendo este o principal polo de atração de viagens na RAM. Diariamente cerca de 30 830 residentes realizam viagens de e para o Funchal, pertencendo-lhe 71,3% das deslocações interconcelhias (26 271 movimentos).

175.O transporte individual é o modo preferencial de deslocação, com uma quota que ascendia a 59% em 2011. Os concelhos de Porto Moniz e Câmara de Lobos são os únicos cujo peso do automóvel particular é inferior a 50% (47,3% e 44,5%, respetivamente), sendo que a Câmara de Lobos possui a maior utilização do transporte público rodoviário (36,8%).

176.No domínio do transporte aéreo a RAM detém infraestruturas modernas e dimensionadas para acolher as perspetivas de crescimento de fluxos de passageiros estimados até 2020. Ainda assim persistem desajustamentos nos níveis de oferta atuais nas ligações entre a ilha da Madeira e o Continente face aos crescimentos de tráfego que se têm registado, em especial nos períodos do ano com maiores índices de procura (e.g. períodos de férias dos estudantes) e que se refletem em elevados preços dos bilhetes. Entre Porto Santo e o Continente, desde outubro de 2015 que se iniciaram duas ligações regulares semanais (uma por sentido), o que deverá contribuir para a redução da pressão nas ligações entre ilhas e para o reforço das acessibilidades externas.

177.As principais infraestruturas portuárias da RAM situam-se nas zonas do Funchal e do Caniçal, e no Porto Santo. O porto do Caniçal movimentada a maioria das mercadorias da Região. Na zona do Funchal regista-se ainda o terminal dos socorridos onde é descarregado parte do cimento consumido, a par do terminal cimenteiro do porto do Caniçal. A descarga de combustíveis na ilha da Madeira é efetuada num terminal específico, situado em zona adjacente ao porto do Caniçal. Existe também um conjunto de portos de apoio às atividades turística e da pesca, distribuídos ao longo da costa da ilha da Madeira,

sobretudo a sul. Na ilha do Porto Santo a totalidade do movimento de mercadorias, bem como de passageiros dos combustíveis, é assegurado pelo único porto.

178. Para o setor dos passageiros o porto do Funchal, na ilha da Madeira, e o porto do Porto Santo, na ilha do Porto Santo, constituem as referências, sendo que no porto do Funchal se destaca de forma expressiva os passageiros em trânsito, associados aos navios de cruzeiro, a par dos passageiros da ligação marítima interilhas.

179. Nos últimos 10 anos, o ordenamento do território na RAM teve uma evolução extraordinária a todos os níveis: de momento encontra-se em elaboração a Revisão do POTRAM (1995), definindo o novo PROTRAM – Plano Regional de Ordenamento da Região Autónoma da Madeira. Por sua vez aos já concretizados planos de política setorial, dos Resíduos (1999), do Ambiente (2000), do Turismo (2002), da Energia (2002), e da Água (2008), juntou-se o da Região Hidrográfica (2014, revisto em 2016), dos Transportes (2016), e dos Riscos de Inundação (publicado em 2017).

180. Na vertente litoral do ordenamento, de grande importância num espaço insular, afigura-se indispensável definir parâmetros de desenvolvimento sustentado para cada atividade utilizadora das diferentes zonas costeiras, tendo sempre presente as dimensões económica, ambiental e social do mar, num quadro de uma abordagem integrada e intersectorial. Revisitando os trabalhos efetuados no âmbito do ordenamento da orla costeira, que não chegaram a merecer consagração legal, encontra-se presentemente em elaboração o POC do Porto Santo, ao que lhe seguirão os POCs da Ilha da Madeira.

181. Para a salvaguarda dos recursos e valores naturais, foram aprovados 7 Planos Especiais, designadamente, os planos de ordenamento e gestão: das Ilhas Selvagens (2009, revisto em 2017), das Ilhas Desertas (2009, revisto em 2017), da Ponta de São Lourenço (2009), da Rede de Áreas Marinhas do Porto Santo (2009), da Floresta Laurissilva (2009), do Maciço Montanhoso Central (2009), e da Reserva Natural Parcial do Garajau (2010), assim como, as medidas de gestão e conservação para os sítios da Rede Natura 2000, nomeadamente para as áreas classificadas de ZEC: Pico Branco – Porto Santo, Ilhéu da Viúva – Santana, Achadas da Cruz – Porto Moniz, Moledos – Ponta do Sol e Pináculo - Funchal. Em 2017 foi aprovada e publicada a Revisão do Plano de Ordenamento e Gestão das Ilhas Selvagens e a Revisão do Plano de Ordenamento e Gestão das Ilhas Desertas.

182. Com a adaptação à Região do RJGT (2008), foi possível centralizar e otimizar a elaboração dos planos de ordenamento do território, e conseqüentemente da 2ª geração de PDM. Dos 11 Municípios da Região até à 1ª metade de 2018, foram revistos 5 PDM (Calheta - 2013, Ponta do Sol - 2013, Ribeira Brava - 2015 e Santana - 2017 e Funchal - 2018) e 5 PDM encontram-se em revisão (Câmara de Lobos, São Vicente, Machico e Santa Cruz). Apenas 2 PDM ainda não deram início à revisão (Porto Moniz e Porto Santo).

183. Ao nível dos Planos de Urbanização e Planos de Pormenor, a maioria dos concelhos tem um plano de urbanização aprovado para sua principal centralidade, sendo o concelho do Funchal o mais dinâmico ao nível do planeamento, com 7 PU e 4 PP em vigor, tendo ainda 2 PU e 4 PP em elaboração. O concelho do Porto Santo tem 2 PU em vigor e a Ponta do Sol tem 1 PU em vigor e outro em elaboração. Os concelhos da Calheta, Porto Moniz e Santa Cruz também têm 1 PU em vigor e mais 2 PU em elaboração.

184. O PREPCRAM foi elaborado para a generalidade das situações de emergência e que podem resultar em acidentes graves ou catástrofes que afetem populações, património edificado, ambiente e atividades socioeconómicas, nomeadamente através de riscos naturais, tecnológicos e mistos. Dos riscos identificados destacam-se, pela sua maior incidência, os seguintes: Cheias e inundações rápidas, bem como acumulações de depósitos aluvionares; Inundações e galgamentos costeiros; Movimento de massas em vertentes; e Incêndios florestais.

185. A RAM, devido às suas características e especificidades, possui uma particular vulnerabilidade aos impactos das alterações climáticas, nomeadamente ao aquecimento global e diminuição da precipitação, à elevação do nível do mar e eventos climáticos extremos, tendo sido desenvolvida a Estratégia Regional de Adaptação às Alterações Climáticas, designada de Estratégia CLIMA-Madeira, sendo um dos objetivos promover a integração de medidas de adaptação nos programas e planos existentes na RAM.

¹ Dados dos empreendimentos turísticos retirados a 14 de setembro de 2017, do Registo Nacional de Turismo e dos alojamentos locais a 20 de junho de 2017 do RNT.

A person wearing a checkered shirt is shown from the side, leaning over a table. They are holding a red pen and drawing a line on a large architectural plan or map spread across the table. The background is slightly blurred, showing more of the table and the person's arm.

4.

**SISTEMA
DE GESTÃO
TERRITORIAL**



Introdução.

O sistema de gestão territorial é uma peça estruturante da política de ordenamento do território. Na sua essência, o sistema que temos hoje foi concetualizado no final dos anos 90, não chegou a ser implementado em plenitude e mereceu diversas atualizações, a última e mais profunda das quais ocorrida em 2014, com a entrada em vigor da nova Lei de Bases da Política Pública de Solos, do Ordenamento do Território e Urbanismo.

Atualmente, o país atravessa um período de transição com a necessidade generalizada de adaptação dos planos pré-existentes aos determinantes do novo quadro legal, estando a iniciar-se um período que exige esforços concentrados da administração central, regional e local para que seja possível conseguirmos alcançar esse objetivo.

O PNPOT é o instrumento de topo do sistema de gestão territorial, sendo orientador dos demais instrumentos de planeamento e programação. No contexto atual, a sua alteração assume-se como particularmente importante para congregar os atores relevantes em torno de uma reflexão sobre o diagnóstico da situação do planeamento em Portugal e para, numa perspetiva antecipativa, identificar os desafios que se colocam aos Programas e Planos do futuro.



Sistema de Gestão Territorial

1. A Lei de Bases Gerais da Política de Ordenamento do Território e de Urbanismo, de 1998, e o Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial, de 1999, foram um marco na organização do sistema de planeamento. Estes diplomas consagraram o edifício jurídico do sistema de gestão territorial, estabelecendo a tipificação dos instrumentos de planeamento, as regras de articulação entre entidades e entre instrumentos de planeamento, o sistema de monitorização e avaliação e as ferramentas de programação e execução dos planos.

2. Este quadro legal foi alterado com a entrada em vigor da Lei de Bases Gerais da Política Pública de Solos, do Ordenamento do Território e do Urbanismo (LBGPPSOTU), em 2014, e do novo Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial (RJIGT) em 2015, diplomas que vieram integrar os princípios e os instrumentos da política de solos e da política de ordenamento do território e de urbanismo no mesmo edifício jurídico. Desde 2015 e até 2020, o sistema de gestão territorial atravessa um período de transição em que decorre a recondução dos planos pré-existentes aos novos figurinos consagrados pelo atual quadro legal e durante o qual a administração e o cidadão terão de lidar com semânticas e esquemas de sucessão e interação de planos e programas de difícil assimilação.

3. No quadro da Lei de Bases de 1998 foi criada a figura do Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território (PNPOT) e estabelecida a diferenciação básica entre instrumentos de desenvolvimento territorial, de natureza estratégica, programática e orientadora, onde foram inscritos o PNPOT, e os Planos Regionais de Ordenamento do Território (PROT), e os instrumentos de planeamento territorial, de natureza regulamentadora e vinculativos dos particulares, onde se inscreveram os Planos Diretores Municipais (PDM), os Planos de Urbanização (PU) e os Planos de Pormenor (PP). Nesta estrutura foram, ainda, consagradas as figuras de Plano Setorial (PS), na qualidade de instrumentos estratégicos de política setorial com incidência territorial e os Planos Especiais de Ordenamento do Território (PEOT), com carácter regulamentador e prevalecente sobre os planos municipais, na qualidade de instrumentos de natureza especial e meio supletivo de intervenção do governo para a prossecução de interesses nacionais com expressão territorial.

4. Posteriormente, em 2007, no âmbito de um

programa de simplificação legislativa e administrativa, o sistema de gestão territorial foi alvo de uma alteração significativa, que visou a simplificação e agilização dos procedimentos de formação e dinâmica dos planos territoriais. Das modificações introduzidas destacaram-se medidas de descentralização e desconcentração de competências, de reforço da concertação de interesses públicos e privados e da redução e concentração de procedimentos administrativos.

5. Os resultados da alteração introduzida em 2007 foram avaliados em 2010, tendo sido registadas algumas falhas de funcionalidade do sistema que ainda hoje se mantêm válidas, não obstante o tempo decorrido, as medidas de melhoria legislativa introduzidas e o progresso do conhecimento e da tecnologia de apoio à gestão da informação e à comunicação. Salienta-se a conclusão de que as conferências de serviço, enquanto modalidade de pronúncia integrada das entidades da administração, não decorriam de forma satisfatória, por falta de comparência de entidades e por dificuldades de organização e funcionamento administrativo que propiciasse a emissão de pareceres fora do modelo tradicional.

6. Concluiu-se, também, que os tempos médios de elaboração dos planos se mantinham longos, principalmente no caso da revisão de PDM e da elaboração de PU, embora ainda, com uma tendência de redução. Constatou-se, ainda a manutenção de problemas de instrução dos processos enviados para depósito e para publicação em Diário da República, com existência de falhas de coerência e consistência, em particular, ao nível das peças gráficas. Efetivamente a redução dos tempos de formação dos planos, a melhoria do desempenho coletivo da administração que acompanha a sua elaboração e a fiabilidade e disponibilidade imediata dos conteúdos aprovados são ainda hoje desafios que merecem atenção e a adoção de medidas de melhoria do funcionamento do sistema

7. O sistema de gestão territorial consagrado em 1999, nunca chegou a ser plenamente operacionalizado em todas as suas componentes, por dificuldades de elaboração e aprovação dos PROT e do próprio PNPOT, que só foi terminado em 2007, por dificuldades de formação das decisões de política setorial territorializada no quadro de planos setoriais, sendo mais comum recorrer-se à elaboração de estratégias e programas e à tomada de decisões fora do sistema de gestão territorial e, igualmente, por dificuldades de dinâmica do planeamento municipal, com as consequentes falhas de atualidade legal e normativa, face à lei e a outros planos e programas

entrados em vigor e falhas de atualidade material, face à evolução das condições socioeconómicas do território. Também a parte do RJIGT relacionada com a programação da execução dos planos municipais ficou sempre longe dos objetivos do regime, entre outras razões por falta de capacidade dos municípios intervirem no mercado de solos e na formação e distribuição das mais-valias da urbanização e edificação.

8. A monitorização e avaliação do sistema de gestão territorial e de cada um dos instrumentos de gestão territorial também não mereceu a concretização prevista, sendo amplamente reconhecida a existência de um défice de avaliação, não obstante os muito significativos progressos efetuados na produção, sistematização e disponibilização de informação no domínio do sistema de gestão territorial e a existência de práticas consolidadas de monitorização em alguns municípios.

9. O novo quadro legal da LBGPPSOTU e do RJIGT, de 2014 e 2015, trouxe alterações ao sistema vigente, algumas de forma e outras de conteúdo, das quais se salienta a diferenciação introduzida entre programas e planos territoriais, incluindo-se na primeira categoria, fundamentalmente, os instrumentos da competência do governo, destinados a estabelecer o quadro estratégico do desenvolvimento territorial, as diretrizes programáticas ou a incidência espacial de políticas nacionais e, na segunda, os instrumentos da competência dos municípios destinados a estabelecer opções e ações concretas de planeamento e organização do território e a definirem o uso do solo.

10. Destacam-se, igualmente, a alteração das regras da classificação e reclassificação do solo, reconduzindo-se o conceito de solo urbano ao já total ou parcialmente urbanizado ou edificado, retirando-se ao PDM a prerrogativa de estabelecer em zonamento as novas áreas a urbanizar e atribuindo-se ao PP com efeitos registais a exclusividade de o promover, bem como a criação de figuras de planeamento intermunicipal Plano Diretor Intermunicipal (PDI), Plano de Urbanização Intermunicipal (PUI) e Plano de Pormenor Intermunicipal (PPI) e, ao nível da política de solos, a afirmação do princípio da aquisição gradual das faculdades urbanísticas e a criação do regime económico-financeiro.

11. A transição do quadro legal e a operacionalização dos novos princípios e determinações encontra-se em curso e coloca grandes desafios à administração central e local, pelo impacto que teve e tem nos planos em vigor. O novo quadro legal veio obrigar a uma ação generalizada de recondução dos planos da

competência do governo à figura de programas e à transposição num curto espaço de tempo das normas dos PEOT em vigor, identificadas como interferentes com o regime de uso do solo, nos PDM, o que implicou um esforço concentrado da administração e veio a revelar-se uma tarefa demasiado complexa e morosa para ser executada nos termos previstos. Por esta razão, em agosto de 2017, foi produzida uma alteração da LBGPPSOTU que prolonga o prazo da incorporação de conteúdos dos PEOT nos PDM para 2020, dando tempo a que até lá se trabalhe na recondução dos Planos Especiais a Programas.

12. Também aos municípios se coloca o desafio de, até 2020, todos os PDM terem de ser alterados ou revistos de molde a incorporarem as novas regras da classificação e reclassificação do solo, sob pena de suspensão das regras que deveriam ter sido alteradas e imposição de sanções em matéria de acesso a apoios financeiros nacionais e comunitários. A concentração no tempo desta dinâmicas de planeamento carecem de preparação da administração central e local e das equipas de planeamento, pois, não obstante a simplificação operada nos procedimentos e as inovações ocorridas ao nível da desmaterialização, as experiências do passado dizem-nos que o exercício de planeamento exigirá recursos humanos e financeiros e elevada capacidade organizativa e de governança, para que seja possível responder, simultaneamente e em tempo a tão elevado número de procedimentos.

13. Igualmente se identifica a necessidade de debate e aprofundamento das questões chave da operacionalização do regime económico e financeiro, no sentido de dar maior suporte à sua definição a nível municipal. Este tema é determinante para a prossecução da execução e para o efetivo funcionamento do sistema de gestão territorial.

14. As regiões autónomas apresentam-se com situações distintas face ao atual sistema de gestão territorial nacional. A RAM aprovou em 2012 o Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial dos Açores, compreendendo os âmbito regional e municipal, seguindo a tipologia de planos da Lei de Bases em vigor à data. A RAM aprovou em 2017 o seu novo quadro legal regional. O desfasamento temporal entre os regimes jurídicos nacional e regional motiva diferenças com significado entre os vários territórios que devem ser acauteladas.

15. O sistema de planeamento em geral, e os planos que o integram, tem vindo a ser alvo de críticas, colocando-se em causa a falta de dinâmica,

a morosidade dos procedimentos de formação dos planos, a complexidade e rigidez dos seus conteúdos, a dificuldade de antecipação dos desafios do futuro, acrescida de falhas de articulação entre entidades competentes e entre instrumentos de planeamento de diferentes naturezas, âmbitos e objetivos. Para esta situação contribui muito a sucessiva alteração de regimes legais aplicáveis ou influentes no domínio do ordenamento do território e do urbanismo, cuja entrada em vigor tem implicações nos trabalhos de elaboração de planos em curso, agravando a morosidade de processo que à partida já padeciam de tempos demasiado longos de elaboração.

16. Embora tenha havido grandes progressos sobre a produção de conhecimento e informação do território, existem ainda défices, quer ao nível da informação temática específica, quer de informação cadastral e cartográfica de base. Regista-se igualmente dificuldades de acesso à informação que merecem o reforço de políticas de promoção de dados abertos e partilhados.

17. A existência de planos em vigor com mais de 20 anos e de tempos de revisão que, em alguns casos, ultrapassam significativamente uma década permite perspetivar a existência de problemas que importa corrigir no âmbito da adoção de práticas administrativas mais consentâneas com as dinâmicas da sociedade e da consideração de conceitos de planeamento mais atuais e adaptativos, mais rigorosos nos princípios e nos pressupostos e mais flexíveis nas soluções.

18. O reforço do reconhecimento dos valores do território e a promoção de uma cultura de ordenamento do território que aproxime instituições e cidadãos dos instrumentos de gestão territorial, é fundamental para que as dinâmicas de planeamento e gestão sejam mais efetivas. Para tal, deve-se evidenciar a importância dos programas e planos para o desenvolvimento territorial e para a qualidade de vida dos cidadãos.

Instrumentos de Gestão Territorial

19. No âmbito do sistema de gestão territorial intervêm, presentemente, cerca de 150 entidades da administração central, periférica e desconcentrada com competências e responsabilidades diversas, além dos 308 municípios competentes pelo planeamento municipal e intermunicipal. No território nacional vigoram presentemente cerca de uma centena de planos da iniciativa do governo que nos termos legais deverão ser reconduzidos a programas. O país está coberto na sua totalidade por PDM que estabelecem

regimes de uso, ocupação e transformação do solo que vinculam os particulares, a ser alvo de alteração ou revisão até 2020. Em dezembro de 2017 estavam em vigor 247 PU e 832 PP em Portugal. Atualmente coexistem em aplicação planos da mesma tipologia elaborados e aprovados ao abrigo de diferentes regimes jurídicos, contabilizando-se um número significativo de planos ainda elaborados sob a Lei de Bases de 1998.

Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território

20. O PNPOT é o instrumento de topo da política de ordenamento do território, estabelece as opções estratégicas relevantes para a organização do território nacional, constitui o quadro de referência dos demais programas e planos e é um instrumento enquadrador da inserção territorial no espaço da União Europeia. O PNPOT 2007 foi aprovado pela Assembleia da República, no culminar de um amplo debate sobre as questões chave da organização territorial do país. Tendo a elaboração deste Programa coincido, em parte, com a programação estratégica do ciclo de fundos comunitários 2007-2013, o programa de ação do PNPOT 2007 foi delineado em sintonia com o suporte financeiro proporcionado por aquele ciclo de fundos.

21. Embora, nos seus traços gerais a componente estratégia do PNPOT 2007 tenha sido até agora o referencial de todo o sistema de planeamento territorial, tendo suportado, também, a programação do ciclo de fundos comunitários em curso, a evolução socioeconómica da última década, as consequências territoriais da crise económica e financeira, os fatores críticos de mudança perspetivados, a desatualização do programa de ação e as alterações do quadro legal e do sistema de gestão territorial levam a que este Programa mereça uma atualização da sua base estratégica a que junta a necessidade de revisão geral da sua componente programática, identificada na decisão da sua alteração.

22. O PNPOT 2007 foi alvo de uma avaliação aprofundada em 2014 com a colaboração da rede de pontos focais que acompanhou a elaboração inicial e com base na consulta e entrevista de mais de 70 entidades da administração nacional regional e local, competentes nos diversos âmbitos e níveis de atuação pela prossecução de instrumentos de planeamento e gestão conformados pelas orientações e diretrizes do PNPOT. A avaliação evidenciou os resultados da implementação do programa de ação e apresentou recomendações para o futuro, apontando,

nomeadamente, a necessidade de investir numa estrutura de governança permanente, de estabelecer referenciais de base territorial para as políticas setoriais, e em particular as redes de serviços de interesse geral e a necessidade de definir referenciais estratégicos para abordagens territoriais integradas e para a contratualização e programação de ações territoriais e de articular melhor os instrumentos de gestão territorial e de programação operacional. Apontou também a indispensabilidade de melhor sistematização e prestação de informação de base territorial e de seguimento das dinâmicas territoriais.

23. Em agosto de 2016, foi decidida a alteração do PNROT com o objetivo último de definição de um novo programa de ação e de operacionalizar um modelo de gestão, acompanhamento e monitorização, tendo em consideração os resultados da avaliação efetuada e dando orientações para os trabalhos a desenvolver, os quais se encontram em curso.

Programas Nacionais Setoriais e Especiais

24. O universo dos PS reúne um conjunto de instrumentos de diferentes domínios setoriais, nomeadamente, recursos hídricos superficiais e subterrâneos, conservação da natureza, perigosidade e riscos, agricultura, floresta, infraestruturas, transportes, atividades económicas, turismo, habitação, saúde e educação, apresentando estes instrumentos configurações e incidências territoriais diferentes. O sistema de gestão territorial prevê uma estrutura e procedimento tipo para esta figura de plano, mas deixa uma ampla abertura para o acolhimento de especificidades materiais a definir no ato de determinação da respetiva elaboração.

25. Consta-se, contudo, que a condução das políticas setoriais não recorre com a frequência expectável a estes instrumentos de planeamento, optando-se por medidas de política setorial fora do sistema de gestão territorial. Esta realidade acarreta algumas dificuldades de interação uma vez que a inserção dos PS no sistema de gestão territorial é uma condição importante para que a articulação dos vários tipos de instrumentos de planeamento se efetive e para que se torne mais clara e fácil a articulação de políticas numa base territorial.

26. O reconhecimento das fragilidades e ameaças aos recursos naturais e valores da orla costeira, áreas protegidas, albufeiras de águas públicas, lagoas e estuários, levou ao estabelecimento dos PEOT, enquanto regimes de salvaguarda de recursos e

valores naturais, estando presentemente em vigor: 19 Planos de Ordenamento da Orla Costeira (9 no Continente e 10 na RAA); 33 Planos de Ordenamento das Áreas Protegidas (25 no Continente, 1 na RAA e 7 na RAM); 43 Planos de Ordenamento das Albufeiras de Águas Públicas e 5 Planos de Ordenamento de Bacias Hidrográficas de Lagoas na RAA. Estes planos constituem a base da gestão e suportam um conjunto de projetos de intervenção, destinados a reduzir perigos e vulnerabilidades, a recuperar valores e recursos naturais ou à valorização ambiental, paisagística e socioeconómica (figura 1).

27. Visando a recondução dos Planos Especiais a Programas Especiais e a facilitar a integração das normas que impõem condicionantes ao regime de uso do solo nos respetivos PDM, foi já dado início a um exercício alargado de elaboração destes Programas. Em agosto de 2017 foi publicado POC de Ovar - Marinha Grande e no final de 2017, no Continente, tinha-se iniciado o processo de elaboração ou revisão de 2 Programas de Orla Costeira, 14 Programas de Área Protegida e 4 Programas de Albufeira de Águas Públicas.

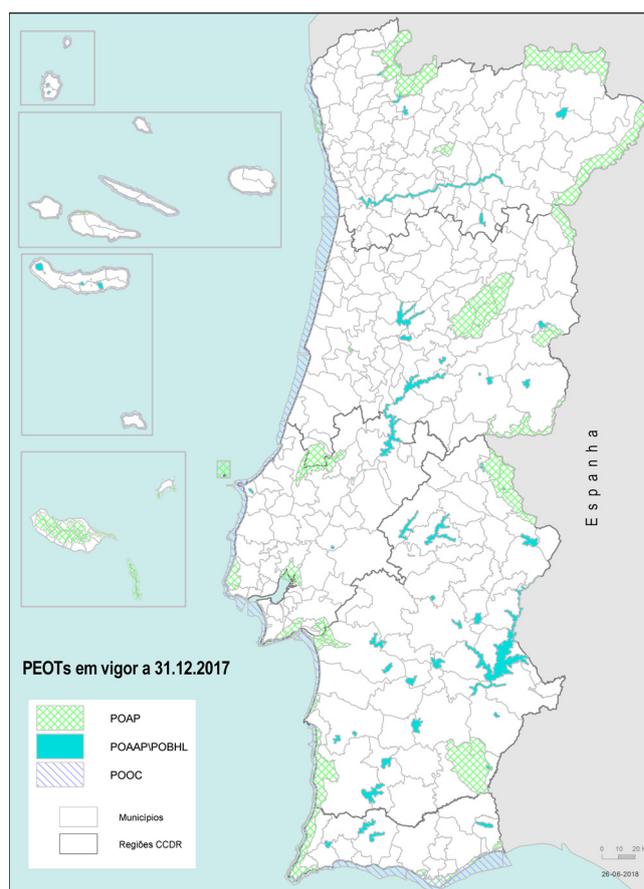


Figura 1: PEOT em vigor a 31-12-2017

Fonte: DGT/SNIT

28. Na sua essência, os Programas Especiais detêm um conteúdo material idêntico aos antecedentes PEOT, continuando estes instrumentos a constituir um meio supletivo de intervenção do governo para a tutela de interesses públicos e a deter a capacidade de estabelecer regimes de salvaguarda de recursos e valores naturais, através de medidas que determinam ações permitidas, condicionadas ou interditas e prevalecendo sobre os planos territoriais. Todavia a articulação regulamentar exigida aos Programas Especiais pelo atual sistema é complexa e tem de ser bem compreendida e gerida.

29. A vinculação dos particulares aos regimes de salvaguarda e de gestão preconizados pelos Programas Especiais, condição essencial da proteção e valorização dos recursos e valores naturais, vai operar-se por via da incorporação dos seus normativos em diversos regulamentos que lhe são externos, ou seja, nos planos territoriais a normativa que condiciona o regime de uso do solo, em regulamentos administrativos de gestão autónomos a normativa de gestão da área protegida e nos instrumentos de ordenamento do espaço marítimo a normativa relativa às áreas marinhas protegidas.

30. O exercício de planeamento coordenado e articulado que se perspetiva neste novo modelo é exigente em termos conceptuais e operacionais, requerendo liderança no processo e capacidade de compromisso nas soluções, por forma a garantir a manutenção da leitura global e da coerência interna de cada Programa Especial aquando da integração de normas no conjunto dos planos territoriais a que corresponde à sua área de intervenção e, simultaneamente, a respeitar a estrutura e lógica interna de cada plano territorial e a esfera de competências das entidades dos vários níveis da administração.

31. Este modelo permite, no entanto, reforçar os exercícios de planeamento e as práticas de gestão a várias escalas e esferas de competência e aprofundar o envolvimento e responsabilização local e setorial pela política de conservação da natureza e biodiversidade, como se pretende. Uma gestão territorial equilibrada que salvaguarde e valorize os recursos e valores naturais, paisagísticos e culturais e promova o desenvolvimento social e económico dos territórios é um dos desígnios desafiantes colocados à tutela das áreas a salvaguardar e o bom funcionamento do sistema de planeamento nos seus vários níveis e âmbitos é essencial para que se consiga realizar este objetivo.

Programas Regionais de Ordenamento do Território

32. Embora previstos com a configuração de instrumentos de natureza estratégica e programática e não vinculativos dos particulares desde 1999, foi demorada a elaboração destes instrumentos de planeamento regional e ainda não existe uma cobertura territorial completa do país. A inexistência de PROT aprovados em todas as regiões é uma falha do sistema de gestão territorial, uma vez que este assenta numa lógica de articulação de instrumentos de planeamento e programação. A matéria do ordenamento do território é uma competência repartida entre o Estado e as autarquias locais, sendo os PROT instrumentos fundamentais para densificarem a estratégia territorial do PNPT e definirem o quadro de referência do ordenamento e desenvolvimento regional a considerar pelos PDM.

33. Os Programas Regionais são também instrumentos decisivos na sua articulação com os programas operacionais regionais, todavia constata-se algumas

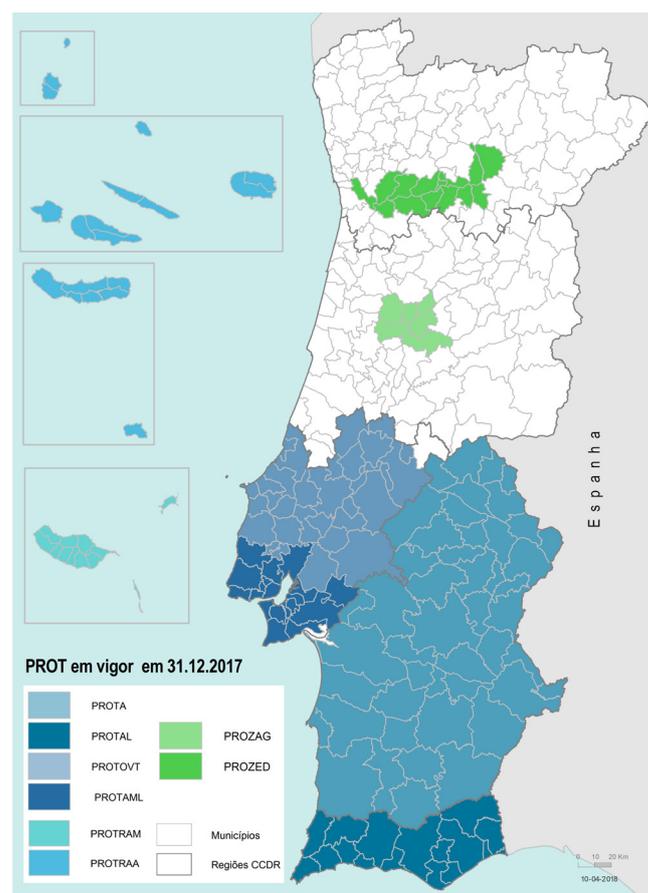


Figura 2: PROT em vigor a 31-12-2017

Fonte: DGT/SNIT

dificuldades de operacionalização desta articulação decorrentes, nomeadamente, dos diferentes tempos de elaboração, da redundância da produção de documentos de estratégia, da falta de capacidade de dinâmica dos programas de ação dos IGT's e da elevada formatação dos programas operacionais.

34. Salienta-se que a assimilação e tradução das orientações e diretrizes dos próprios PROT em vigor para os PDM ainda não está completa, dada a inércia da dinâmica dos PDM que faz com que muitos deles se tenham mantido em vigor nos moldes em que estavam antes da existência de PROT. Por outro lado, o pleno funcionamento destes planos como instrumentos de conciliação e conformação territorial de políticas e planos setoriais não é visível, uma vez que continuam a ocorrer decisões setoriais avulsas, mesmo nos territórios com planos regionais em vigor. Para além destes aspetos, a dinâmica dos PROT atravessa atualmente um período de menor atividade, primeiro, por razões inerentes à própria alteração do quadro jurídico até 2015 e depois disso porque a alteração do PNPT é fundamental para

orientar o novo ciclo de planeamento regional, não obstante a Lei de Bases recomendar a recondução dos Planos Regionais a Programas, no prazo de dois anos.

35. Estão em vigor o PROT da Área Metropolitana de Lisboa, aprovado em 2002, a revisão do PROT Algarve, de 2007, o PROT do Oeste e Vale do Tejo, de 2009, e o PROT Alentejo, de 2010, O PROT da Região Autónoma dos Açores, de 2010, e o PROT da Região Autónoma da Madeira, de 1995 (actualmente em revisão). Foram ainda elaboradas propostas para os PROT Centro e Norte e para a revisão do PROT AML que não chegaram a ser aprovadas (Figura 2).

36. Estão também em vigor dois PROT mais antigos, do início dos anos 90 e com uma configuração muito diferente dos atuais, para a Zona Envolvente do Douro e Zona envolvente das Albufeiras da Aguieira, Coiço e Fronhas.

37. As propostas dos PROT Norte e Centro, não tendo sido aprovadas, geraram diagnósticos, análises e reflexões que têm vindo a suportar

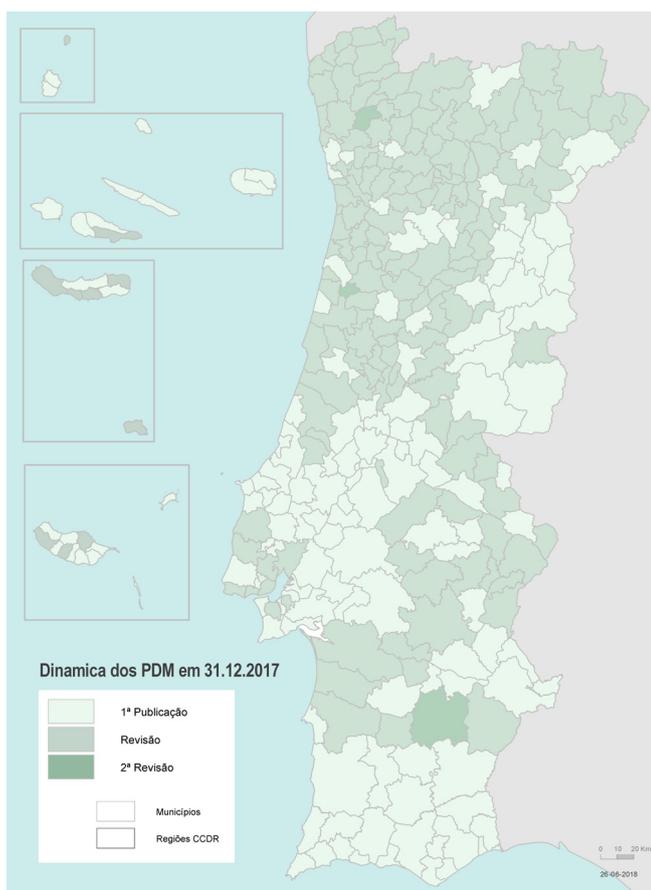


Figura 3: PDM em vigor a 31-12-2017

Fonte: DGT/SNIT

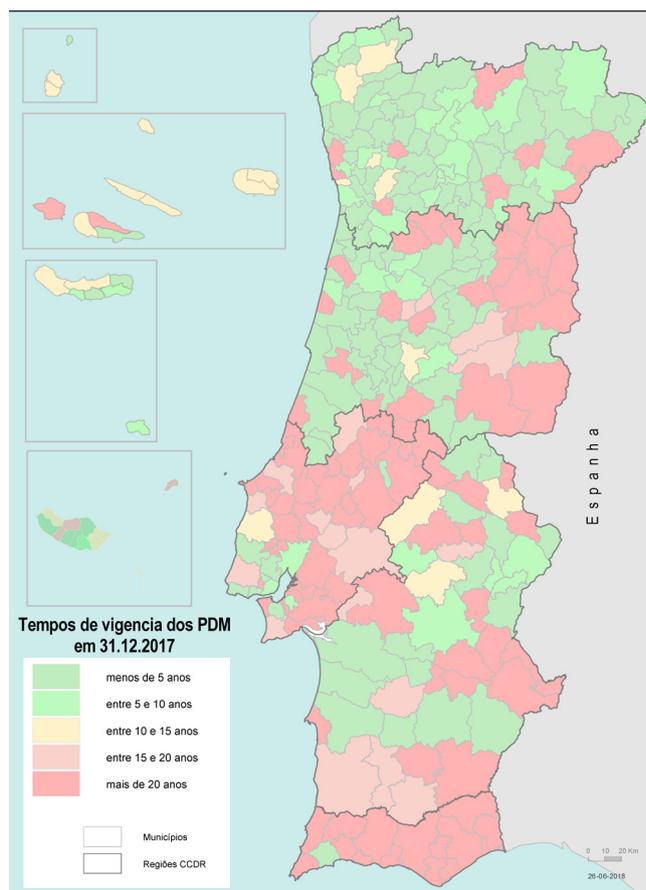


Figura 4: Tempo de vigência dos PDM em vigor a 31-12-2017

Fonte: DGT/SNIT

tecnicamente o trabalho e as posições das respetivas CCDR, nomeadamente no âmbito dos trabalhos de acompanhamento da revisão de PDM e da definição dos eixos prioritários e prioridades de investimento dos respetivos Programas Operacionais.

38. A recondução dos Planos Regionais e Programas Regionais não oferece, em si mesma, dificuldade relevante, na medida em que estes instrumentos mantiveram a natureza, configuração e níveis de vinculação que já possuíam no regime anterior, sendo apenas de destacar o reforço do seu papel na programação das grandes opções de investimento público com impacte territorial. Todavia existe a consciência de que os PROT em vigor e as propostas de PROT que não chegaram a ser aprovadas estão datados no tempo e carecem de um novo exercício de planeamento na sequência dos trabalhos de atualização do PNPOT.

39. Na avaliação do programa de ação do PNPOT, realizada em 2014, ficou patente que todos os PROT evidenciam um alinhamento geral com as orientações

de política nacional, contudo, e para além das abordagens específicas que resultam das características próprias do território e das opções de desenvolvimento de cada região podem identificar-se algumas matérias onde a harmonização de orientações e critérios poderia trazer benefícios à articulação e transparência e legibilidade entre os vários PROT, nomeadamente ao nível da definição da estrutura do sistema urbano e das estruturas de proteção e valorização ambiental.

Planos Intermunicipais e Municipais de Ordenamento do Território

40. O robustecimento do planeamento territorial intermunicipal é um objetivo de política bem patente no atual quadro legal. A criação de figuras de planeamento intermunicipal mimetizadas das do planeamento municipal visa fomentar a associação municipal em torno de exercícios de planeamento e tornar mais operativa a gestão de áreas funcionais, todavia não é visível, ainda, uma opção significativa dos municípios por estas figuras.

41. De mencionar que no âmbito intermunicipal, para além das novas figuras de plano recentemente criadas, mantém-se a possibilidade dos municípios se associarem para desenvolver instrumentos de articulação estratégica e programática, nomeadamente ao nível das redes de infraestruturas e equipamentos mas, também, com objetivos de racionalização do povoamento, de conservação da natureza e de qualificação ambiental. Este tipo de planos foi, a partir de 2015, designado por Programa Intermunicipal mas já vinha do regime antecedente enquanto figura de planeamento. Nesta modalidade encontram-se em vigor 2 planos já antigos, o PIOT do Alto Douro Vinhateiro e o PIOT da Ria de Aveiro.

42. No contexto do sistema de planeamento português o PDM assume-se como um instrumento fundamental, pelo seu historial desde 1982, pela cobertura integral do território nacional, pelo seu conteúdo abrangente à escala municipal e pela relação que estabelece com gestão urbanística e com a conformação de direitos e deveres entre administração e administrados ao nível do regime de uso do solo. A elaboração e aprovação destes planos ao longo do tempo teve várias vicissitudes e só no final dos anos 90, com uma simplificação de conteúdos e com a adoção de medidas de acompanhamento reforçado e de pressão, através da inviabilização de acesso a fundos comunitários por parte dos municípios sem plano, foi aprovada a generalidade dos PDM.

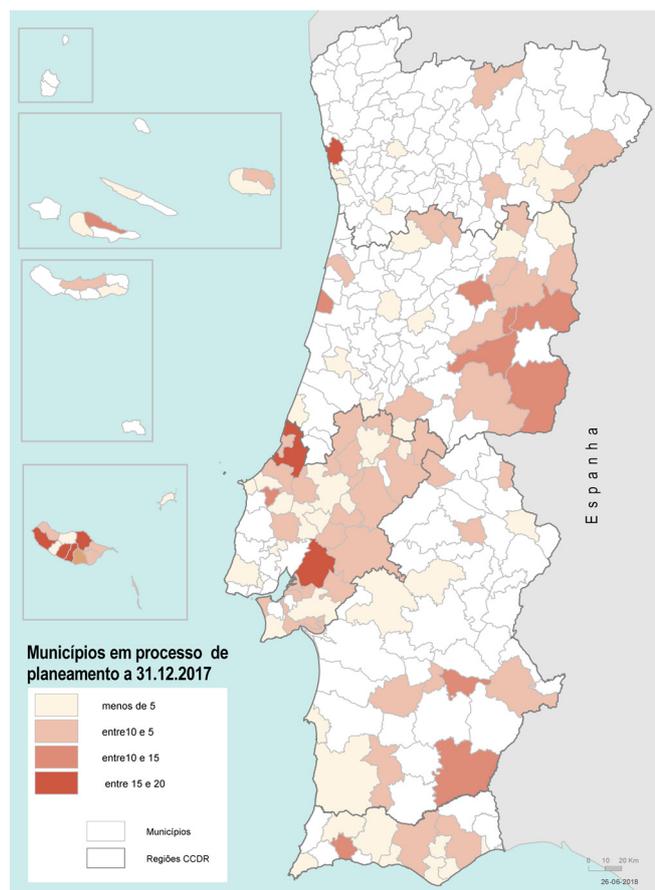


Figura 5: Duração dos processos de revisão em curso a 31-12-2017

Fonte: DGT/SNIT

Só nos anos de 94 e 95 foram aprovados 80 PDM.

43. Em finais de 2017, 38% dos municípios ainda não tinham concluído processo de revisão e estão a aplicar PDM elaborados ao abrigo de regimes jurídicos anteriores à Lei de Bases de 1998. Pouco mais de metade dos Planos estão vigentes há menos de 10 anos. Dos restantes, 117 têm mais de 15 anos e 98 têm mais de 20 anos. Com tempos de vigência mais longos encontram-se municípios do interior mas também municípios de Lisboa e Vale do Tejo, do Alentejo litoral e do Algarve (figura 3 e figura 4).

44. A situação é diferenciada regionalmente, entre a região Norte que apresenta 87% dos PDM revistos e maior número de PDM recentes, a região de Lisboa e

Vale do Tejo com 19% dos PDM revistos, e a região do Algarve, onde ainda nenhum PDM foi revisto e a maioria tem mais de 20 anos. Nos Açores e na Madeira, todos os concelhos possuem PDM em vigor, encontrando-se alguns deles em processo de revisão.

45. Sendo a duração dos procedimentos de revisão muito longa, acaba por ser afetada pelas alterações dos regimes jurídicos que obrigam a sucessivos ajustamentos gerando-se um ciclo negativo.

46. Há, no entanto, que atender a outros atos de dinâmica dos PDM (alterações e suspensões, sobretudo) e à elaboração de PU e PP, que alteram o PDM em vigor. A realização de atos de dinâmica dos PDM tem tido um acréscimo muito significativo

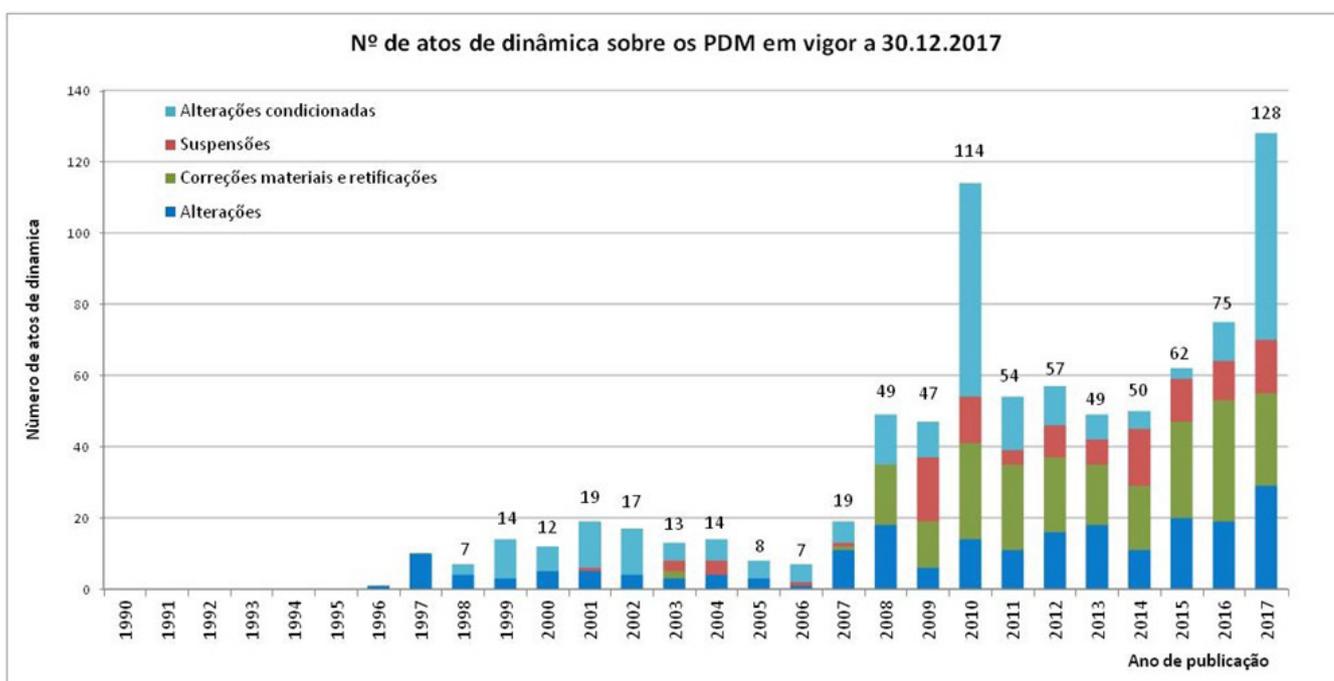


Figura 6: Atos de dinâmica sobre os PDM em vigor no Continente a 30-12-2017

Fonte: DGT/SNIT

nos últimos anos, particularmente após 2008, associando-se alguns dos maiores movimentos de adaptação à entrada em vigor dos PROT OVT e Alentejo (em 2009 e 2010) e, em 2016, à utilização do regime transitório previsto no novo quadro legal para adaptação dos PDM aos PEOT, ou do regime de exceção da regularização de atividades económicas.

47. Atualmente constitui um grande desafio para os municípios a necessidade de atualização, até 2020, dos PDM em vigor, para adaptação ao novo regime da classificação, reclassificação e qualificação do solo e para integração das normas dos Programas Especiais interferentes com o regime de uso do solo,

principalmente, se tivermos em conta a evolução de todo o quadro legal relacionado com o ordenamento do território, desde os requisitos de atualização da cartografia de base às servidões e restrições de utilidade pública, bem como a necessidade de ponderar do ponto de vista estratégico e operativo fatores críticos de mudança que afetam os territórios, como são as alterações climáticas e demográficas. Este desafio coloca-se, igualmente, à administração que acompanha os PDM, havendo que ponderar as formas de concretizar a sua missão.

48. A relevância do PDM no sistema de gestão territorial levou a uma tendência crescente

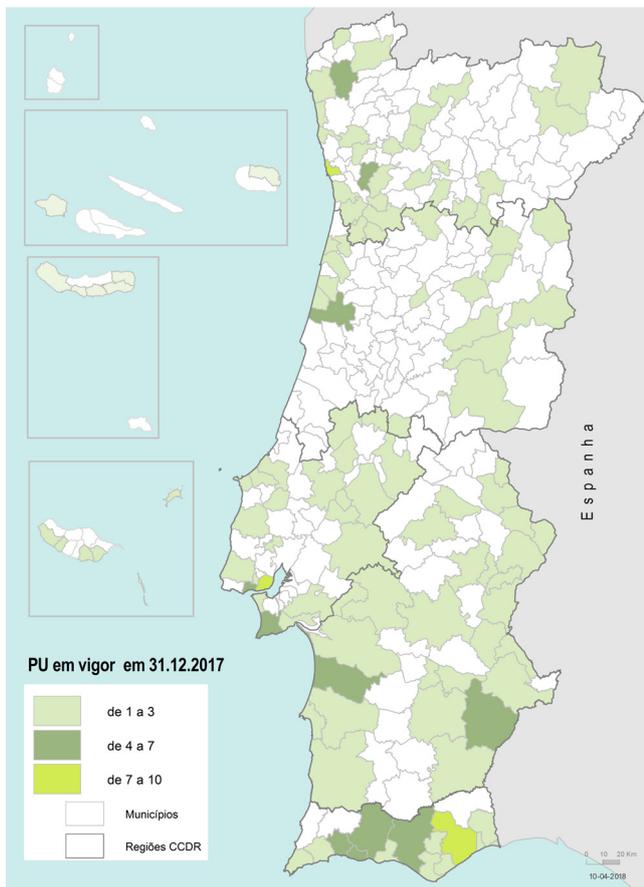


Figura 7: PU em vigor a 31-12-2017, por município

Fonte: DGT/SNIT

de integrar todas as normas vinculativas dos particulares, numa perspetiva de simplificação e de transparência para os cidadãos, sendo que esta orientação tem levado a um incremento dos seus conteúdos, dificultando ainda mais a dinâmica e flexibilidade pretendidas. Não obstante, estes planos continuam ainda a serem predominantemente focados na regulamentação do solo urbano, não tendo capacidade de planeamento e gestão efetiva do solo rústico. Sem desvirtuar o objetivo conceptual da concentração de normas é importante salvaguardar o carácter global, estruturante e estratégico do PDM, tendo por regra que a integração de normas de regimes específicos no PDM deve ser balizada por um entendimento da esfera de competências dos municípios e do conteúdo material de um PDM.

49. A análise das frequências por anos de ocorrência dos atos de dinâmica dos PDM, tende a evidenciar uma correlação com a publicação de regimes transitórios ou de novos jurídicos de exceção ou de particular regularização da situação urbanística e de exercício de atividades económicas. De uma forma

geral, encontra-se maior número de procedimentos de dinâmica em situações de PDM antigos e não revistos, evidenciando-se ser esta a opção de alguns municípios para fazer o ajustamento do seu PDM à evolução socioeconómica do território (figura 6).

50. As CCDR têm aqui um papel de coordenação fundamental, na agilização, flexibilidade e na economia de todo o processo colaborativo de acompanhamento dos PDM. A explicitação de orientações técnicas e a garantia de comunicação atempada dos interesses específicos das diversas entidades, a salvaguardar na área de intervenção do plano, bem como o investimento na capacitação de equipas técnicas nos municípios e na administração central e a melhoria dos sistemas de informação são meios necessários à prossecução dos objetivos de maior dinâmica do sistema de planeamento.

51. Os objetivos da utilização da figura do PU tiveram uma evolução significativa no âmbito do sistema de gestão territorial. Originariamente associado ao planeamento da urbanização em centralidades de dimensão relevante, e tendo chegado a ser previsto como obrigatório em centralidades acima de determinada dimensão, este tipo de plano passou a ser passível de utilizar em diversas situações de planeamento do solo urbano e rural.

52. Relativamente aos PU, a situação dos municípios é muito diversa, pois no Continente apenas metade deles possui 1 ou mais PU, sendo que existe uma relativa constância no ritmo de publicação de PU ao longo do tempo e dos diversos regimes jurídicos. Observa-se uma grande variabilidade de dimensões das áreas de intervenção, oscilando entre um mínimo de 9 hectares e um máximo de 5.000 hectares, o que mostra a grande variedade de objetivos e enquadramento que lhes pode ser atribuído pelos diferentes municípios (figura 7).

53. A possibilidade dos PU poderem enquadrar empreendimentos turísticos e outras áreas de atividade económica aumentou a sua utilização, inclusivamente como forma de alteração dos PDM (16,4% dos planos em vigor destinam-se a reger urbanizações turísticas). Do ponto de vista do papel das áreas urbanas a planear, embora seja frequente a elaboração de PU para as localidades sedes de concelho, situação que ocorre em 33% dos casos, a maioria dos planos em vigor diz respeito a outras centralidades dos municípios, (50,9% dos casos). Em muitas situações verifica-se que os PDM supervenientes revogaram PU pré-existentes.

54. Os PP assumiram a partir de 2015 um papel de

grande relevância no sistema de gestão territorial ao ser-lhes atribuída a prerrogativa de promoverem a reclassificação do solo rural para urbano, mediante condições de contratualização e de efetivação de direitos e deveres devidamente registados ao nível da propriedade. A concretização dos enquadramentos e dinâmicas associadas a esta nova realidade do regime jurídico está ainda longe de estar estudada e testada e deverá merecer trabalho adicional da administração para que não se gerem entropias ao planeamento de pormenor e para que se garanta que o PDM continua a ser o referencial estratégico e operativo da transformação do uso do solo e da urbanização no território municipal, ditando as orientações e critérios de reclassificação do solo por PP autónomos e casuísticos.

55. A figura do PP, pelo seu carácter operativo, apresenta várias modalidades, correspondendo ao instrumento de desenho urbano a que os municípios podem recorrer para a implementação de projetos de desenvolvimento urbano próprios ou desenvolvidos em parceria com entidades privadas e públicas, em múltiplos contextos urbanísticos, socioeconómicos de enquadramento institucional e de enquadramento financeiro.

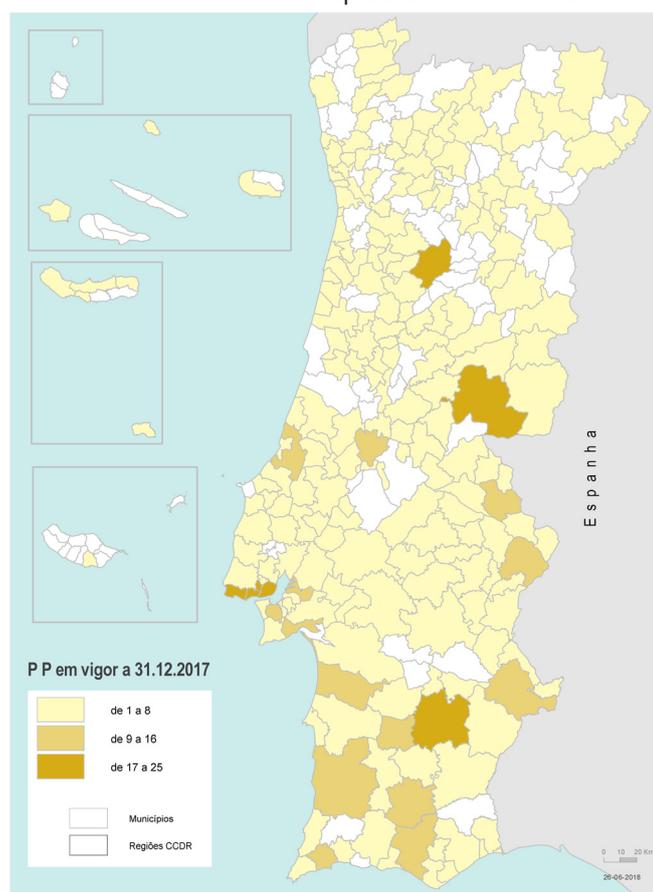


Figura 8: PP em vigor a 31-12-2017, por município

Fonte: DGT/SNIT

56. Em dezembro de 2017 no continente estavam em vigor 225 PU e 813 PP. Na RAA, encontram-se em vigor 9 PU (7 em São Miguel, 1 na Terceira e 1 no Faial), e 14 PP, e na RAM, 13 PU e 5 PP (figuras 7 e 8).

Monitorização e Avaliação dos Instrumentos de Gestão Territorial

57. Em Portugal ainda não existe uma cultura sólida de monitorização e avaliação do sistema e dos instrumentos de gestão territorial. Centramo-nos mais na elaboração e aprovação do plano do que no exercício de planeamento no seu ciclo completo de elaboração, execução, monitorização e avaliação, embora existam indicadores positivos do reforço da importância da fase da avaliação no ciclo do planeamento, pois, existem exceções e exemplos de monitorização e avaliação no âmbito nacional, regional e municipal.

58. Não existindo um sistema de monitorização e avaliação consolidado estão disponíveis 3 instrumentos importantes para o edifício da monitorização e avaliação do sistema de gestão territorial: os Relatórios do Estado sobre o Ordenamento do Território; a Avaliação Ambiental de Programas e Planos e o Sistema Nacional de Informação Territorial.

59. A nível nacional, o observatório do ordenamento do território foi estabelecido como um objetivo no quadro da Lei de Bases e RJGT de 1998 e 1999, ficou indefinido na sua configuração institucional e apesar de ser, em 2007, consagrado na lei orgânica da ex-DGOTDU não veio a ser implementado e não está previsto no atual quadro jurídico. De qualquer forma, o RJGT vigente estabelece obrigações de monitorização e avaliação de Programas e Planos, consagrando a obrigação das diversas figuras incluírem, no seu conteúdo material, indicadores quantitativos e qualitativos de base para uma avaliação suportada por Relatórios sobre o Estado do Ordenamento do Território. Estes relatórios estão previstos para a escala nacional (de 2 em 2 anos), regional e municipal (ambos de 4 em 4 anos) e devem fazer o balanço da execução dos Programas e Planos e dos níveis de coordenação interna e externa, sendo a sua existência condição indispensável da dinâmica de revisão.

60. Com base na informação prestada por 157 municípios que responderam a um questionário sobre os exercícios municipais de monitorização, verifica-se que a grande maioria dos municípios (75%) nunca elaborou um REOT e que a principal

razão apontada para a elaboração do REOT foi a monitorização/avaliação do plano diretor municipal para fundamentar a sua revisão. Ao número de municípios que elaboraram REOT (25%) acresce o número dos municípios que efetuaram pelo menos um outro exercício de avaliação ao estado do ordenamento do território (39%). No entanto, ainda é significativa a proporção de municípios que respondeu não ter efetuado nenhum tipo de avaliação (36%).

61. Os processos de monitorização e avaliação são ainda exíguos e nem sempre são consequentes a influenciar a dinâmica de planeamento. A elaboração de REOT regionais e municipais, não é uma prática regular. O ritmo de avaliação dos Programas e Planos tem na sua maioria correspondência com os momentos de revisão ou alteração, servindo-lhes de justificação e a produção destes relatórios apresenta periodicidades variáveis e enfoques muito diversos.

Sistema Nacional de Informação Territorial

62. O Sistema Nacional de Informação Territorial (SNIT) é o sistema de informação nacional oficial que presta um serviço público de informação sobre o ordenamento do território. O SNIT entrou em funcionamento em 2007, é suportado no sistema de submissão eletrónica, criado em 2011, e disponibiliza todos os instrumentos de gestão territorial e respetivas dinâmicas. Constitui-se como um plataforma com três dimensões i) plataforma colaborativa entre as entidades públicas com responsabilidade na gestão territorial; ii) sistema de informação de suporte à monitorização e avaliação do território, dos instrumentos e das políticas territoriais; iii) como plataforma de disponibilização e visualização de informação territorial oficial de cidadania.

63. Com base na informação gráfica dos PDM é produzida e disponibilizada a Carta do Regime de Uso do Solo – CRUS. Esta carta, complementarmente com a Carta de Ocupação do Solo – COS, fornecem informação da maior relevância para análises espaciais sobre as dinâmicas de planeamento e as dinâmicas territoriais e são um suporte indispensável da monitorização e avaliação.

64. No que respeita à qualidade e rigor das peças gráficas, a partir de 2014 foram estabelecidas regras específicas relativas à cartografia de base para a elaboração de programas e planos territoriais, que determinam requisitos mínimos de qualidade e

atualização. Com a crescente utilização de sistemas e tecnologias de informação geográfica, assiste-se a uma adaptação tecnológica e capacitação técnica crescentes no sentido dos instrumentos de planeamento e de gestão serem desenvolvidos com base em sistemas de informação, contudo, subsistem em vigor muitos planos e programas produzidos em suporte analógico. Esta fase de transição gera dificuldades acrescidas na gestão da informação às entidades e só se resolverá com o tempo quando todos Planos estiverem adaptados.

65. A implementação no nosso país da Diretiva Europeia Inspire, a evolução do Sistema Nacional de Informação Geográfica (SNIG) e o prosseguimento de uma política de dados abertos, como preconizado pela Diretiva, tem vindo a alargar a disponibilidade de informação temática fiável e de qualidade de interesse para o ordenamento do território e urbanismo, sendo a evolução nos últimos 10 anos extremamente positiva. Continua, todavia, a existir dificuldades com a obtenção de dados estatísticos em base territorial para muitos domínios de necessidade do planeamento territorial, muitas vezes existindo a informação junto das entidades produtoras mas carecendo de mecanismos de organização, sistematização e acesso compatíveis com o ritmo de atualização desejável ou tendo custos não passíveis de internalizar.

66. A situação que se apresenta hoje representa uma maior capacidade de acompanhamento e a avaliação regular das políticas públicas, um melhor acesso e partilha de informação e, por consequência, melhores condições para a eficácia e transparência do planeamento e para um exercício mais efetivo dos direitos de cidadania nestas matérias. No entanto, é possível encontrar no país municípios e entidades com velocidades diferentes de adesão às novas dimensões de trabalho com informação geográfica e com as tecnologias disponíveis para a sua utilização, em termos dos necessários meios humanos capacitados e de sistemas de informação.

Avaliação de Programas Ambientais e Planos

67. Apesar de se reconhecer um défice relativamente à monitorização e avaliação do sistema, não se pode dizer que a avaliação de políticas, programas e planos esteja ausente da nossa prática de ordenamento do território. A Avaliação Ambiental é uma exigência consagrada no direito europeu e transposta para o quadro legal nacional, em 2007, que visa a avaliação

prévia dos eventuais impactos significativos do plano ou programa sobre o ambiente, numa abordagem integrada e atendendo aos diferentes pilares de sustentabilidade. A AA funciona ainda como um instrumento de ponderação participada de opções estratégicas e cenários alternativos dos instrumentos de planeamento, garantindo a sustentabilidade do processo de decisão a longo prazo. Por outro lado, as avaliações territoriais de estratégias e programas de desenvolvimento territorial no quadro da política de coesão trouxeram metodologias e processos de avaliação que influenciaram e rotinaram alguns exercícios de avaliação.

68. Verifica-se que a grande maioria dos processos de AA concluídos com declaração ambiental nos últimos 10 anos dizem respeito a instrumentos de gestão territorial, significando 93% dos processos realizados entre 2007 e 2016, tendo sido muito utilizada nos procedimentos de dinâmica dos planos municipais. Todavia, não existe um reconhecimento efetivo da importância da AA. O relatório produzido pelo CNADS sobre esta matéria conclui que o processo de AA tem sido encarado como uma formalidade processual, sendo o relatório ambiental uma mera peça documental.

69. A maior utilidade da AA depende da sua efetiva integração no processo de planeamento, permitindo a participação de todos os atores do processo e influenciando as decisões tomadas e incorporadas no seu desenho e definição. A articulação entre os processos de AA das várias figuras de planos ao nível dos territórios e dos fatores críticos considerados, a associação dos resultados dos processos de AA aos processos de AIA, a maior partilha de informação de base entre os vários Relatórios Ambientais efetuados e a adoção de cenários comuns para Portugal em eixos estruturantes (p. ex. climático, macroeconómico, social) são procedimentos ainda praticamente inexistentes, cujo fomento permitiria não só ganhos de eficácia de cada um dos processos como de qualidade e coerência dos seus resultados.

70. Detetaram-se, também, falhas de uma integração, na fase de implementação, entre a avaliação e controlo da AA (via declaração ambiental) e a monitorização e avaliação do plano (via REOT). Assim, existem atualmente dois procedimentos de monitorização distintos, muitas vezes, apoiados em indicadores diferentes, procedimentos estes que não coincidem no tempo e têm conteúdos não sobreponíveis.

Participação e cidadania territorial

71. A lei consagra o princípio geral da participação dos cidadãos nas políticas públicas e atuações administrativas em matéria de solos, ordenamento do território e urbanismo, no sentido de ser promovido e reforçado o acesso à informação e a possibilidade de intervenção nos procedimentos de elaboração, execução, avaliação e revisão dos programas e planos territoriais, ou seja, em todas as fases do ciclo de planeamento. É dada concretização a este princípio pela obrigatória realização de períodos de discussão pública sobre as propostas dos programas e planos (elaborados, revistos ou alterados), e no caso do PDM e dos programas e planos intermunicipais, preconiza-se a participação dos cidadãos ao longo dos trabalhos da elaboração / alteração / revisão e avaliação destes instrumentos.

72. Pode dizer-se que o défice de "(...) uma cultura cívica valorizadora do ordenamento do território (...)" identificado pelo PNPOT 2007 ainda se mantém, apesar dos progressos verificados na disponibilidade de informação, integração do ordenamento do território nas matérias curriculares e projetos de investigação científica, e promoção de diversas iniciativas de informação e sensibilização nestas matérias.

73. A prática dos mecanismos participativos promovidos no âmbito das dinâmicas dos instrumentos de gestão territorial e a atitude dos cidadãos relativamente a estes processos, continua a evidenciar um predomínio de uma visão tradicional do ordenamento do território, mais como um exercício de tomada de decisão pela administração pública do que uma construção coletiva do território.

74. A Estratégia Nacional de Educação Ambiental (ENEA), aprovada no momento em que decorre a elaboração da alteração do Programa Nacional de Ordenamento do Território, pode contribuir para mobilizar recursos, projetos, atividades e parcerias que ajudem a ultrapassar este reconhecido défice de participação. A ENEA reconhece a importância do território assumindo que o sucesso de uma educação ambiental que vise a alteração de paradigma na relação das atividades humanas com os recursos depende da promoção da informação e do conhecimento dos cidadãos sobre território onde vivem, sobre as suas capacidades, vulnerabilidades e resiliências, pretendendo-se encetar uma nova abordagem e colocar a educação para o território no cerne da educação ambiental.

75. O principal desafio desta Estratégia reside na capacidade de colocar um conjunto muito alargado de atores no exercício das suas políticas públicas setoriais, nomeadamente os serviços do Ministério do Ambiente, as escolas, as autarquias locais, as organizações não governamentais e os movimentos de cidadãos - convergindo os seus esforços numa direção comum: levar mais e melhor informação aos cidadãos, convidá-los a assumir um papel mais ativo quer sobre a tomada de decisão pelas autoridades públicas, quer nas suas opções quotidianas de consumo e estilo de vida, com vista a um modelo de civilização que consiga ser mais justo e feliz com menos recursos. Nesse sentido, é desejável uma maior aproximação

das campanhas, projetos e ações de educação ambiental e educação para o território aos cidadãos.

76. Desde julho de 2015, o portal Participa suporta a divulgação e promoção de mecanismos de participação promovidos por qualquer entidade pública (da administração central ou local), sendo o portal oficial onde são disponibilizados os processos de consulta pública a cargo do Ministério do Ambiente, dispondo de funcionalidades que suportam a divulgação de documentos, a recolha de contributos, a divulgação de eventos e a divulgação de resultados de processos de consulta e participação pública.

O esforço de planeamento territorial do país foi notório nas últimas três décadas. Desde os anos 90 que o território nacional está coberto por PDM e as áreas com presença de valores e recursos naturais de relevância nacional/regional estão disciplinadas por PEOT. Na última década entraram em aplicação o PNROT, os PROT das regiões de Lisboa e Vale do Tejo, Alentejo, Algarve, Açores e Madeira, e foram desenvolvidos exercícios de planeamento regional para as regiões Norte e Centro. Não obstante são patentes diversos problemas de funcionamento do sistema de gestão territorial que estão a diminuir a sua operacionalidade e a colocar em causa os seus objetivos.

Destacam-se os bloqueios de dinâmica do sistema de planeamento que começam a colocar em causa a utilidade do planeamento, as dificuldades de articulação de decisões setoriais numa base territorial, tal como a dificuldade de interação multinível, sendo imprescindível incorporar práticas sistemáticas de monitorização e avaliação, não só das realizações e resultados da aplicação dos instrumentos de planeamento mas igualmente dos contextos sociais e económicos e de variáveis da gestão selecionadas em função de fatores críticos. Nos últimos anos progrediu-se para um quadro de mais e melhor informação disponível e acessível mas há ainda muito a fazer para que monitorização se torne efetiva e com base nela se possa adotar um planeamento mais adaptativo e mais adequado às aceleradas mudanças da sociedade, da economia e do território. Os grandes desafios colocam-se à administração central, regional e local para que até 2020, conforme estabelecido no quadro legal em vigor, se possam produzir instrumentos de planeamento mais estratégicos, integrados, dinâmicos e participados, garantindo a sustentabilidade e a eficiência da utilização dos recursos naturais e um desenvolvimento territorial mais equilibrado e adequado a novos desígnios. Nestes desafios inclui-se o de reforçar a cultura de avaliação em sintonia com um reforço da cultura de território, de ordenamento do território e de planeamento territorial.



5.

**PROBLEMAS
DO ORDENAMENTO
DO TERRITÓRIO**



Introdução.

Este capítulo final tem por objetivo apresentar os resultados da implementação de um inquérito por questionário à população portuguesa sobre os 24 Problemas do Ordenamento do Território identificados no PNPT em vigor (2007). Neste âmbito, foram também desenvolvidas algumas considerações sobre a cultura territorial e especificadamente sobre a comunidade técnico-profissional desta área. No final, são descritos os atuais problemas do Ordenamento do Território.

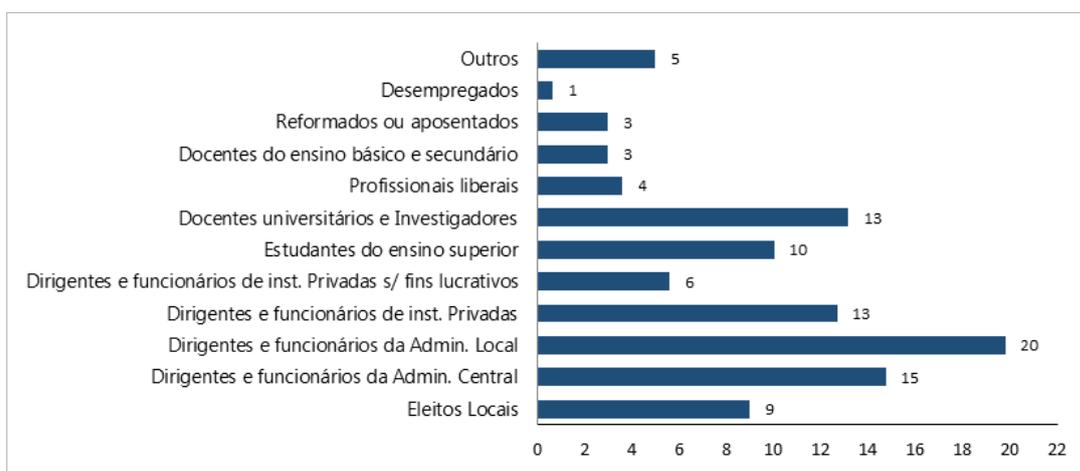


Os 24 Problemas do Ordenamento do Território - PNPOT 2007

1. No PNPOT de 2007 foram identificados 24 Problemas do Ordenamento do Território. Tendo em vista avaliar a perceção dos portugueses sobre as dinâmicas entre 2007 e 2017 em matéria de ordenamento do território, foi realizado um inquérito por questionário dirigido a estes 24 Problemas. Para cada problema, as possibilidades de resposta eram: (1) o problema foi resolvido; (2) o problema atenuou-se; (3) o problema manteve-se; (4) o problema agravou-se.
2. Foi aplicado, entre dezembro de 2016 e fevereiro

de 2017, um inquérito por questionário à população portuguesa. O referido inquérito foi respondido por 7298 indivíduos. O inquérito por questionário foi amplamente propagado junto dos Municípios e Freguesias, Comunidades Intermunicipais e Áreas Metropolitanas, Direções Regionais e Centrais, Associações Empresariais e Profissionais, Sindicatos, Instituições de Ensino Superior e Unidades de Investigação. Além disso, esteve disponível nos websites da DGT e das CCDR.

3. A amostra foi segmentada regionalmente pelas Regiões Autónomas e Regiões Administrativas. No tocante aos respondentes, 41% são do género feminino e 57% do masculino (os restantes 2% são



Perfil dos inquiridos (%)

não respostas), havendo uma forte representatividade da população com escolaridade superior (licenciados ou estudantes do ensino superior representam cerca de 80% dos respondentes). Os eleitos locais e os dirigentes e funcionários da administração local representam, em conjunto, 29% dos sujeitos que responderam; os docentes universitários, os investigadores e os estudantes do ensino superior são 23%; os dirigentes e os funcionários da administração

central totalizam 15%; e os dirigentes e funcionários de instituições privadas (com ou sem fins lucrativos) e os profissionais liberais somam 23%. Nesta amostra, 40% declararam ter uma atividade relacionada com o ordenamento e/ou o desenvolvimento do território, face a 43% que declaram não ter uma atividade veiculada a esses domínios (17% são não respostas).

24 problemas do Ordenamento do Território - PNPOT 2007

a) Recursos naturais e gestão de riscos

1. Degradação do solo e riscos de desertificação, agravados por fenómenos climáticos (seca e chuvas torrenciais) e pela dimensão dos incêndios florestais.
2. Degradação da qualidade da água e deficiente gestão dos recursos hídricos.
3. Insuficiente desenvolvimento dos instrumentos de ordenamento e de gestão das áreas classificadas integradas na Rede Fundamental de Conservação da Natureza.
4. Insuficiente consideração dos riscos nas ações de ocupação e transformação do território, com particular ênfase para os sismos, os incêndios florestais, as cheias e inundações e a erosão das zonas costeiras.

b) Desenvolvimento urbano e rural

5. Expansão desordenada das áreas metropolitanas e de outras áreas urbanas, invadindo e fragmentando os espaços abertos, afetando a sua qualidade e potencial ecológico, paisagístico e produtivo, e dificultando e encarecendo o desenvolvimento das infraestruturas e a prestação dos serviços coletivos.
6. Despovoamento e fragilização demográfica e socioeconómica de vastas áreas e insuficiente desenvolvimento dos sistemas urbanos não metropolitanos e da sua articulação com os espaços rurais envolventes, enfraquecendo a competitividade e a coesão territorial do país.
7. Degradação da qualidade de muitas áreas residenciais, sobretudo nas periferias e nos centros históricos das cidades, e persistência de importantes segmentos de população sem acesso condigno à habitação, agravando as disparidades sociais intraurbanas.
8. Insuficiência das políticas públicas e da cultura cívica no acolhimento e integração dos imigrantes, acentuando a segregação espacial e a exclusão social nas áreas urbanas.

c) Transportes, energia e alterações climáticas

9. Subdesenvolvimento dos sistemas aeroportuário, portuário e ferroviário de suporte à conectividade internacional de Portugal, no quadro ibérico, europeu, atlântico e global.
10. Deficiente intermodalidade dos transportes, com excessiva dependência da rodovia e do uso dos veículos automóveis privados e insuficiente desenvolvimento de outros modos de transporte, nomeadamente do ferroviário.
11. Elevada intensidade (reduzida eficiência) energética e carbónica das atividades económicas e dos modelos de mobilidade e consumo, com fraco recurso a energias renováveis, conduzindo a uma estreita associação dos ritmos do crescimento económico com os do aumento do consumo de energia e das emissões de Gases com Efeito de Estufa (GEE).
12. Elevada dependência de fontes de energia primária importadas (petróleo, carvão e gás natural), com forte concentração das origens geográficas e pesadas implicações no défice externo, agravada pela volatilidade e tendência estrutural de aumento dos preços desses recursos não renováveis e de natureza estratégica.

d) Competitividade dos territórios

13. Forte dispersão geográfica das infraestruturas económicas e dos equipamentos terciários mais qualificantes, com perdas de escala e atrofia das relações de especialização e complementaridade geradoras de maior rendibilidade social e económica.
14. Ausência de um sistema logístico global, que tenha em conta os requisitos dos diferentes sectores de atividade e a inserção dos territórios nos mercados globais.
15. Insuficiente projeção externa das funções económicas das principais aglomerações urbanas, dificultando a participação de Portugal nos fluxos de investimento internacional.
16. Reduzida extensão das cadeias de valor e insuficiente exploração das condições e dos recursos mais diferenciadores dos territórios, e correspondente debilidade das relações económicas interinstitucionais e inter-regionais no espaço económico nacional.

e) Infraestruturas e serviços coletivos

17. Expansão e intensa alteração da estrutura da procura social de serviços coletivos e de interesse geral, pelo efeito conjugado de mudanças demográficas (envelhecimento, imigração e migrações internas), económicas e culturais.
18. Desajustamento da distribuição territorial e da qualidade da oferta de infraestruturas coletivas e dos serviços de interesse geral face a essa expansão e alteração estrutural das procuras sociais.
19. Deficiente programação do investimento público em infraestruturas e equipamentos coletivos, com insuficiente consideração dos impactes territoriais e dos custos de funcionamento e manutenção.
20. Incipiente desenvolvimento da cooperação territorial de âmbito supramunicipal na programação e gestão de infraestruturas e equipamentos coletivos, prejudicando a obtenção de economias de escala e os ganhos de eficiência baseados em relações de associação e complementaridade.

f) Cultura cívica, planeamento e gestão territorial

21. Ausência de uma cultura cívica valorizadora do ordenamento do território e baseada no conhecimento rigoroso dos problemas, na participação dos cidadãos e na capacitação técnica das instituições e dos agentes mais diretamente envolvidos.
22. Insuficiência das bases técnicas essenciais para o ordenamento do território, designadamente nos domínios da informação georreferenciada sobre os recursos territoriais, da cartografia certificada, da informação cadastral e do acesso em linha ao conteúdo dos planos em vigor.
23. Dificuldade de coordenação entre os principais atores institucionais, públicos e privados, responsáveis por políticas e intervenções com impacte territorial.
24. Complexidade, rigidez, centralismo e opacidade da legislação e dos procedimentos de planeamento e gestão territorial, afetando a sua eficiência e aceitação social.

Resultados do Inquérito aos 24 Problemas do Ordenamento do Território

4. Relativamente ao domínio dos **recursos naturais e gestão dos riscos**, cerca de 45% dos indivíduos consideram que os problemas agravaram-se, 28% mantiveram-se, 18% atenuaram-se, sendo que 9% não responderam. A situação piorou desde a elaboração do PNPT em 2007 sobretudo para os problemas:

- “degradação do solo e riscos de desertificação, agravados por fenómenos climáticos (seca e chuvas torrenciais) e pela dimensão dos incêndios florestais” (problema 1), para 60% dos respondentes;
- “insuficiente consideração dos riscos nas ações de ocupação e transformação do território, com particular ênfase para os sismos, os incêndios florestais, as cheias e inundações e a erosão das zonas costeiras” (problema 4), para 41%.

Houve avanços positivos sobretudo no “desenvolvimento dos instrumentos de ordenamento e de gestão das áreas classificadas integradas na Rede Fundamental de Conservação da Natureza”.

5. No domínio do **desenvolvimento urbano e rural**, cerca de 49% dos indivíduos consideram que os problemas agravaram-se, 24% mantiveram-se e 19% atenuaram-se, sendo que 8% não responderam. A situação piorou desde a elaboração do PNPT em 2007 sobretudo para os problemas:

- “Despovoamento e fragilização demográfica e socioeconómica de vastas áreas e insuficiente desenvolvimento dos sistemas urbanos não metropolitanos e da sua articulação com os espaços rurais envolventes, enfraquecendo a competitividade e a coesão territorial do país” (problema 6), para 63% dos respondentes;
- “Degradação da qualidade de muitas áreas residenciais, sobretudo nas periferias e nos centros históricos das cidades, e persistência de importantes segmentos de população sem acesso condigno à habitação, agravando as disparidades sociais intraurbanas” (problema 7), para 43%.

Houve avanços positivos sobretudo nas políticas públicas e na cultura cívica relativamente ao acolhimento e integração dos imigrantes.

6. No domínio dos **transportes, energia e alterações climáticas**, a situação melhorou claramente relativamente aos dois domínios anteriores. Para cerca de 37% dos respondentes, alguns problemas atenuaram-se e outros mantiveram-se, para 27% mantiveram-se, enquanto 27% consideraram que os problemas se tinham agravado, sendo que 9% não

sabem ou não respondem. A situação piorou desde a elaboração do PNPT em 2007 só relativamente à:

- “Deficiente intermodalidade dos transportes, com excessiva dependência da rodovia e do uso dos veículos automóveis privados e insuficiente desenvolvimento de outros modos de transporte, nomeadamente do ferroviário” (problema 10) para 46% dos respondentes.

Houve avanços positivos relativamente à: eficiência energética e carbónica das atividades económicas e dos modelos de mobilidade e consumo, e ao recurso a energias renováveis; e à “dependência de fontes de energia primária importadas (petróleo, carvão e gás natural), com forte concentração das origens geográficas e pesadas implicações no défice externo”.

7. No domínio da **competitividade dos territórios**, a situação manteve-se para cerca de 28% dos respondentes, mas 20% não sabem ou não respondem, enquanto para 14% atenuaram-se e para outros 14% agravaram-se, enquanto para 24% alguns agravaram-se e outros mantiveram-se. De salientar que é o domínio com maior número de respondentes a optarem pela não resposta/não sabem. Para nenhum problema deste domínio a situação agravou-se predominantemente. Em todos, o problema manteve-se (aparece em 1º lugar nas respostas). Houve avanços positivos mais significativos na “projeção externa das funções económicas das principais aglomerações urbanas”.

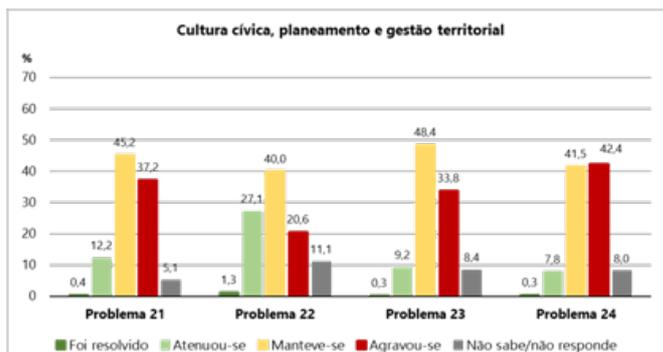
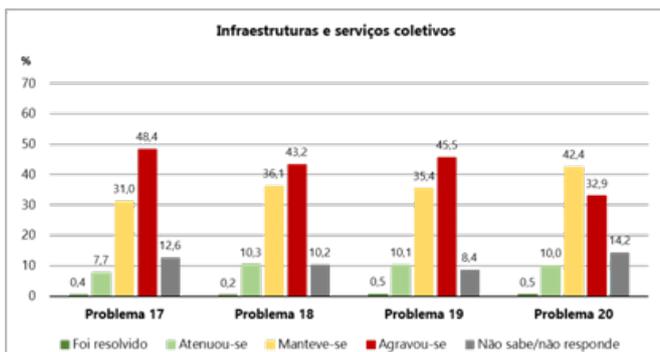
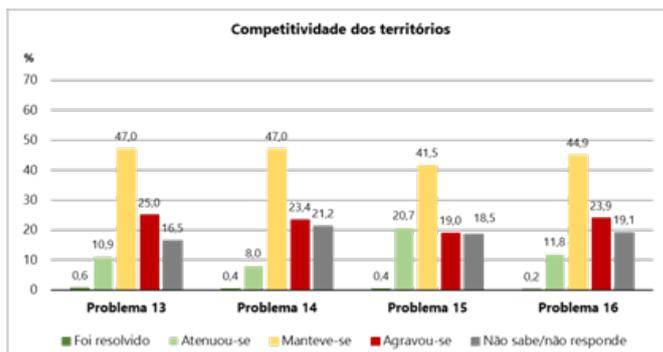
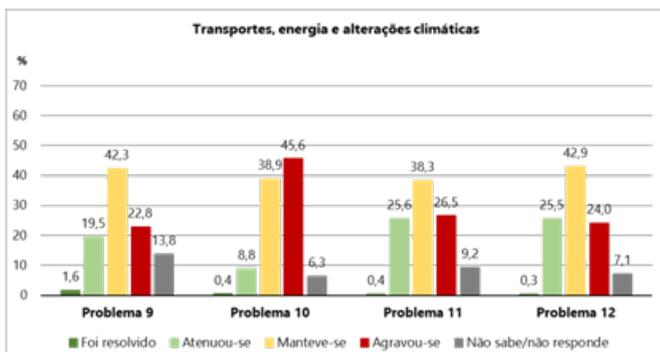
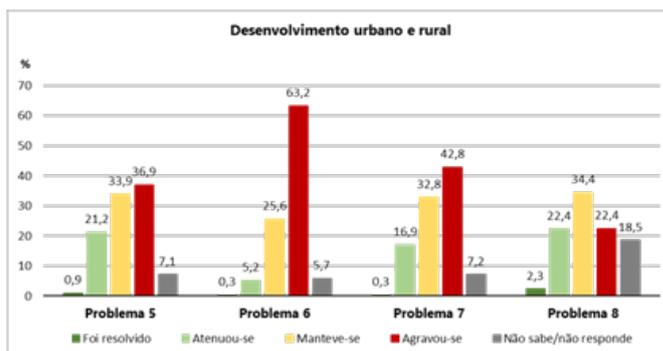
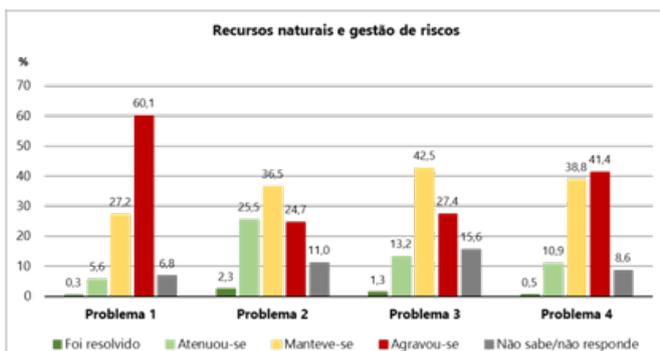
8. No domínio das **infraestruturas e serviços coletivos**, cerca de 21% dos indivíduos consideram que os 4 problemas agravaram-se e 31% responde que três agravaram-se e um manteve-se, 23% todos mantiveram-se e 10% todos atenuaram-se, sendo que 15% não responderam. A situação agravou-se desde a elaboração do PNPT em 2007 muito para todos os problemas:

- “Expansão e intensa alteração da estrutura da procura social de serviços coletivos e de interesse geral, pelo efeito conjugado de mudanças demográficas (envelhecimento, imigração e migrações internas), económicas e culturais” (problema 17) para 48% dos respondentes;
- “Deficiente programação do investimento público em infraestruturas e equipamentos coletivos, com insuficiente consideração dos impactos territoriais e dos custos de funcionamento e manutenção” (problema 19), para 46% dos respondentes.

- “Desajustamento da distribuição territorial e da qualidade da oferta de infraestruturas coletivas e dos serviços de interesse geral face a essa expansão e alteração estrutural das procuras sociais” (problema 18), para 43% dos respondentes.

9. No domínio da **cultura cívica, planeamento e gestão territorial**, cerca de 24% dos indivíduos consideram que todos os 4 problemas agravaram-se e 30% mantiveram-se e 6% atenuaram-se, sendo que para 25% uns problemas atenuaram-se e outros mantiveram-se, e 14% não sabem ou não respondem. A situação agravou-se desde a elaboração do PNPOT em 2007 sobretudo para o problema:

- “Complexidade, rigidez, centralismo e opacidade da legislação e dos procedimentos de planeamento e gestão territorial, afetando a sua eficiência e aceitação social” (problema 24) para 42% dos respondentes. Houve avanços positivos mais significativos relativamente às “bases técnicas essenciais para o ordenamento do território, designadamente nos domínios da informação georreferenciada sobre os recursos territoriais, da cartografia certificada, da informação cadastral e do acesso em linha ao conteúdo dos planos em vigor”.



Resultados do Inquérito, por domínio (2017)

10. Concluindo, existem nove problemas que foram mais evidenciados pelas dinâmicas negativas (agravaram-se) no inquérito realizado, com especial

destaque para a degradação do solo e os riscos de desertificação e para o despovoamento e fragilização demográfica e socioeconómica de vastas áreas:

a) Recursos naturais e gestão de riscos

1. Degradação do solo e riscos de desertificação, agravados por fenómenos climáticos (seca e chuvas torrenciais) e pela dimensão dos incêndios florestais.
4. Insuficiente consideração dos riscos nas ações de ocupação e transformação do território, com particular ênfase para os sismos, os incêndios florestais, as cheias e inundações e a erosão das zonas costeiras.

b) Desenvolvimento urbano e rural

6. Despovoamento e fragilização demográfica e socioeconómica de vastas áreas e insuficiente desenvolvimento dos sistemas urbanos não metropolitanos e da sua articulação com os espaços rurais envolventes, enfraquecendo a competitividade e a coesão territorial do país.
7. Degradação da qualidade de muitas áreas residenciais, sobretudo nas periferias e nos centros históricos das cidades, e persistência de importantes segmentos de população sem acesso condigno à habitação, agravando as disparidades sociais intraurbanas.

c) Transportes, energia e alterações climáticas

10. Deficiente intermodalidade dos transportes, com excessiva dependência da rodovia e do uso dos veículos automóveis privados e insuficiente desenvolvimento de outros modos de transporte, nomeadamente do ferroviário.

e) Infraestruturas e serviços coletivos

17. Expansão e intensa alteração da estrutura da procura social de serviços coletivos e de interesse geral, pelo efeito conjugado de mudanças demográficas (envelhecimento, imigração e migrações internas), económicas e culturais.
18. Desajustamento da distribuição territorial e da qualidade da oferta de infraestruturas coletivas e dos serviços de interesse geral face a essa expansão e alteração estrutural das procuras sociais.
19. Deficiente programação do investimento público em infraestruturas e equipamentos coletivos, com insuficiente consideração dos impactes territoriais e dos custos de funcionamento e manutenção.

f) Cultura cívica, planeamento e gestão territorial

24. Complexidade, rigidez, centralismo e opacidade da legislação e dos procedimentos de planeamento e gestão territorial, afetando a sua eficiência e aceitação social.

11. A leitura que maior parte dos inquiridos faz dos problemas que afetam o ordenamento do território é que a gravidade da generalidade dos problemas se mantém desde a elaboração do PNPOT em 2007. A generalidade dos inquiridos não observa a efetividade dos resultados conseguidos desta política pública, de certa forma ignorando também os efeitos no território da configuração de um conjunto de políticas sectoriais com implicações no ordenamento do território, muitas delas de conformação europeia. Pois, as cidades e os centros urbanos qualificaram-se, os equipamentos e serviços em matéria de educação, saúde e apoio social melhoraram substancialmente e a qualidade de vida da maioria dos portugueses progrediu. Mas, há um reconhecimento relativamente aos investimentos em infraestruturas e ao reforço da acessibilidade.

12. Onde se conclui que esta visão predominantemente negativa sobre os principais problemas também significa que a política pública de ordenamento do território continua a ter uma imagem igualmente negativa. Se até 2011, principalmente desde o início dos anos 90, o ordenamento do território, com altos e baixos, apresentou uma evolução positiva, ou seja, uma evolução onde descola da mera regulação dos usos do solo e de políticas meramente

locativas, para adquirir uma visão mais estratégica e prospetiva e intimamente relacionada com as restantes políticas públicas, nomeadamente com as políticas de desenvolvimento regional e de ambiente, culminando com a publicação da LBOTU e a elaboração do PNPOT (2007) e da maior parte dos PROT. A partir de 2011, o que se verificou, no entanto, é que esta evolução positiva estagnou perante a crise económica e o ordenamento do território perdeu abruptamente importância perante as restantes políticas públicas.

13. Em Portugal, este retrocesso teve custos elevados devido a vários fatores, nomeadamente, a emergência do OT como domínio próprio é historicamente muito recente o que explica a inexistência de uma comunidade académica e profissional suficientemente alargada e autónoma; e, somos um país onde as políticas comunitárias têm uma incidência muito relevante pela dimensão dos investimentos públicos que envolvem.

14. A União Europeia não possui competências próprias em matéria de ordenamento do território, o que significa que esta política depende exclusivamente de decisões nacionais. No entanto, faz-se sentir através de políticas em domínios tão distintos como a conservação da natureza, o ambiente, o mar, a

agricultura, a reabilitação urbana ou fruto da política de coesão territorial. Assim, em Portugal a visão integradora do ordenamento do território tem perdido consistência a favor das políticas sectoriais de influência europeia, com impactos insuficientemente articulados e refletidos estrategicamente em termos territoriais.

15. O contexto de crise financeira e económica iniciado em 2008 desencadeou um conjunto de reações contraditórias em matéria de ordenamento do território. Por um lado, acentuou uma maior tendência para a desregulação, no sentido de tornar esta política

pública mais “amiga” do investimento e diminuir os “custos de contexto” e, por outro lado, rompeu com o paradigma do crescimento económico, ou seja, pôs em causa a visão expansionista e optimista que lhe esteve subjacente nos anos anteriores, surgindo outros objetivos, que atualmente constituem prioridades: a contração demográfica, o envolvimento colaborativo dos vários atores sociais, bem como as novas formas de relação entre o rural e o urbano, de prestação de serviços públicos e, finalmente a grande relevância das alterações climáticas.

A **cultura de território, ou seja, a cultura cívica** existente face ao território é uma cultura ainda muito marcada pelos valores da recente e rápida urbanização do país, onde os valores inerentes ao meio rural são mitificados, mas não socialmente praticados e muitas vezes mesmo rejeitados.

Os valores de um mundo urbano em relativa consonância com um novo mundo rural e com a natureza e o ambiente vai-se muito lentamente afirmando, necessitando de uma intervenção pública mais ativa que aposte na educação das camadas jovens e na capacitação dos profissionais e das instituições, como forma de se alcançar um novo quadro mental face ao território e aos seus recursos.

Por outro lado, **a comunidade técnico-profissional no domínio do ordenamento do território** é uma comunidade profundamente dividida entre o nível municipal, onde a regulação dos usos do solo tem sido a prioridade, e o nível regional e nacional onde a vertente estratégica e intersectorial tem sido mais evidente, sendo necessário aprofundar, integrar e consolidar conhecimentos e práticas.

O défice de cultura de território e o peso da cultura tradicional de ordenamento do território (regulação do uso do solo) constituem dois obstáculos relevantes ao desenvolvimento de atitudes, competências e práticas capazes de dar com eficiência, responsabilidade e visão estratégica, um novo relevo ao ordenamento do território na definição de um modelo territorial para o desenvolvimento do país.

Os 18 Problemas do Ordenamento do Território – alteração do PNPT 2007

Tendo presente o diagnóstico elaborado e os resultados do inquérito realizado, foram sistematizados 18 problemas atuais em matéria de ordenamento do território.

1. Riscos e Alterações Climáticas
Exposição de pessoas e bens em áreas de risco, insuficiente internalização pela sociedade de medidas de mitigação e de adaptação aos riscos naturais, nomeadamente aos sismos, bem como às alterações climáticas designadamente no que respeita a cheias e inundações, erosão costeira, incêndios florestais, ondas de calor.
2. Degradação e perda de recursos naturais
Degradação e perda de recursos naturais, designadamente solo, água e biodiversidade, e fraco reconhecimento do valor económico e social associado aos serviços dos ecossistemas, agravados por fenómenos climáticos extremos, nomeadamente a seca, e pela dimensão dos incêndios florestais.
3. Ineficiente utilização dos recursos
Utilização ineficiente e não sustentável de recursos e de produtos, com elevado desperdício e remanescentes, em virtude da linearidade (ou, não circularidade) das cadeias de produção e consumo.
4. Ineficiência energética e intensidade carbónica da economia
Incipientes políticas regionais direcionadas para o baixo carbono e necessidade de aumentar a eficiência energética e incrementar os transportes de baixo carbono, a eficiência das redes de transportes coletivos e a mobilidade suave e reforçar a produção e utilização de energias verdes.
5. Envelhecimento e abandono de territórios
Despovoamento, envelhecimento e abandono de vastas áreas do país, com gradual redução da oferta de bens e serviços essenciais e aumento das disparidades inter-regionais nos níveis de progresso económico e social.
6. Falhas no acesso à habitação
Desajuste social e territorial entre a procura e o parque habitacional disponível, num quadro de carências e insuficiente oferta para arrendamento, havendo em alguns contextos urbanos dificuldades de compatibilizar o acesso à habitação dos residentes com a atração de visitantes, rendimentos e investimentos externos.
7. Insuficiente planeamento e permanência de áreas urbanas desqualificadas
Insuficiente planeamento urbano à escala da proximidade e degradação urbanística (física, funcional e ambiental) decorrente de situações de mau estado de conservação da urbanização, quer em áreas urbanas centrais, quer nas periferias, com algumas as áreas em processo de desertificação da função habitação (e densificação da função alojamento) e algumas periferias com níveis insuficientes de qualificação.
8. Desperdício de solo urbanizado e infraestruturado
Persistência de áreas obsoletas e/ou abandonadas em solo urbanizado e infraestruturado, que carecem de reutilização e recomposição funcional (diversificação, hierarquização) dos lugares.
9. Desajustes entre oferta e procura de serviços públicos
Desajustes territorialmente diferenciados, entre a procura e a oferta de serviços públicos e de interesse geral, designadamente em consequência de dinâmicas populacionais associadas ao crescimento urbano ou às perdas populacionais derivadas de processos de desurbanização ou despovoamento.
10. Bolsas de pobreza, de segregação e exclusão social
Persistência de bolsas de pobreza e alargamento das vulnerabilidades e exclusões sociais, em contextos urbanos e rurais, com fragmentação socioespacial e isolamento e privação de populações idosas, em particular, do género feminino.
11. Desajustes no sistema de transportes
Desadequação da oferta dos sistemas ferroviário e aeroportuário e de logística face às dinâmicas dos fluxos de pessoas e mercadorias à escala nacional e internacional, deficiência de soluções de transporte em áreas de baixa densidade e falhas de organização e de articulação da oferta de transportes públicos em cidades com particular expressão nas Áreas Metropolitanas.
12. Assimetrias territoriais no acesso e uso das novas tecnologias
Assimetrias territoriais e sociais na conectividade digital reforçam as clivagens urbano-rurais e dificultam a implementação de soluções de digitalização dos serviços públicos e a disseminação e uso de soluções tecnológicas.
13. Assimetrias inter-regionais do tecido económico com falhas de produtividade e inovação
Níveis insuficientes de qualificação do capital humano, fragilidades no tecido económico com falhas de produtividade e posicionamento nas fases de produção de baixo valor acrescentado, fraca capacidade de inovação e dinâmicas territoriais assimétricas, com insuficiente exploração das condições e dos recursos diferenciadores dos territórios.
14. Territórios de baixa atratividade socioeconómica
Territórios com fraca captação de investimento, baixa capacidade exportadora, dinâmicas negativas na atração de novos residentes e insuficiente penetração nas redes internacionais e globais.
15. Défice de racionalidade territorial no investimento público
Défice de racionalidade territorial na aplicação dos investimentos públicos e no alinhamento de estratégias às diferentes escalas, com repercussões negativas em matéria de eficiência e eficácia da ação pública.
16. Défices de produção e constrangimentos à disponibilização de informação geográfica
Défices de produção de informação no quadro da transformação digital e significativos constrangimentos à disponibilização aberta e acessível de informação geográfica, enfraquecendo a capacidade de produção de nova informação e a inovação ao nível da decisão e gestão territorial.
17. Insuficiente cultura de cooperação e trabalho em rede
Insuficiente cultura de cooperação e trabalho em rede, entre os diferentes atores institucionais, públicos e privados nos processos de inovação social e económica, assim como na governança dos sistemas sociopolíticos associada a um forte centralismo, uma grande rigidez institucional e a uma incipiente prática de contratualização.
18. Défice de uma cultura do território
Défice de uma cultura cívica valorizadora do território e do ordenamento do território assente na educação dos jovens e na adoção de práticas profissionais participativas e colaborativas.

Os 18 Problemas do Ordenamento do Território decorrem também do Diagnóstico do PNPOT, em função das temáticas abordadas em cada capítulo.

18 Problemas do Ordenamento do Território	Capítulos do Diagnóstico								
	2.1 Recursos Naturais e Sustentabilidade Ambiental	2.2 Agricultura, Florestas e Atividades no Espaço Rural	2.3 População e Estruturas Sociais	2.4 Atividades Económicas e Inovação	2.5 Infraestruturas	2.6 Equipamentos e Serviços	2.7 Habitação	2.8 Sistema Urbano	2.9 Uso do Solo e Paisagem
1. Riscos e alterações climáticas									
2. Degradação e perda de recursos naturais									
3. Ineficiente utilização dos recursos									
4. Ineficiência energética e intensidade carbónica da economia									
5. Envelhecimento e abandono de territórios									
6. Falhas no acesso à habitação									
7. Insuficiente planeamento e permanência de áreas urbanas desqualificadas									
8. Desperdício de solo urbanizado e infraestruturado									
9. Desajustes entre oferta e procura de serviços públicos									
10. Bolsas de pobreza, de segregação e exclusão social									
11. Desajustes no sistema de transportes									
12. Assimetrias territoriais no acesso e uso das novas tecnologias									
13. Assimetrias inter-regionais do tecido económico com falhas de produtividade e inovação									
14. Territórios de baixa atratividade socioeconómica									
15. Défice de racionalidade territorial no investimento público									
16. Défices de produção e constrangimentos à disponibilização de informação geográfica									
17. Insuficiente cultura de cooperação e trabalho em rede									
18. Défice de uma cultura do território									

1

PORTUGAL NO MUNDO

Figura 1. População residente nos países de língua oficial portuguesa (2015)	11
Figura 2. Distribuição da população portuguesa no Mundo, por país (2015)	11
Figura 3. Portugal emerso e imerso com a delimitação das fronteiras terrestres e as decorrentes da extensão da plataforma continental	12
Figura 4. Rede mundial de cabos submarinos de fibra ótica	13
Figura 5. Biogeografias das regiões europeias e Potencial impacto das alterações climáticas	15
Figura 6. Áreas abrangidas pela Rede Natura 2000	15
Figura 7. Percentagem de massas de água afetadas por poluição pontual e difusa (para os rios e lagos e para as águas costeiras e de transição (estuários))	16
Figura 8. Bacias Hidrográficas Internacionais	17
Figura 9. Perdas de solo por erosão hídrica e por erosão costeira	17
Figura 10. Síntese territorial de coesão social (2014)	18
Figura 11. Evolução da população residente (2000-2011)	18
Figura 12. Hierarquização da estrutura urbana europeia	19
Figura 13. Densidade populacional, por freguesia, na Península Ibérica (2011)	20

2

ORGANIZAÇÃO, TENDÊNCIAS E DESEMPENHO DO TERRITÓRIO

Figura 1. Áreas protegidas e da Rede Natura 2000 do Continente e das Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira	26
Figura 2. Peso por freguesia da superfície territorial que está sujeita à condicionalidade da PAC	27
Figura 3. Carta da Reserva Ecológica Nacional (esboço cartográfico)	28
Figura 4. Áreas suscetíveis e áreas não suscetíveis à desertificação	29
Figura 5. Classificação do estado ecológico das massas de água superficiais, no 2º ciclo, nas oito Regiões Hidrográficas (RH) de Portugal Continental	30
Figura 6. Classificação do estado químico das massas de água superficiais, no 2º ciclo, nas oito Regiões Hidrográficas (RH) de Portugal Continental	30
Figura 7. Classificação do estado quantitativo das massas de água subterrâneas, no 2º ciclo, nas oito Regiões Hidrográficas (RH) de Portugal Continental	31
Figura 8. Classificação do estado químico das massas de água subterrâneas, no 2º ciclo, nas oito Regiões Hidrográficas (RH) de Portugal Continental	31
Figura 9. Regiões hidrográficas e zonas críticas de inundação, por RH	32
Figura 10. Erosão costeira em litoral baixo e arenoso	33
Figura 11. Áreas potenciais relativas aos principais recursos minerais e nacionais: a) Minerais metálicos e; b) Minerais não metálicos, em Portugal Continental	35
Figura 12. Áreas de suscetibilidade a perigos naturais e antrópicos em Portugal Continental	36
Figura 13. SAU por habitante e SAU por exploração	41
Figura 14. Síntese dos perfis territoriais para a agricultura no Continente	43
Figura 15. Territórios ocupados com floresta e identificação das áreas sujeitas a regime florestal e integrados em ZIF	47
Figura 16. Carta de perigosidade de incêndio florestal de 2017	48

Figura 17. Áreas ardidas em Portugal Continental, em 2015, 2016 e 2017	49
Figura 18. Macrozonagem das funções dominantes do espaço florestal estabelecidas em função das produtividades potenciais lenhosas e distribuição no território continental das três espécies florestais – Pinheiro bravo, Eucalipto e Sobreiro – que estão integradas em fileiras florestais, em Portugal Continental	50
Figura 19. Tipos de zona de caça em Portugal Continental	51
Figura 20. Produção de energia por tipo de fonte (eólica, fotovoltaica, hídrica e geotérmica)	52
Figura 21. Proporção de alojamentos de uso sazonal ou secundário no total de alojamentos por concelho (2011)	54
Figura 22. População residente efectiva e estimada (cenário central), em Portugal (1864-2040)	58
Figura 23. Saldo natural e saldo migratório, em Portugal (1960-2015)	58
Figura 24. Variação da população residente, por freguesia (1991-2001 e 2001-2011)	59
Figura 25. População jovem (0-24 anos) relativamente aos idosos (65 ou mais anos), por concelho (1991, 2001 e 2011)	60
Figura 26. Síntese dos perfis territoriais de vulnerabilidade social (intensidade e diversidade), por concelho (2017)	62
Figura 27. Índice sintético de desenvolvimento regional segundo a competitividade, por NUTS III (2016)	66
Figura 28. Tipologia concelhia em função do peso da atividade económica no país	67
Figura 29. Índice de renovação da população em idade ativa (2015) e População residente com ensino superior completo (2011)	68
Figura 30. Síntese dos perfis territoriais da diversidade económica (2014/2015); Peso no país do financiamento dos projetos FCT e ANI (2007-2017)	69
Figura 31. Rede nacional de produção de conhecimento e inovação, por NUTS II (2007-2015)	70
Figura 32. Consumo doméstico de energia elétrica por habitante (kWh/hab) (2015)	72
Figura 33. Dinâmica da procura - evolução das dormidas nos estabelecimentos de alojamento turístico, por concelho (2007-2016); Dinâmica da oferta - evolução da capacidade de alojamento em empreendimentos turísticos e estabelecimentos de alojamento local, por concelho (2007-2017)	75
Figura 34. Concretização dos itinerários principais e complementares em Portugal Continental	81
Figura 35. Níveis de acessibilidade portos principais e aeroportos principais com serviço internacional regular	82
Figura 36. Acessibilidade Infraestrutural por concelho	82
Figura 37. Cobertura de redes de nova geração em local fixo: alojamentos cablados com FTTH/B e EuroDOCSIS 3.0, por concelho (2016)	85
Figura 38. Distribuição geográfica da penetração de acessos residenciais à Internet em banda larga, por concelho (2016)	85
Figura 39. Habitantes por médico	90
Figura 40. Oferta de equipamentos e serviços públicos de saúde	90
Figura 41. Tempo de deslocação até ao hospital mais próximo	91
Figura 42. Tempo de deslocação até ao centro de saúde mais próximo	91
Figura 43. Tempo de deslocação até à farmácia mais próxima	91
Figura 44. Taxa de retenção e desistência no ensino básico regular (2014-2015)	92
Figura 45. Níveis de oferta de equipamentos de educação e formação e movimentos pendulares casa-escola (2017)	93
Figura 46. Estudantes inscritos por estabelecimento de ensino superior no ano letivo 2014/2015	94

Figura 47. Tempo de deslocação até ao jardim de infância mais próximo	95
Figura 48. Tempo de deslocação até à escola básica mais próxima	95
Figura 49. Tempo de deslocação até à escola secundária mais próxima	95
Figura 50. Tempo de deslocação até ao estabelecimento de ensino superior mais próximo	95
Figura 51. Rede de equipamentos e serviços de conhecimento e inovação (2007-2016)	96
Figura 52. Taxa de cobertura das respostas sociais para a 1ª infância	97
Figura 53. Taxa de cobertura das respostas sociais para pessoas idosas	97
Figura 54. Tipologia concelhia relativamente à oferta de equipamentos e serviços de cultura de natureza pública, de escala regional e nacional	99
Figura 55. Tipologia concelhos relativamente à oferta de equipamentos e serviços de cultura e lazer, de natureza pública (local) e privada	99
Figura 56. Despesas municipais em atividades e equipamentos desportivos (€)	100
Figura 57. Despesas municipais em atividades e equipamentos desportivos por habitante (€)	100
Figura 58. Redes de equipamentos e serviços administrativos, de justiça e segurança	101
Figura 59. Tempo de deslocação ao tribunal mais próximo	101
Figura 60. Síntese da acessibilidade aos serviços de interesse geral	103
Figura 61. Síntese das funções urbanas	103
Figura 62. Evolução dos alojamentos familiares clássicos e das famílias clássicas (entre 1970 e 2011)	108
Figura 63. Proporção de fogos devolutos, por concelho (2011) e estado dos fogos devolutos (1970-2011)	108
Figura 64. Alojamentos familiares segundo o tipo de ocupante (1970-2011)	109
Figura 65. Evolução da carga mediana das despesas em habitação	110
Figura 66. Evolução do valor mediano das vendas de alojamentos familiares €/m ²	110
Figura 67. Fogos de habitação social (2015)	111
Figura 68. Número de famílias a realojar, por concelho, 2018	111
Figura 69. Número de alojamentos sem pelo menos uma das infraestruturas básicas (2011)	113
Figura 70. Idade média do parque edificado (2011)	113
Figura 71. Território artificializado (2015); Expansão do território artificializado (1995-2015)	118
Figura 72. Território artificializado - tecido urbano descontínuo (2015)	119
Figura 73. Densidade de edifícios clássicos, por freguesia (2011)	120
Figura 74. Variação da população residente por centro urbano e por concelho (2001-2011)	120
Figura 75. Síntese das atividades de comércio e dos serviços, por concelho (2017)	122
Figura 76. Síntese das funções urbanas e dos níveis de acessibilidade	123
Figura 77. Utilização do automóvel nos movimentos pendulares (%)	123
Figura 78. Comunidades relativas aos fluxos casa-trabalho/escola (2011) e aos movimentos dos estudantes para o ensino superior (2015), por concelho	124
Figura 79. Perfis de mobilidade da população residente nos centros urbanos (2011)	126
Figura 80. Atratividade concelhia (população residente, mais total de entradas de trabalhadores e estudantes), movimentos pendulares e níveis de acessibilidade	126
Figura 81. Sistematização territorial da oferta de condições e oportunidades de vida	128
Figura 82. Classes de uso do solo (2015)	134
Figura 83. Percentagem de território com uso do solo artificializado / agricultura / sistemas agro-florestais / floresta, em 2015	135
Figura 84. Variação das áreas dos territórios artificializados, agrícolas, agrícolas-florestais e florestais (2007-2015) em Portugal Continental	136
Figura 85. Fluxos de dinâmicas de transformação do uso e ocupação do solo em milhares de hectares entre 1995-2015 em Portugal Continental	137
Figura 86. Unidades e grupos de unidades de paisagem em Portugal Continental e da Região Autónoma dos Açores com exemplos de dinâmicas de transformação da paisagem (2007-2015)	139

4

SISTEMA DE GESTÃO TERRITORIAL

Figura 1. PEOT em vigor a 31-12-2017	194
Figura 2. PROT em vigor a 31-12-2017	195
Figura 3. PDM em vigor a 31-12-2017	196
Figura 4. Tempo de vigência dos PDM em vigor a 31-12-2017	196
Figura 5. Duração dos processos de revisão em curso a 31-12-2017	197
Figura 6. Atos de dinâmica sobre os PDM em vigor no Continente a 30-12-2017	198
Figura 7. PU em vigor a 31-12-2017, por município	199
Figura 8. PP em vigor a 31-12-2017, por município	200

L I S T A D E S I G L A S

ACEPI - Associação de Economia Digital
ACES - Agrupamento de Centros de Saúde
ACCS - Administração Central do Sistema de Saúde
AD&C - Agência para o Desenvolvimento e Coesão
ACPMR - Associação Cluster Portugal Mineral Resources
ADENE - Agência para a Energia
ADL - Associação de Desenvolvimento Local
ADSL - Asymmetric Digital Subscriber Line
AECT - Agrupamento Europeu de Cooperação Territorial
AEM - Ambulâncias de Emergência Médica
AICEP - Agência para o Investimento e Comércio Externo de Portugal
AM - Área Metropolitana
AMA - Agência para a Modernização Administrativa
AML - Área Metropolitana de Lisboa
AMP - Área Metropolitana do Porto
AMT - Autoridade da Mobilidade e dos Transportes
ANA - Aeroportos de Portugal
ANAC – Autoridade Nacional da Aviação Civil
ANACOM - Autoridade Nacional de Comunicações
ANAFRE - Associação Nacional de Freguesias
ANI - Agência Nacional de Inovação
ANMP - Associação Nacional de Municípios Portugueses
ANPC - Autoridade Nacional de Proteção Civil
ANQEP - Agência Nacional para a Qualificação e o Ensino Profissional
ANSR - Autoridade Nacional de Segurança Rodoviária
APA - Agência Portuguesa do Ambiente
APAP - Associação Portuguesa Arquitetos Paisagistas
APAV - Associação Portuguesa de Apoio à Vítima
APDC - Associação Portuguesa para o Desenvolvimento das Comunicações
ARDITI - Agência Regional para o Desenvolvimento da Investigação, Tecnologia e Inovação
ARPT - Agências Regionais de Promoção Turística
ARS - Administração Regional de Saúde
ARU - Áreas de Reabilitação Urbana
AT - Autoridade Tributária e Aduaneira - Finanças
BCAA - Boas Condições Agrícolas e Ambientais
CAAP - Comissão de Acompanhamento da Arquitetura e Paisagem
CADAC - Comissão para a Aplicação e Desenvolvimento da Convenção de Albufeira
CAOP - Carta Administrativa Oficial de Portugal
CAP - Confederação dos Agricultores de Portugal
CASES - Cooperativa António Sérgio para a Economia Social
CCDR - Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional
CE = EC - Comissão Europeia
CEC - Commission of the European Communities
CEE - Comunidade Económica Europeia
CEP - Convenção Europeia da Paisagem
CIM - Comunidade Intermunicipal
CIRAC - Maps of Floods and Risk in Climate Change Scenarios
CM - Câmara Municipal
CNADS - Conselho Nacional do Ambiente e do Desenvolvimento Sustentável
CNCDA - Comissão Nacional de Combate ao Desperdício Alimentar
COMPETE - Programa Operacional Temático Competitividade e Internacionalização

COS - Carta de Uso e Ocupação do Solo
 COSA - Carta de Uso e Ocupação do Solo para os Açores
 COTEC - Associação Empresarial para a Inovação
 CP - Comboios de Portugal
 CPCJ - Comissão de Proteção de Crianças e Jovens
 CPLP - Comunidade dos Países de Língua Portuguesa
 CRUS - Carta do Regime de Uso do Solo
 CSI - Complemento Solidário para Idosos
 CSM - Conta Satélite do Mar
 CSM - Conselho Superior da Magistratura
 CSP - Cuidados de Saúde Primários
 CTEM - Ciências, Tecnologia, Engenharia e Matemática
 DGADR - Direção-Geral de Agricultura e Desenvolvimento Rural
 DGAE - Direção-Geral das Atividades Económicas
 DGAEP - Direção-Geral da Administração e do Emprego Público
 DGAJ - Direção-Geral da Administração da Justiça
 DGARTES - Direção-Geral das Artes
 DGEEC - Direção-Geral de Estatísticas da Educação e Ciência
 DGEG - Direção-Geral de Energia e Geologia
 DGOTDU - Direção-Geral do Ordenamento do Território e Desenvolvimento Urbano
 DGPC - Direção-Geral do Património Cultural
 DGPJ - Direção-Geral da Política de Justiça
 DGRSP - Direção-Geral de Reinserção e Serviços Prisionais
 DGS - Direção-Geral da Saúde
 DGT - Direção-Geral do Território
 DGTf - Direção-Geral do Tesouro e Finanças
 DLBC - Desenvolvimento Local de Base Comunitária
 DLD - Desempregado de Longa Duração
 DPH - Domínio Público Hídrico
 DPM - Domínio Público Marítimo
 DRAP - Direção Regional de Agricultura e Pescas
 DRC - Direção Regional de Cultura
 EDEC - Esquema de Desenvolvimento do Espaço Comunitário
 EDM - Empresa de Desenvolvimento Mineiro
 EEA - European Environment Agency
 E-learning - Ensino à distância
 EMPIS - Estrutura de Missão Portugal Inovação Social
 ENCNB - Estratégia Nacional da Conservação da Natureza e da Biodiversidade (2030)
 ENEA - Estratégia Nacional de Educação Ambiental
 ENGIZC - Estratégia Nacional para a Gestão Integrada da Zona Costeira
 EPIC - Explicitly Parallel Instruction Computing (EPIC WebGIS)
 ERT - Entidade Regional do Turismo
 ESPON - European Spatial Planning Observation Network (Observatório em Rede do Ordenamento do Território Europeu)
 ET 27 - Estratégia para o Turismo
 ETAR - Estação de Tratamento de Águas Residuais
 ETC - Equivalente a Tempo Completo
 ETC - European Territorial Cooperation
 EUA - Estados Unidos da América
 EUROSTAT - Autoridade Estatística da União Europeia
 FAO - Food and Agriculture Organization (Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura)

FCT - Fundação para a Ciência e a Tecnologia
FCUL - Faculdade de Ciências da Universidade de Lisboa
FEEI - Fundos Europeus Estruturais e de Investimento
FLUP – CEGOT - Faculdade de Letras da Universidade do Porto - Centro de Estudos em Geografia e Ordenamento do Território
FTTH/B - Fibra Ótica
GAL - Grupo de Ação Local
GEE - Gases com Efeito de Estufa
GEMCAT - Generación de Empleo de Calidad Transfronterizo (Criação de Emprego de Qualidade Transfronteiriço)
GEP - Gabinete de Estratégia e Planeamento
GEP/MTSSS - Gabinete de Estratégia e Planeamento do Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social
GNL - Gás Natural Liquefeito
GNR - Guarda Nacional Republicana
GPP - Gabinete de Planeamento, Políticas e Administração Geral
I&D - Investigação e Desenvolvimento
IAPMEI - Instituto de Apoio às Pequenas e Médias Empresas e à Inovação
ICNF - Instituto da Conservação da Natureza e das Florestas
ICS - Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa
IDE - Investimento Direto Estrangeiro
IEFP - Instituto do Emprego e Formação Profissional
IGeoE - Instituto Geográfico do Exército
IGFEJ - Instituto de Gestão Financeira e Equipamentos da Justiça
IGOT/UL - Instituto de Geografia e Ordenamento do Território/Universidade de Lisboa
IGT - Instrumento de Gestão Territorial
IH - Instituto Hidrográfico
IHRU - Instituto da Habitação e Reabilitação Urbana
IMT - Instituto da Mobilidade e dos Transportes
INE - Instituto Nacional de Estatística
INEM - Instituto Nacional de Emergência Médica
INMLCF - Instituto Nacional de Medicina Legal e Ciências Forenses
INSA - Instituto Nacional de Saúde Doutor Ricardo Jorge
Interreg - European Territorial Cooperation - ETC
IP - Itinerário Principal
InfP - Infraestruturas de Portugal
IPCC - Intergovernmental Panel on Climate Change
IPMA - Instituto Português do Mar e da Atmosfera
IPSS - Instituição Particular de Solidariedade Social
IRN - Instituto dos Registos e do Notariado
ISA - Instituto Superior de Agronomia
ISS - Instituto da Segurança Social
JF - Junta de Freguesia
JRC - Joint Research Centre
JUL - Janela Única Logística
KET - Key Enabling Technologies
LDI - Land Degradation Index
LEADER - Ligações Entre Ações de Desenvolvimento da Economia Rural (Programa)
LMPMAVE - Linha de Máxima Preia-mar de Águas Vivas Equinociais
LNEG - Laboratório Nacional de Energia e Geologia
LUIISA - Territorial Modelling Platform Land Use-based Integrated Sustainability Assessment
MAFDR - Ministério da Agricultura, Florestas e do Desenvolvimento Rural
MAI - Ministério da Administração Interna

MAmb - Ministério do Ambiente
MC - Ministério da Cultura
MCTES - Ministério da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior
MEcon - Ministério da Economia
MEdu - Ministério da Educação
MF - Ministério das Finanças
MJ - Ministério da Justiça
MMar - Ministério do Mar
MPI - Ministério do Planeamento e das Infraestruturas
MPMA - Ministério da Presidência e da Modernização Administrativa
MS - Ministério da Saúde
MTSSS - Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social
NAV – Navegação Aérea de Portugal – NAV Portugal
NEET - Not in Education, Employment, or Training (jovens que não estão a trabalhar, não frequentam o sistema de ensino, nem estão em formação)
NUTS - Nomenclatura das Unidades Territoriais para Fins Estatísticos
OMS - Organização Mundial de Saúde
ONG - Organização Não-Governamental
ONU - Organização das Nações Unidas
ONGA - Organização Não-Governamental de Ambiente
ONGD - Organização Não-Governamental para o Desenvolvimento
OOM - Observatório Oceânico da Madeira
OPF - Organização de Produtores Florestais
OT - Ordenamento do Território
PAC - Política Agrícola Comum
PALOP - Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa
PAMUS - Planos de Ação para a Mobilidade Urbana Sustentável
PANCD - Programa de Ação Nacional de Combate à Desertificação
PDI - Plano Diretor Intermunicipal
PDM - Plano Diretor Municipal
PDR - Programa de Desenvolvimento Rural
PEAASAR - Plano Estratégico de Abastecimento de Água e de Saneamento de Águas Residuais - II (2007-2013)
PEM - Posto de Emergência Médica
PEOT - Plano Especial de Ordenamento do Território
PERSU - Plano Estratégico de Resíduos Sólidos Urbanos
PET - Plano Estratégico de Transportes
PETI 3+ (2014-2020) - Plano Estratégico de Transportes e Infraestruturas
PGF - Plano de Gestão Florestal
PGR - Procuradoria-Geral da República
PGRH - Plano de Gestão de Região Hidrográfica
PGRI - Plano de Gestão dos Riscos de Inundações
PIB - Produto Interno Bruto
PIDT&I - Plano de Ação para a Investigação, Desenvolvimento Tecnológico e Inovação da Região Autónoma da Madeira
PIMOT - Planos Intermunicipais de Ordenamento do Território
PME - Pequenas e Médias Empresas
PNA - Plano Nacional da Água
PNAP - Política Nacional de Arquitetura e Paisagem
PNDFCI - Plano Nacional de Defesa da Floresta Contra Incêndios
PNPOT - Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território
PNR - Programa Nacional de Reformas

POAP - Plano de Ordenamento de Área Protegida
POBH - Plano de Ordenamento de Bacia Hidrográfica
POC - Programa para a Orla Costeira
PORDATA - Base de Dados Portugal Contemporâneo
POSF - Programa Operacional de Sanidade Florestal
PP - Plano de Pormenor
PPC - Paridade do poder de compra
PPI - Plano de Pormenor Intermunicipal
PPS - Parceria Portuguesa para o Solo
PREPCRAM - Plano Regional de Emergência de Proteção Civil da Região Autónoma da Madeira
PRN - Plano Rodoviário Nacional
PROF - Programa Regional de Ordenamento Florestal
PROT OVT - Plano Regional de Ordenamento do Território do Oeste e Vale do Tejo
PROT - Plano Regional de Ordenamento do Território
PROTRAM - Plano Regional de Ordenamento da Região Autónoma da Madeira
PS - Plano Setorial
PSP - Polícia de Segurança Pública
PU - Plano de Urbanização
PUI - Plano de Urbanização Intermunicipal
RAA - Região Autónoma dos Açores
RAM - Região Autónoma da Madeira
RAN - Reserva Agrícola Nacional
RCM - Resolução do Conselho de Ministros
RCP - Representative Concentration Pathways
REN - Reserva Ecológica Nacional
REOT - Relatório do Estado do Ordenamento do Território
RFCN - Rede Fundamental de Conservação da Natureza
RGA - Recenseamento Geral da Agricultura
RH - Região Hidrográfica
RJIGT - Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial
RJREN - Regime Jurídico da Reserva Ecológica Nacional
RJSPTP - Regime Jurídico do Serviço Público do Transporte de Passageiros
RLVT - Região de Lisboa e Vale do Tejo
RN2000 - Rede Natura 2000
RNAP - Rede Nacional de Áreas Protegidas
RSES - Rede de Serviços e Equipamentos Sociais
RSI - Rendimento Social de Inserção
RTE-T - Rede Transeuropeia de Transportes
SAU - Superfície Agrícola Utilizada
SCI - Sistema de Contas Integradas
SCML - Santa Casa da Misericórdia de Lisboa
SCT - Sistema Científico e Tecnológico
SCTA - Sistema Científico e Tecnológico dos Açores
SEALRA - Secretário de Estado da Administração Local e Reforma Administrativa
SEC - Secretário de Estado da Cultura
SECI - Secretaria de Estado para a Cidadania e a Igualdade
SEF - Serviço de Estrangeiros e Fronteiras
SEIPD - Secretaria de Estado da Inclusão das Pessoas com Deficiência
SGMJ - Secretaria-Geral do Ministério da Justiça
SIARL - Sistema de Informação de Apoio à Reposição da Legalidade
SIC - Sítios de Interesse Comunitário

SICAD - Serviço de Intervenção nos Comportamentos Aditivos e nas Dependências
SIMPLEX - Simplificação Administrativa e Legislativa
SIPA - Sistema de Informação para o Património Arquitetónico
SIV - Suporte Imediato de Vida
SNAC - Sistema Nacional de Áreas Classificadas
SNIAMB - Sistema Nacional de Informação de Ambiente
SNIC - Sistema Nacional de Informação Cadastral
SNIG - Sistema Nacional de Informação Geográfica
SNIRH - Sistema Nacional de Informação de Recursos Hídricos
SNIT - Sistema Nacional de Informação Territorial
SNM - Subida do Nível Médio do Mar
SNS - Serviço Nacional de Saúde
SPGM - Sistema Português de Garantia Mútua
SPMS - Serviços Partilhados do Ministério da Saúde
SRTT - Sistema Regional de Transferência de Tecnologia
TDT - Televisão Digital Terrestre
TER - Turismo no Espaço Rural
TIC - Tecnologias da Informação e Comunicação
TICE - Tecnologias de Informação, Comunicação e Eletrónica
TIP - Ambulância Transporte Inter-hospitalar Pediátrico
TIPAU - Tipologia das Áreas Urbanas
TP - Turismo de Portugal
UE - União Europeia
UMIPE - Unidade Móvel de Intervenção Psicológica de Emergência
UMVI - Unidade de Missão valorização do Interior
UNESCO - United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura)
URBACT - Programa de Cooperação Territorial Europeia com o objetivo de promover o desenvolvimento urbano sustentável em cidades da Europa
UTA - Unidade de Trabalho Anual
VAB - Valor Acrescentado Bruto
VIH - Vírus da Imunodeficiência Humana
VMER - Viatura Médica de Emergência e Reanimação
ZC - Zona de Caça
ZEC - Zona Especial de Conservação
ZEE - Zona Económica Exclusiva
ZIF - Zona de Intervenção Florestal
ZPE - Zona de Proteção Especial

EQUIPA TÉCNICA

Coordenação Geral

Fernanda do Carmo (DGT)

Coordenação Científica

Teresa Sá Marques (FLUP/CEGOT)

Coordenação Operacional

Ana Seixas (DGT)

Apoio Técnico à Coordenação

Isabel Beja (Geostrategia)

Equipa Técnica

Direção-Geral do Território

Cristina Garrett

Elisa Vilares

Ana Antunes

Carlos Simões

Francisco Sequeira

Luísa Afonso

Margarida Castelo-Branco

Margarida Nicolau

Maria da Luz França

Marta Magalhães

Nuno David

Rosário Gaspar

Faculdade de Letras da Universidade do Porto / CEGOT

António Babo (consultor)

Catarina Maia

Diogo Ribeiro

Fátima Matos

Fernando Honório (consultor)

Hélder Santos

José Félix Ribeiro (consultor)

José Paulo Queiroz (consultor)

Luís Paulo Martins

Márcio Ferreira

Mariana Brandão (consultora)

Mário Fernandes

Miguel Saraiva

Paula Guerra

Paula Ribeiro

Consultores Externos

Filipe Duarte Santos (FCUL)

Hugo Costa (FCUL)

João Ferrão (ICS)

João Mourato (ICS)

Luís Dias (FCUL)

Rosário Oliveira (ICS)

Edição

Direção-Geral do Território

Rua Artilharia Um, 107

1099-052 Lisboa, Portugal

Telefone: (+351) 21 381 96 00

Fax: (+351) 21 381 96 99

...

Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional

Norte

Cristina Guimarães

José Cangueiro

Maria João Pessoa

Centro

Ana Veneza

António Veiga Simão

Lisboa e Vale do Tejo

Carlos Pina

Linda Pereira

Paula Pinto

Alentejo

Fátima Bacharel

Lídia Fidalgo

Algarve

Helga Cabrita

Jorge Eusébio

Região Autónoma dos Açores

Hernâni Jorge

Melânia Rocha

Região Autónoma da Madeira

Cristina Gomes

Agência Portuguesa do Ambiente

Maria João Pinto

Teresa Álvares

Instituto da Conservação da Natureza e Florestas

Sofia Castel-Branco Silveira

Mário Silva

Paula Rito Araújo

Instituto da Mobilidade e Transportes Terrestres

Helder Cristovão

José Manuel Pereira

Instituto da Habitação e Reabilitação Urbana

Luís Maria Gonçalves

Instituto Português do Mar e da Atmosfera

Fátima Coelho

Álvaro Silva

Vanda Cabrinha

Composição Gráfica

Joana Cruz Diniz (DGT)

Catarina Maia (FLUP/CEGOT)

adaptado do brandbook elaborado pela BUNKER

...

Depósito Legal

XXXXXXXXXX

ISBN

XXXXXXXXXXXX

...

TERRITÓRIO PORTUGAL.

territorioportugal.com

Rua Artilharia Um, 107
1099-052 Lisboa, Portugal

Tel (+351) 21 381 96 00

Fax (+351) 21 381 96 99

E-mail dgterritorio@dgterritorio.pt