

## PRESIDÊNCIA DO CONSELHO DE MINISTROS

### Resolução do Conselho de Ministros n.º 41/2006

A Lei de Bases da Política de Ordenamento do Território e do Urbanismo, Lei n.º 48/98, de 11 de Agosto, veio definir o sistema de gestão territorial português, caracterizando como pilar dos instrumentos de desenvolvimento territorial o Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território (PNPOT), cujas directrizes e orientações fundamentais traduzem um modelo de organização espacial que terá em conta o sistema urbano, as redes, as infra-estruturas e os equipamentos de interesse nacional, bem como as áreas de interesse nacional em termos agrícolas, ambientais e patrimoniais.

Por outro lado, o Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 380/99, de 22 de Setembro, vem, em desenvolvimento da Lei de Bases, definir as relações entre os vários tipos de instrumentos, bem como o procedimento administrativo a que está sujeita a sua elaboração.

Em 2002, o XIV Governo Constitucional determinou a elaboração do PNPOT, estabelecendo os objectivos e orientações estratégicas, bem como o sistema de acompanhamento da sua elaboração, a qual foi cometida à Direcção-Geral do Ordenamento do Território e Desenvolvimento Urbano (DGOTDU).

Para o efeito, foi criada uma equipa de projecto de apoio à elaboração do PNPOT, designada por Gabinete do PNPOT (GPNPOT), a funcionar no âmbito do DGOTDU, à qual competia realizar os estudos necessários à formulação da proposta do PNPOT, promover a recolha, análise e tratamento da informação respeitante aos interesses específicos junto dos pontos focais, recolher e tratar a informação relativa aos indicadores estatísticos necessários a assegurar a compatibilização da proposta do PNPOT com as opções dos demais instrumentos de desenvolvimento territorial e de política sectorial, e ainda com os planos especiais de ordenamento do território em elaboração, entre outras tarefas relacionadas com a logística do procedimento de elaboração técnica do PNPOT.

O Programa de Governo do XVII Governo Constitucional determina a conclusão, aprovação e aplicação do PNPOT, o qual, juntamente com a Estratégia Nacional de Desenvolvimento Sustentável (ENDS), deverá constituir o quadro de referência estratégico para as diversas intervenções com impacte territorial relevante, incluindo as que virão a ser consideradas nos programas operacionais para o próximo período de programação e implementação da política de coesão comunitária (2007-2013).

À fase de elaboração e de acompanhamento da proposta do PNPOT, que foi concluída formalmente em Abril de 2005, seguiu-se um longo período de concertação com as entidades públicas e da sociedade civil que integraram a comissão consultiva e que, no âmbito da mesma, discordaram formalmente da proposta apresentada pelo GPNPOT, tendo-se procurado estabelecer o maior consenso possível entre os diversos intervenientes, o que se reflecte na proposta agora apresentada.

Sem prejuízo da aplicação do PNPOT a todo território nacional, a verdade é que a especificidade e o estatuto autonómico das Regiões Autónomas determinaram um faseamento distinto dos trabalhos para estas últimas, pelo que o seu tratamento no relatório e no programa de acção deverá ser completado de acordo com os con-

tributos enviados pelos governos próprios das Regiões Autónomas até à aprovação final em Conselho de Ministros.

De todo o modo, considerando que a proposta que agora se aprova consubstancia um compromisso resultante da ponderação entre os vários interesses públicos com incidência territorial prosseguidos pelo Governo.

Considerando que a mesma proposta é também resultado de uma extensa reflexão e dos vários contributos das entidades públicas e dos representantes da sociedade civil;

Considerando a importância estratégica do PNPOT como instrumento de política de desenvolvimento territorial e como elemento fundamental para a coesão territorial do País, devendo traduzir e apoiar as grandes opções estratégicas definidas para o País, numa óptica de construção de unidade na diversidade;

Considerando a necessidade de orientar os serviços responsáveis pela elaboração do PNPOT no que se refere à publicitação e discussão pública da proposta no sentido de divulgar o Programa e de assegurar o máximo de sugestões possível, legitimando-a com todos os contributos recolhidos;

Considerando a necessidade e oportunidade de formalizar os resultados do procedimento de elaboração do PNPOT, o Governo decide aprovar a proposta antes de a mesma ser submetida a discussão pública, e sem prejuízo das alterações que possam ser introduzidas decorrentes da ponderação dos resultados dessa discussão pública.

Assim:

Nos termos da alínea g) do artigo 199.º da Constituição, o Conselho de Ministros resolve:

1 — Aprovar, para efeitos de discussão pública, a proposta técnica do Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território, cujo relatório e programa de acção se publicam em anexo à presente resolução e que dela fazem parte integrante.

2 — Determinar que se proceda à abertura do período de discussão pública da proposta, o qual deve seguir o procedimento definido no artigo 33.º do Decreto-Lei n.º 380/99, de 22 de Setembro.

Presidência do Conselho de Ministros, 16 de Março de 2006. — O Primeiro-Ministro, *José Sócrates Carvalho Pinto de Sousa*.

## PROGRAMA NACIONAL DA POLÍTICA DE ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO

### Relatório

#### 0 — Introdução

##### Um país mais ordenado

1 — Um país bem ordenado pressupõe a interiorização de uma cultura de ordenamento por parte do conjunto da população. O ordenamento do território português depende, assim, da vontade de técnicos e de políticos, mas também do contributo de todos os cidadãos.

2 — Tudo terá de começar em casa e no dia-a-dia, pelo entendimento de que o nosso lar se prolonga na rua, no bairro, nas aldeias, nas vilas e cidades de todo o país e pela consciência de que o tempo também deve ser ordenado, desde o de longa duração ao das tarefas de cada

hora. Um país bem ordenado respeita os territórios nas suas várias escalas e tempos de vida.

3 — O bom ordenamento do território passa também pela melhor inserção da sociedade e da economia portuguesas no Mundo e em particular na Europa: é fundamental definir, afirmar e consolidar o papel de Portugal na Europa e no Mundo, e a partir daí organizar o espaço, construir os territórios mais adequados ao bom desempenho daqueles papéis. Só a afirmação e a consolidação desses objectivos permitirão a estabilidade necessária ao bom ordenamento.

4 — A história de Portugal mostra que um dos nossos maiores problemas nos últimos dois séculos tem sido a instabilidade económica e demográfica, ao provocar significativas perturbações no arranjo dos territórios e das paisagens. As duas últimas décadas, apesar da estabilidade política, não fugiram à regra: aos progressos do país nos domínios económico e social não correspondeu a consolidação de um modelo de desenvolvimento sustentado, nem sequer um consenso sobre um projecto comum para o nosso território.

5 — Por outro lado, um país bem ordenado tem mais capacidade para se integrar duradouramente nas escalas espaciais mais alargadas. O bom arranjo dos territórios é fundamental para que Portugal possa beneficiar e contribuir para o sucesso económico, social e político da construção da União Europeia, para o reforço do papel europeu, mediterrânico e atlântico da Península Ibérica e, por essa via, para uma globalização mais eficaz, mais justa e mais respeitadora da vida do nosso Planeta.

#### O ordenamento do território em Portugal

6 — Portugal tem, como muitos países herdeiros do Império Romano, uma longa tradição de ordenamento do território. Do século XII ao século XV, observou-se uma permanente preocupação com o povoamento e com o ordenamento do território, da escala nacional à local. D. Dinis é a referência maior e um exemplo, a enaltecer, de como se deve proceder no bom arranjo dos campos e das cidades, desde as areias do litoral às terras despovoadas de fronteira.

7 — O sector agrícola e, em particular, o sector florestal possuem um longo saber acumulado em processos formais de planeamento no âmbito do ordenamento dos espaços rurais, com uma visão concreta da organização do território, tanto à escala local e sub-regional como regional e nacional. Lembremos alguns marcos, entre os mais modernos: o Plano de Ordenamento da Mata Nacional da Machada (1864), que constituiu o primeiro plano de ordenamento de uma propriedade florestal com recurso a métodos cientificamente fundamentados; o Projecto Geral da Arborização dos Areais Móveis de Portugal (1897), que modificou radicalmente a paisagem em vastas extensões do Litoral, de Caminha a Vila Real de Santo António; o Plano de Povoamento Florestal (1938), que orientou a intervenção em mais de 500 000 ha com fins de protecção do solo e da água, de produção florestal e silvopastoril, de infra-estruturação do território e de conservação da natureza; o Plano de Fomento Agrário (1949), que propôs o ordenamento racional e integrado do conjunto dos espaços rurais baseado na avaliação do potencial agrícola das várias regiões do país e recorrendo a conceitos e metodologias gerais notáveis pela sua clareza e sentido prático; o Plano Director do Parque Nacional da Peneda Gerês (1973), que

constituiu o primeiro instrumento de ordenamento de uma área protegida.

8 — Acompanhando, embora de forma implícita e difusa, as estratégias de desenvolvimento consubstanciadas nos Planos de Fomento que o Estado Novo iniciou em 1953 (I Plano Fomento 1953-1958), o ordenamento do território só ganhará autonomia no III Plano de Fomento (1968-1973), como componente indispensável do planeamento regional. Neste contexto é difundido, em 1970, o primeiro Relatório do Ordenamento do Território, que privilegia o desenvolvimento económico e social sem ainda evidenciar, no entanto, preocupações relativamente às questões ambientais.

9 — A rede urbana, as redes de infra-estruturas e o crescimento económico a partir dos sectores que se afiguravam então como mais prometedores representavam as principais determinantes. Os efeitos do êxodo rural, iniciado nos anos 50 e explosivo nos anos 60, começavam a ser percebidos: o abandono dos campos, das aldeias e das vilas, e o crescimento de extensas manchas suburbanas, sobretudo na área de Lisboa, sem obedecerem a qualquer plano de ordenamento ou contrariando totalmente as normativas em vigor.

10 — Foi, justamente, a consciência do caos que se instalava nas áreas urbanas que levou à primeira definição de uma “Política de Solos” (Decreto-Lei n.º 576/70, de 24 de Novembro).

11 — Na sequência da implantação do regime democrático e ainda durante o período revolucionário, misturam-se os anseios de crescimento económico e de prosperidade social com o desejo de melhor ordenamento do território. Mas muitas das decisões de política de então eram contraditórias e, não obstante as boas intenções, incluindo alguma legislação e intervenções fragmentadas (da tentativa de um plano de ordenamento para o Algarve às acções de recuperação urbanística dos aglomerados de génese ilegal), o resultado foi, a vários níveis, o acentuar do caos nos campos, nas cidades, nas periferias urbanas. É neste contexto que a política de solos sofreu uma alteração, através do Decreto-Lei n.º 794/76, de 5 de Novembro, visando a melhoria do ordenamento do território ao nível local e regional. De entre as várias medidas, devem destacar-se a criação de áreas de “defesa e controle urbanos” (artigo 14.º), bem como de áreas de “recuperação e reconversão urbanística” (artigo 41.º).

12 — A autonomia política do ambiente surge em 1974, com o Ministério do Equipamento Social e Ambiente (MESA) e o cargo de Subsecretário de Estado do Ambiente. Neste ministério seria integrada a Comissão Nacional do Ambiente (CNA), criada em 1971. Em 1975 surge a Secretaria de Estado do Ambiente (SEA), com competências no domínio do ordenamento do território, que transitará em 1978 para o Ministério da Habitação e Obras Públicas (MHOP) e, em 1981, para o Ministério da Qualidade de Vida (MQV). Em 1985, extinto o MQV, a SEA é integrada no Ministério do Plano e Administração do Território (MPAT) e alarga a sua esfera de actuação, sobretudo nos domínios ambientais. De referir que a publicação da Lei de Bases do Ambiente de 1987 (Lei n.º 11/87, de 7 de Abril) constitui um marco associado à evolução do sistema legislativo na área do ambiente. Em 1990 (Decreto-Lei n.º 94/90, de 20 de Março), a SEA dá lugar ao Ministério do Ambiente e Recursos Naturais (MARN), que em 1995 será designado por Ministério do Ambiente (MA). Desde

então, têm-se verificado reestruturações na tutela do ambiente, ao nível ministerial, a que por vezes não ficou associado o ordenamento do território.

13 — A política de ordenamento do território não dispôs até finais dos anos 1990 de um instrumento legal integrador, não obstante os progressos resultantes de várias iniciativas legislativas, de que resultou um conjunto de instrumentos de planeamento e ordenamento territorial: em 1982 são instituídos os Planos Directores Municipais (PDM) (Decreto-Lei n.º 208/82, de 26 de Maio); no ano seguinte criam-se os Planos Regionais de Ordenamento do Território (PROT) (Decreto-Lei n.º 338/83, de 20 de Julho); em 1990 há uma primeira tentativa de integrar várias figuras de planos de ordenamento do território (Decreto-Lei n.º 69/90, de 2 de Março); em 1993 são criados os Planos Especiais de Ordenamento do Território (PEOT), que, de acordo com o mesmo diploma, deveriam ser articulados com outros instrumentos de ordenamento do território (Decreto-Lei n.º 151/95, de 24 de Junho).

14 — Finalmente, em 1998, através da Lei n.º 48/98, de 11 de Agosto, o País passa a dispor de uma Lei de Bases da Política de Ordenamento do Território e de Urbanismo, que define globalmente os objectivos e princípios desta política e estabelece o conjunto coerente e articulado dos Instrumentos de Gestão Territorial (IGT), de âmbito nacional, regional e local, em que ela assenta e que constitui o sistema de gestão territorial (SGT).

15 — Desenvolvendo as orientações daquela Lei de Bases, o Decreto-Lei n.º 380/99, de 22 de Setembro (alterado pelo Decreto-Lei n.º 310/2003, de 10 de Dezembro), precisa e aprofunda os conceitos, objectivos e conteúdos dos vários IGT e o respectivo regime de coordenação.

#### **O Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território**

16 — No quadro do regime jurídico dos instrumentos de gestão territorial assim definido, o «Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território» (PNPOT) constitui um instrumento de desenvolvimento territorial, de natureza estratégica e de âmbito nacional, com precedência em relação aos restantes IGT.

17 — De acordo com o disposto no Decreto-Lei n.º 380/99, o PNPOT:

“estabelece as grandes opções com relevância para a organização do território nacional, consubstancia o quadro de referência a considerar na elaboração dos demais instrumentos de gestão territorial [nomeadamente, os PROT e os PDM] e constitui um instrumento de cooperação com os demais Estados-membros para a organização do território da União Europeia” (artigo 26.º);

e “estabelece as opções e as directrizes relativas à conformação do sistema urbano, das redes, das infra-estruturas e equipamentos de interesse nacional, bem como à salvaguarda e valorização das áreas de interesse nacional em termos ambientais, patrimoniais e de desenvolvimento rural” (n.º 1a), artigo 28.º).

18 — A Resolução do Conselho de Ministros n.º 76/2002, de 11 de Abril, determina a elaboração do PNPOT, tarefa de que é incumbida a Direcção-Geral do Ordenamento do Território e Desenvolvimento Urbano (DGOTDU), com o apoio de uma equipa de projecto.

19 — Esta proposta encontra-se, assim, balizada por estes três instrumentos legais, nomeadamente no que respeita aos seguintes princípios e objectivos:

*Princípios Gerais (Lei n.º 48/98, de 11 de Agosto, artigo 5.º):*

- a) Sustentabilidade e solidariedade intergeracional, assegurando a transmissão às gerações futuras de um território e de espaços edificados correctamente ordenados;
- b) Economia, assegurando a utilização ponderada e parcimoniosa dos recursos naturais e culturais;
- c) Coordenação, articulando e compatibilizando o ordenamento com as políticas de desenvolvimento económico e social, bem como as políticas sectoriais com incidência na organização do território, no respeito por uma adequada ponderação dos interesses públicos e privados em causa;
- d) Subsidiariedade, coordenando os procedimentos dos diversos níveis da Administração Pública, de forma a privilegiar o nível decisório mais próximo do cidadão;
- e) Equidade, assegurando a justa repartição dos encargos e benefícios decorrentes da aplicação dos instrumentos de gestão territorial;
- f) Participação, reforçando a consciência cívica dos cidadãos através do acesso à informação e à intervenção nos procedimentos de elaboração, execução, avaliação e revisão dos instrumentos de gestão territorial;
- g) Responsabilidade, garantindo a prévia ponderação das intervenções com impacte relevante no território e estabelecendo o dever de reposição ou compensação dos danos que ponham em causa a qualidade ambiental;
- h) Contratualização, incentivando modelos de actuação baseados na concertação entre a iniciativa pública e a iniciativa privada na concretização dos instrumentos de gestão territorial;
- i) Segurança jurídica, garantindo a estabilidade dos regimes legais e o respeito pelas situações jurídicas validamente constituídas.

*Objectivos Gerais (Decreto-Lei n.º 380/99, de 22 de Setembro, artigo 27.º):*

- a) Definir o quadro unitário para o desenvolvimento territorial integrado, harmonioso e sustentável do País, tendo em conta a identidade própria das suas diversas parcelas e a sua inserção no espaço da União Europeia (UE);
- b) Garantir a coesão territorial do País atenuando as assimetrias regionais e garantindo a igualdade de oportunidades;
- c) Estabelecer a tradução espacial das estratégias de desenvolvimento económico e social;
- d) Articular as políticas sectoriais com incidência na organização do território;
- e) Racionalizar o povoamento, a implantação de equipamentos estruturantes e a definição das redes;
- f) Estabelecer os parâmetros de acesso às funções urbanas e às formas de mobilidade;
- g) Definir os princípios orientadores da disciplina de ocupação do território.

*Objectivos Estratégicos (Resolução do Conselho de Ministros n.º 76/2002, de 11 de Abril, ponto 9):*

- a) Estruturar o território nacional de acordo com o modelo e a estratégia de desenvolvimento económico-social sustentável do País, promovendo uma maior coesão territorial e social, bem como a adequada integração em espaços mais vastos, considerando as questões fronteiriças, ibéricas, europeias e transatlânticas;
- b) Estimular o desenvolvimento local e regional, garantindo a equidade no acesso a infra-estruturas, equipamentos colectivos e serviços de interesse geral essenciais para a melhoria da qualidade de vida das populações e para a competitividade das empresas;
- c) Salvaguardar e valorizar os recursos naturais e promover a sua utilização sustentável, bem como garantir a protecção dos valores ambientais e do património natural, paisagístico, rural e cultural;
- d) Definir princípios, orientações e critérios que promovam formas de ocupação e transformação do solo pelas actividades humanas compatíveis com os valores subjacentes aos objectivos referidos nas alíneas anteriores;
- e) Compatibilizar opções, políticas e instrumentos de gestão territorial, incluindo os de âmbito sectorial, promovendo a coerência vertical entre os níveis nacional, regional e local e a coerência horizontal entre sectores distintos com incidência espacial, bem como favorecer iniciativas e comportamentos dos particulares e dos agentes económicos convergentes com os objectivos definidos.

20 — Em termos de enquadramento das opções de Portugal no contexto europeu, o *Esquema de Desenvolvimento do Espaço Comunitário* (EDEC), a que nos reportaremos em capítulos seguintes deste Relatório, e as orientações da *Estratégia de Lisboa* constituíram referências fundamentais para a elaboração do PNPOT.

21 — O governo apresenta também a proposta de PNPOT em coerência com a *Estratégia Nacional de Desenvolvimento Sustentável* (ENDS), que enquadrará estrategicamente as políticas de desenvolvimento do país nos próximos anos, no sentido de «tornar Portugal, no horizonte de 2015, num dos países mais competitivos e atractivos da União Europeia, num quadro de elevado nível de desenvolvimento económico, social e ambiental e de responsabilidade social».

## 1 — Portugal no mundo

### Desenvolvimento humano e competitividade económica internacional

1 — Ao nível mundial e num conjunto de 177 países, Portugal ocupa, segundo diferentes indicadores de desenvolvimento, posições que, em geral, variam entre o 20.º e o 40.º lugar. Em 2002 detinha a 26.ª posição no *ranking* do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), ocupando assim uma posição central no grupo de 55 países com IDH «elevado» (quadro 1). Na determinação

dessa posição relativa, destacam-se como favoráveis a Portugal indicadores de saúde, alimentação, equipamentos colectivos e segurança e como desfavoráveis os níveis de literacia e qualificação escolar da população adulta. Note-se também que a posição relativa de Portugal é um pouco melhor em termos de IDH (26.º) do que em termos de PIB per capita avaliado em paridade de poder de compra (32.º).

QUADRO 1

### Portugal no contexto do Mundo

	População (milhões)	Superfície (10 <sup>3</sup> Km <sup>2</sup> ) (a)	PIB ppc US\$		IDH	Taxa de Mortalidade Infantil (‰)	Esperança de Vida à Nascença (anos)	Taxa de Literacia Adulta (%)
			Total (10 <sup>9</sup> )	Per capita (dól.)				
			2002					
Portugal (no ranking)	10 (72º)	92 (100º)	186,1 (37º)	18 280 (32º)	0,897 (26º)	5 (22º)	76,1 (34º)	92,5 (69º)
OCDE - IDH máx. Noruega	4,5	324	166,1	36 600 (2º)	0,956 (1º)	4	78,9	(b)
UE 15 – IDH max. Suécia	8,9	450	232,5	26 050 (20º)	0,946 (2º)	3	80,0	(b)
OCDE - países de rendimento elevado (média)	911,6	..	26 368	29 000	0,935	5	78,3	..
Países com IDH elevado (média)	1201,3	..	29 435	24 806	0,915	9	77,4	..
Países com IDH médio (média)	4165,2	..	17 764	4 269	0,695	45	67,2	80,4
Países com IDH reduzido (média)	755,8	..	860	1 184	0,438	104	49,1	54,3

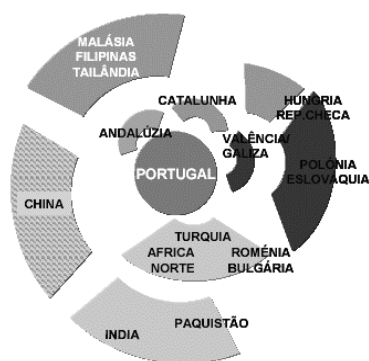
Fonte: ONU, 2004 (<http://hdr.undp.org/statistics/>)

(a) Banco Mundial, 2004; (b) para o cálculo do IDH foi considerado o valor 99,0%

2 — A forte desaceleração do crescimento económico e, em particular, das exportações portuguesas que se tem verificado nos últimos anos explica-se em parte pela perda de flexibilidade competitiva decorrente do desaparecimento da política cambial nacional, em virtude da passagem ao regime económico da UEM, e da insuficiência de outros instrumentos de incentivo à produção de bens transaccionáveis. Mas a perda de competitividade externa da economia portuguesa dever-se-á também, em parte, às insuficiências estruturais do seu padrão de especialização produtiva e dos factores que a suportam, num contexto global que, por ser cada vez mais exigente, as realça.

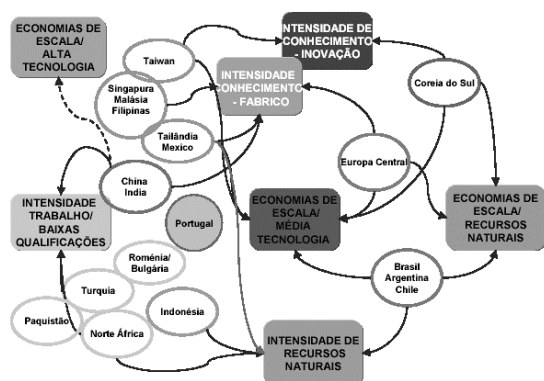
3 — De facto, estudos do Departamento de Prospectiva e Planeamento (DPP) <sup>(1)</sup> evidenciam as fragilidades da especialização económica de Portugal, de onde decorrem várias ameaças de para o seu posicionamento internacional. A feliz expressão encontrada, *Portugal no Comércio Internacional — uma economia cercada*, decorre da leitura das ameaças, internas e externas à União Europeia, que a economia produtiva portuguesa enfrenta nos vários domínios e nos diferentes quadrantes geográficos em que actua.

4 — Assim, Portugal aparece “cercado” por um conjunto de países asiáticos, dinâmicos e competitivos, pelos países da Europa Central, integrados ou a integrar na União Europeia, por alguns países do Mediterrâneo e, também, por diversas regiões espanholas, que competem em domínios afins da especialização e das estratégias preferenciais portuguesas de desenvolvimento económico (figs.1 e 2).



Fonte: DPP, 2003

**Figura 1: O “Cerco” no Futuro. Concorrentes no espaço de especialização de Portugal**



Fonte: DPP, 2003

**Figura 2: Novos actores na Divisão Internacional do Trabalho**

#### Especificidade e afirmação de Portugal no Mundo

5 — A partir do final dos anos 50 do século XX, as relações externas de Portugal recentraram-se progressivamente no espaço europeu: primeiro, com um processo de abertura e integração económica real, cujo marco inicial foi a adesão à EFTA, em 1960, e que se desenvolveu impetuosamente na década e meia seguinte, um período de ouro de crescimento económico à escala global e, em particular, na Europa ocidental; segundo, nesse mesmo período e por razões parcialmente correlacionadas, através da participação dos trabalhadores portugueses nos enormes fluxos de emigração que se processaram do sul para o norte europeu, tendo como destino fundamental a França e os restantes estados fundadores da CEE, com excepção da Itália; terceiro, mercê do processo de democratização e descolonização que se seguiu à Revolução de Abril de 1974; quarto, e finalmente, em 1986, pela plena integração na então Comunidade Europeia, a 12, a qual entretanto evoluiu para uma União Europeia com 25 Estados-membros (EM), mercê de dois novos alargamentos, respectivamente, em 1995, de 12 para 15 EM e, em 2004, de 15 para 25 EM.

6 — Esta sequência de acontecimentos alterou o posicionamento geo-estratégico de Portugal e, de algum modo, a sua própria identidade como Estado. O território terrestre nacional, depois dos mais de cinco séculos que se seguiram à expansão ultramarina, reconduziu-se ao espaço europeu ao confinar-se ao continente e aos arquipélagos atlânticos dos Açores e da Madeira. Além disso, com

o aprofundamento da integração europeia, os domínios políticos de exercício exclusivo e autónomo da soberania pelo Estado português foram sendo comprimidos, mercê da transferência progressiva de importantes esferas de acção política, e em particular da política monetária e cambial, para a competência exclusiva ou partilhada da União Europeia.

7 — O processo de “continentalização” do espaço português, que assim resultou da conjugação do fim do domínio colonial com o processo de integração na União Europeia, ela própria envolvida numa trajectória de recentramento para leste, não impede que Portugal continue a ser, em vários aspectos, um país preferencialmente orientado para as ligações com os países marítimos do Oceano Atlântico.

8 — Devido à sua localização específica e ao desenvolvimento, ao longo dos séculos, de laços económicos, políticos e culturais com outros países e regiões dos cinco continentes, Portugal detém, de facto, uma localização privilegiada no Atlântico Norte enquanto espaço de charneira entre a Europa, a África e as Américas, bem como entre o Atlântico e o Mediterrâneo.

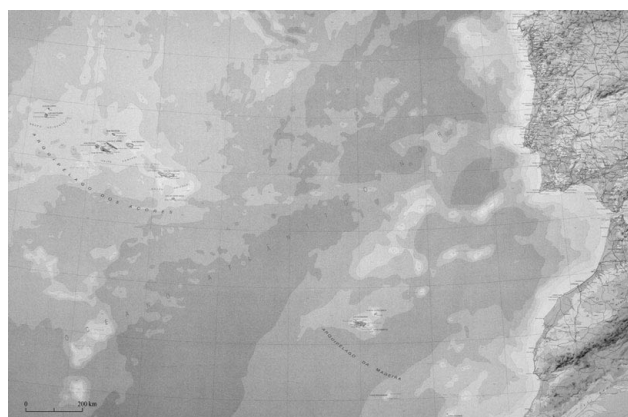
9 — Assim, a afirmação de Portugal no Mundo poderá reforçar-se, através da valorização de um conjunto de vectores complementares e potenciadores da sua integração europeia e ibérica, de que destacamos:

- a) A atlanticidade do país;
- b) A lusofonia;
- c) A diáspora portuguesa.

#### A atlanticidade de Portugal: história e continuidade

10 — A afirmação de Portugal como país autónomo só foi possível pelas oportunidades resultantes da sua posição atlântica. A continuidade de políticas centradas nas valências que a posição atlântica forneceu deverá constituir um elemento de reflexão no delinear de estratégias futuras.

11 — A instituição das Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira permitiu, para além do desenvolvimento específico dos seus territórios, uma melhor afirmação do espaço atlântico nacional (fig. 3).



Extraído da Carta de Portugal Continental e Regiões Autónomas, IGP, 2003

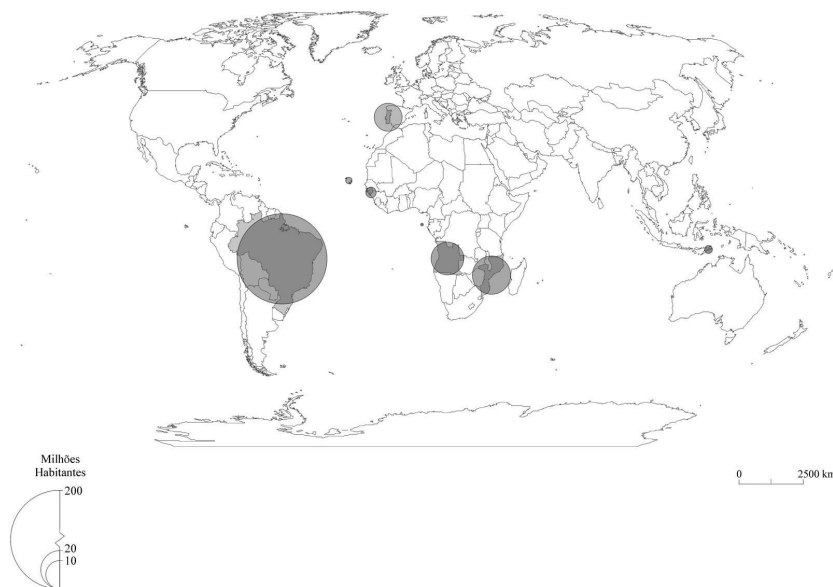
**Figura 3: Portugal Continental e Regiões Autónomas**

12 — A localização em Lisboa da Agência Europeia de Segurança Marítima traduz o reconhecimento por parte da União Europeia da importância do espaço português no

que diz respeito ao oceano. E a estratégia nacional para o oceano, a desenvolver no quadro da Estratégia Nacional de Desenvolvimento Sustentável (ENDS 2015), embora concebida numa perspectiva geográfica e sectorial mais ampla, vem justamente propor o reforço do peso específico do país enquanto membro da União Europeia a partir da sua ligação ao Atlântico.

*A lusofonia: um espaço de aprofundamento cultural, económico, social e político*

13 — Associado à atlanticidade, embora nela não se esgotando, o espaço da lusofonia não só permite e impulsiona a “vocação atlântica” de Portugal como “obriga” a que esse espaço seja apreciado enquanto vector estratégico das políticas nacionais de ordenamento do território.



Fonte: *Human Development Report*, 2004

**Figura 4: População dos países de língua oficial portuguesa, 2002**

14 — O espaço da lusofonia não corresponde apenas ao somatório dos países que têm o português como língua oficial (fig. 4). Dele também fazem parte o conjunto dos espaços das diásporas lusófonas, hoje ainda dominados pelas comunidades portuguesas residentes em todos os continentes mas confrontando-se já com a emergência de outras comunidades, como a cabo-verdiana, a brasileira ou mesmo a de outros países, da Guiné-Bissau a Timor.

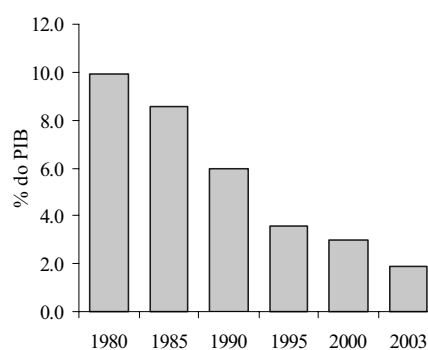
15 — Para além das dimensões cultural e política da lusofonia, é importante fomentar as dimensões económicas e sociais desses espaços, mormente enquanto mercados de bens, serviços e trabalho. Os espaços da lusofonia poderão constituir, por um lado, o *locus* privilegiado para afirmar as produções dos países constituintes e, por outro, espaços de movimentos migratórios complementares, programados de modo a responder aos problemas de cada país, e de estratégias cruzadas de investimentos produtivos.

*A diáspora portuguesa: um factor de mobilidade e interacção*

16 — A diáspora portuguesa, o *Portugal da emigração*, representa também uma extensão fundamental do País, decisiva, em diferentes períodos históricos, para a sua viabilização enquanto entidade política aut noma no panorama das nações.

17 — As remessas dos emigrantes, embora em trajectória acentuadamente descendente, dão ainda um contributo significativo para aumentar o rendimento disponível das

f m lias e para equilibrar a balança de transacções correntes, amortecendo parcialmente os efeitos dos défices estruturais da balança de mercadorias no endividamento da economia portuguesa (fig.5).



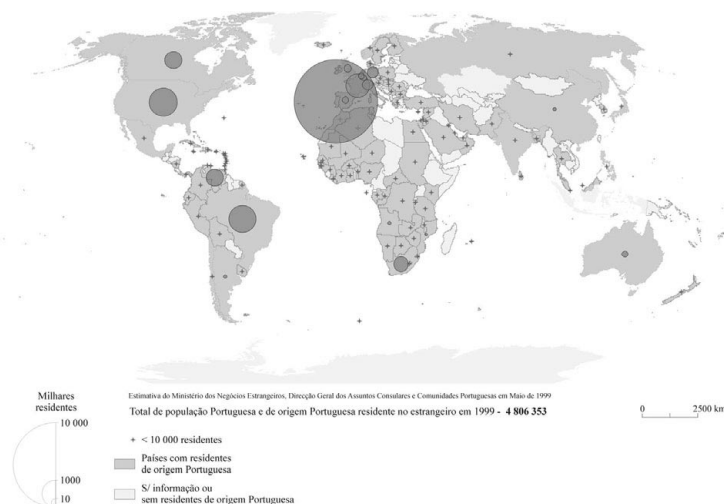
Fonte: Banco de Portugal

**Figura 5: Remessas de emigrantes, 1980-2003**

18 — Mas a diáspora portuguesa é mais do que a população emigrante com ligações   terra pátria. São também comunidades de cidadãos que têm as suas vidas organizadas em países dos cinco continentes e que mant m laços de vária ordem, em que se destacam a identidade e a manutenção da nacionalidade (fig.6). Essas gentes portuguesas devem ser cativadas para o processo de desenvolvimento e modernização de Portugal, através de múltiplas ac   es: “embaixadores” do país de origem, consumidores

de produtos portugueses — não só pela memória e nostalgia, mas sobretudo pela sua qualidade —, gente a quem se sugere a manutenção de laços de continuidade física, pelas visitas enquanto turistas e pelos investimentos nas economias produtiva e residencial, através das diversas formas de continuar a residir em Portugal.

19 — Para isso, as comunidades da diáspora deverão ser permanentemente informadas das oportunidades que o seu país de origem ou dos seus antepassados lhes oferecem e incentivadas a participar na concretização de projectos, desde a obtenção de uma casa de férias ao investimento em actividades económicas.



Fonte: IC/CP, DGACCP/DAX/DID, Maio 1999; INE, Estatísticas Demográficas, 1999

**Figura 6: Distribuição da população portuguesa no Mundo, 1999**

#### Portugal na União Europeia

20 — Em pontos anteriores, assinalaram-se as consequências fundamentais que decorrem para Portugal da sua plena integração na União Europeia. Considerou-se, também, que essa opção europeia não invalida e até potencia a especificidade estratégica de Portugal no quadro europeu e global. Tendo-se desenvolvido este tema na tripla perspectiva da atlanticidade, lusofonia e diáspora, aborda-se em seguida o modo como ele se coloca no âmbito europeu e, em particular, no contexto ibérico.

QUADRO 2

#### Portugal no contexto da União Europeia

			Portugal	UE 15	UE 25
Superfície (1)	Km <sup>2</sup>		92 072	3 238 988	3 977 304
População	Milhares	2003	10 407	38 0351	454 552
Densidade populacional	Hab/km <sup>2</sup>	2001	112,1	119,4	114,3
Taxa natalidade	por 1000 habitantes	2002	11,0	10,5	10,3
Taxa de mortalidade	por 1000 habitantes	2002	10,2	9,7	9,8
Taxa de mortalidade infantil	por 1000 habitantes	2002	5,0	4,6	5,0
Esperança de vida à Nascimento	H	Nº anos	73,8	75,8	74,8
	M	Nº anos	80,5	81,6	81,1
PIB	milhões de Euros	2003	130 848	9 295 859	9 731 869
PIB por habitante	Euros	2003	12 540	24 310	21 310
Produtividade por pessoa empregada	Euros, UE 25=100	2003	49,3	112,8	100
	Euros, UE 15=100	2003	43,6	100,0	88,5
Taxa de actividade	% população total	2003	72,1	70,0	69,3
Taxa de desemprego	% população activa	2003	6,4	8,0	9,0
Exportações para a UE	% do total	2003	79,2	61,9	62,2
Importações para a UE	% do total	2003	76,7	60,2	60,0

(1) in <http://europa.eu.int/>

Fonte: DPP, 2004

21 — No conjunto dos 25 estados da União Europeia, Portugal pertence ao grupo dos países de média dimensão, tanto em superfície como em população (2,3 % da UE).

22 — Na dimensão económica ocupa uma posição inferior, representando apenas 1,4 % do PIB da União Europeia. Apesar do pior desempenho dos anos mais recentes, Portugal recuperou, desde 1986, relativamente ao desenvolvimento médio da UE: de 55 % do PIB *per capita* em 1986 para 67,9 % em 2004, tendo atingido a melhor posição em 2002 (70,9 %) (fig. 7).



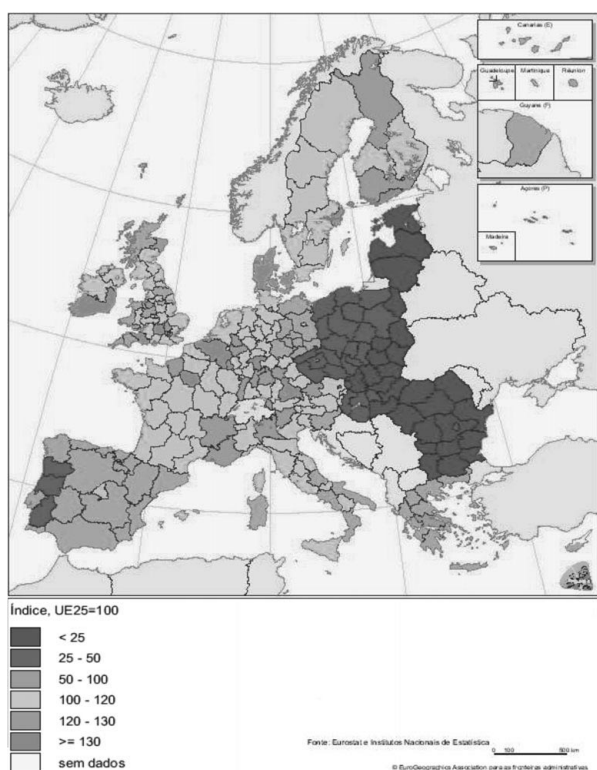
Fonte: Eurostat 2003

**Figura 7: PIB *per capita* em paridade de poder de compra na UE 25, 2001**

23 — O alargamento a leste colocou Portugal numa posição mais periférica no âmbito europeu (fig. 8), mas poderá, por outro lado, contribuir para valorizar as suas es-

peculiaridades e posição estratégica, enquanto espaço de charneira entre a Europa e outros continentes:

- i) Pela sua posição geográfica e pelo desenvolvimento da fachada litoral, mormente no que concerne à concentração de pessoas, actividades e infra-estruturas, Portugal poderá constituir uma importante frente atlântica da União Europeia: as aglomerações de Lisboa e do Porto, com infra-estruturas portuárias, ferroviárias, rodoviárias e aéreas conexas, têm capacidade para desempenhar um papel decisivo com grandes benefícios para todo o espaço do Sudoeste Europeu;
- ii) Associada a esta questão, mas ultrapassando-a, está o contributo português para o reforço, em complementaridade com a Espanha, das ligações à América Latina e das parcerias com o Norte de África, de grande importância estratégica para a Europa. No contexto de uma Europa alargada para norte e para leste, a centralidade da Península Ibérica ganha mais peso numa perspectiva de espaço-charneira, tanto relativamente ao Mediterrâneo (Norte de África, rotas Suez-Gibraltar-Mar do Norte) como ao Atlântico, com particular relevância no que concerne à América Latina;
- iii) A componente insular de Portugal, projectando-se no Oceano Atlântico através das Regiões Autónomas da Madeira e dos Açores, confere à União Europeia uma dimensão estratégica marítima que ultrapassa o peso específico daqueles territórios em termos demográficos, territoriais e económicos. Não só alarga o espaço dos recursos marítimos que decorre da expressão da Zona Económica Exclusiva (ZEE), como confere uma influência acrescida sobre os recursos oceânicos e as rotas marítimas atlânticas.



Fonte: CE, 2004 (Terceiro Relatório da Coesão)

**Figura 8: PIB por pessoa empregada na UE 25, 2001**

24 — Pela história, pela cultura e por opção política, mas também pela dispersão das comunidades portuguesas no seio da UE, Portugal possui uma marcada dimensão europeia e um significativo potencial contributivo para o reforço da coesão económica e social do projecto europeu. Todavia, o País continua a evidenciar um conjunto de fragilidades que dificultam o aproveitamento integral das vantagens propiciadas pela participação na União Europeia. Entre outras, destacam-se os baixos níveis de instrução e de qualificação dos recursos humanos e, em correlação, os baixos níveis de produtividade por pessoa empregada (49,3 % da média da União Europeia, em 2003).

25 — No capítulo da ocupação e do ordenamento do território, a situação portuguesa caracteriza-se, no contexto europeu, por um conjunto de desequilíbrios: na distribuição da população, nas assimetrias sociais, no abandono e desordenamento de extensas áreas agrícolas e florestais — não obstante o potencial de áreas naturais e, em particular, das zonas classificadas no âmbito da política de conservação da natureza (cerca de 21 % da superfície do país) — e na degradação de algumas áreas urbanas, tanto de desenvolvimento recente como núcleos históricos de cidades e vilas.

26 — Apesar de o ordenamento do território constituir uma área de competência dos Estados-membros da UE, têm vindo a desenvolver-se várias acções conjuntas ao nível dos Conselhos de Ministros da tutela, com base em dispositivos de coordenação informal, e dos organismos competentes da Comissão Europeia.

27 — Enquanto membro do Conselho da Europa, Portugal participa na Conferência de Ministros responsáveis pelo Ordenamento do Território (CEMAT). Neste âmbito, foram definidos na Conferência de Hanôver os *Princípios Orientadores para o Desenvolvimento Territorial Sustentável do Continente Europeu* (Hanôver 2000):

- I — “Promover a coesão territorial através de um desenvolvimento social e económico mais equilibrado das regiões e de uma maior competitividade.
- II — Incentivar o desenvolvimento gerado pelas funções urbanas e melhorar a relação cidade-campo.
- III — Promover uma acessibilidade mais equilibrada.
- IV — Desenvolver o acesso à informação e ao conhecimento.
- V — Reduzir os danos ambientais.
- VI — Valorizar e proteger os recursos naturais e o património natural.
- VII — Valorizar o património cultural como factor de desenvolvimento.
- VIII — Explorar os recursos energéticos com segurança.
- IX — Incentivar um turismo sustentável e de grande qualidade.
- X — Minimizar o impacto das catástrofes naturais”.

28 — Neste contexto, foram propostas medidas de ordenamento do território para as seguintes “áreas/regiões da Europa”, consideradas especialmente sensíveis: paisagens humanizadas, áreas urbanas, zonas rurais, regiões de montanha, regiões costeiras e insulares, eurocorredores, leitos de cheia e zonas inundáveis, zonas industriais e militares desactivadas e regiões fronteiriças.



29 — No âmbito da União Europeia foi desenvolvido nos últimos anos um conjunto de iniciativas relevantes para o ordenamento do território (quadro 3). Pela sua importância e incidência directa no ordenamento do território, destaca-se o *Esquema de Desenvolvimento do Espaço Comunitário* (EDEC), que enuncia três grandes objectivos de política: *i)* coesão económica e social; *ii)* preservação do património natural e cultural; e *iii)* uma competitividade mais equilibrada do território europeu.

QUADRO 3

**Iniciativas no domínio do ordenamento do território nas últimas duas décadas na Europa**

	<i>Iniciativas</i>
1983	Assinatura da <i>Carta Europeia do Ordenamento do Território</i> (Carta de Torremolinos). Conferência Europeia de Ministros responsáveis pelo Ordenamento do Território do Conselho da Europa (CEMAT)
1988	Reforma dos Fundos Estruturais
1988	Criação do Conselho Consultivo das Colectividades Regionais e Locais (88/487/CE), composto por 42 Membros
1991	Publicação do <i>Europa 2000</i>
1991	Criação do Comité para o Desenvolvimento Espacial
1992	Criação do Comité das Regiões, que substitui o Conselho Consultivo das Colectividades Regionais
1994	Publicação do <i>Europa 2000+</i>
1994	Publicação do documento que constitui a base do <i>Esquema de Desenvolvimento do Espaço Comunitário</i> (EDEC)
1997	Lançamento do Programa TERRA – <i>Laboratório Experimental do Ordenamento do Território</i> , que, em conjunto com os Programas INTERREG IIC, tinham por objectivo avaliar a relevância das opções políticas propostas pelo EDEC antes da sua finalização (1999)

	<i>Iniciativas</i>
1999	Lançamento do <i>Esquema de Desenvolvimento do Espaço Comunitário</i> (EDEC)
2000	Lançamento do INTERREG III, Iniciativa Comunitária com vista à cooperação
2000	Assinatura da Convenção Europeia da Paisagem
2002	Estabelecimento do ESPON Programme 2006 – <i>European Spatial Planning Observatory Network Programme 2006</i>

30 — As linhas de orientação para o desenvolvimento territorial definidas no EDEC são as seguintes:

“Desenvolvimento de um sistema de cidades policêntrico e equilibrado, bem como o reforço da parceria entre os espaços urbanos e rurais. Trata-se, neste caso, de ultrapassar a tradicional clivagem cidade/campo, actualmente sem sentido.

Promoção de sistemas de transportes e comunicações que favoreçam um desenvolvimento policêntrico do território da União Europeia e que constituirão uma condição necessária para a boa integração das cidades e regiões europeias na UEM. A paridade de acesso às infra-estruturas e ao conhecimento deverá ser progressivamente desenvolvida, o que pressupõe a adopção de soluções adaptadas às diferentes regiões.

Desenvolvimento e preservação do património natural e cultural, através de uma gestão prudente. Isto contribui para a preservação e o desenvolvimento da identidade regional, bem como para a manutenção da diversidade natural e cultural das regiões e cidades da União Europeia na era da globalização”.



Fonte: Adaptado de EDEC, 1999

**Figura 9: Programa de Cooperação Transnacional no Espaço Europeu**

31 — Na sequência da aprovação do EDEC, desenvolveu-se um Programa de Cooperação Transnacional no Espaço Europeu, no contexto do qual Portugal está associado a três grandes espaços (subprogramas): Atlântico;

Sudoeste Europeu; e Mediterrâneo Ocidental e Alpes Latinos (fig. 9). O *European Spatial Planning Observation Network* (ESPON) ganhou também um novo impulso, tendo sido lançado o *ESPON Programme 2006*, cujos estu-

dos e projectos no âmbito do ordenamento do território cobrem os seguintes domínios:

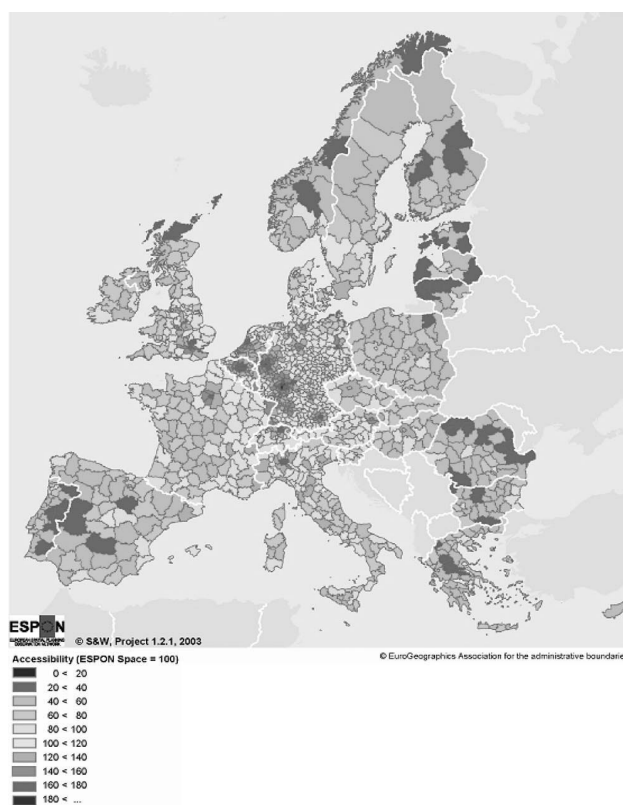
- Identificação dos factores decisivos para o desenvolvimento policêntrico;
- Desenvolvimento de indicadores e tipologias que permitam caracterizar o território europeu;
- Monitorização dos efeitos das várias políticas com vista à obtenção de um território mais equilibrado e policêntrico;
- Desenvolvimento de instrumentos de diagnóstico com vista a contornar as fraquezas e a aproveitar as potencialidades das regiões.

32 — No âmbito da Iniciativa Comunitária INTERREG III, tem-se desenvolvido sobretudo a cooperação, em toda a

extensa fronteira comum, entre as regiões de Portugal e de Espanha (vd. ponto seguinte deste Relatório).

33 — Entretanto, será necessário promover mais parcerias através da fronteira marítima — Portugal-Europa Atlântica, Portugal-Europa Mediterrânea — e aprofundar as ligações aos países do alargamento. Sendo de assinalar que, no âmbito específico de algumas regiões europeias, Portugal participa nas acções da Conferência das Regiões Periféricas Marítimas (CRPM), desde que esta foi fundada.

34 — O alargamento da União Europeia coloca novos desafios a Portugal. Entre as principais vantagens dos países da Europa de Leste, destacam-se: a proximidade e a acessibilidade ao “pentágono” europeu; a oferta de mão-de-obra qualificada a custos mais baixos; o mercado de dimensão considerável e com bom potencial de crescimento (fig. 10).



Extraído de: [www.bbr.bund.de/raumordnung/europa/map\\_collection/index\\_en.htm](http://www.bbr.bund.de/raumordnung/europa/map_collection/index_en.htm)

**Figura 10: Acessibilidade potencial, multimodal, no Espaço Europeu, 2001**

35 — O alargamento da União Europeia obrigará ao ajustamento das políticas de coesão, atendendo ao fosso elevado existente entre os níveis de desenvolvimento de alguns países do alargamento e a UE15. Por outro lado, as desigualdades regionais naqueles países são muito acentuadas, implicando um elevado esforço em investimento público para correcção das assimetrias. Este processo coloca alguma pressão sobre os Fundos Estruturais e poderá afectar a convergência da economia portuguesa com a União Europeia.

#### Portugal na Península Ibérica

36 — No contexto da Europa e do Mundo, a Península Ibérica representa um espaço dotado de uma assinalável unidade e individualidade, potenciadas pela sua projecção

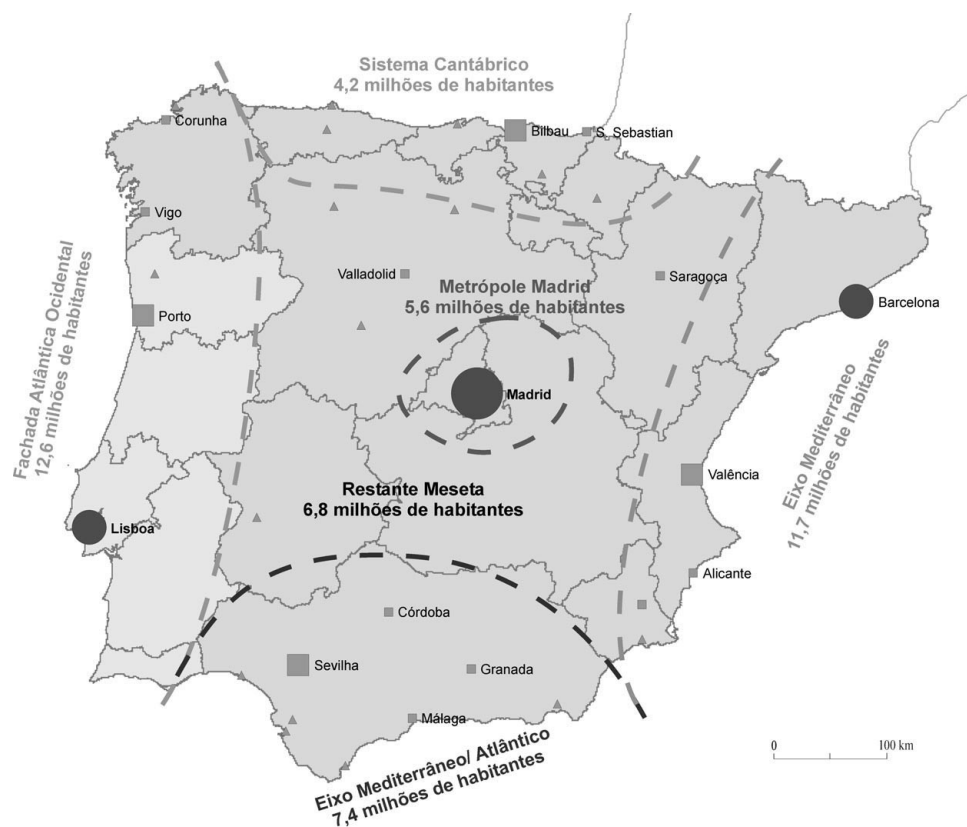
externa nas Américas, mercê da história longa de Espanha e Portugal, em certos períodos em cooperação ou mesmo em ‘união’ (1580-1640: união das coroas de Portugal e de Espanha), mas sempre com fortes traços de autonomia e diferenciação, quando não de manifesta tensão. Hoje, como é sabido, permanecem significativos factores de diferenciação, mas os dois países ibéricos cooperam formalmente no desenvolvimento de relações de cooperação no espaço ibero-americano.

37 — A Península Ibérica engloba duas componentes estruturais maiores: o núcleo continental, a Meseta, e as fachadas (orlas) marítimas. A estas há que juntar a dimensão insular, de grande valor estratégico, tanto no Atlântico (Canárias, Madeira e Açores) como no Mediterrâneo (Balears) (figs. 11 a 14 e quadro 4).



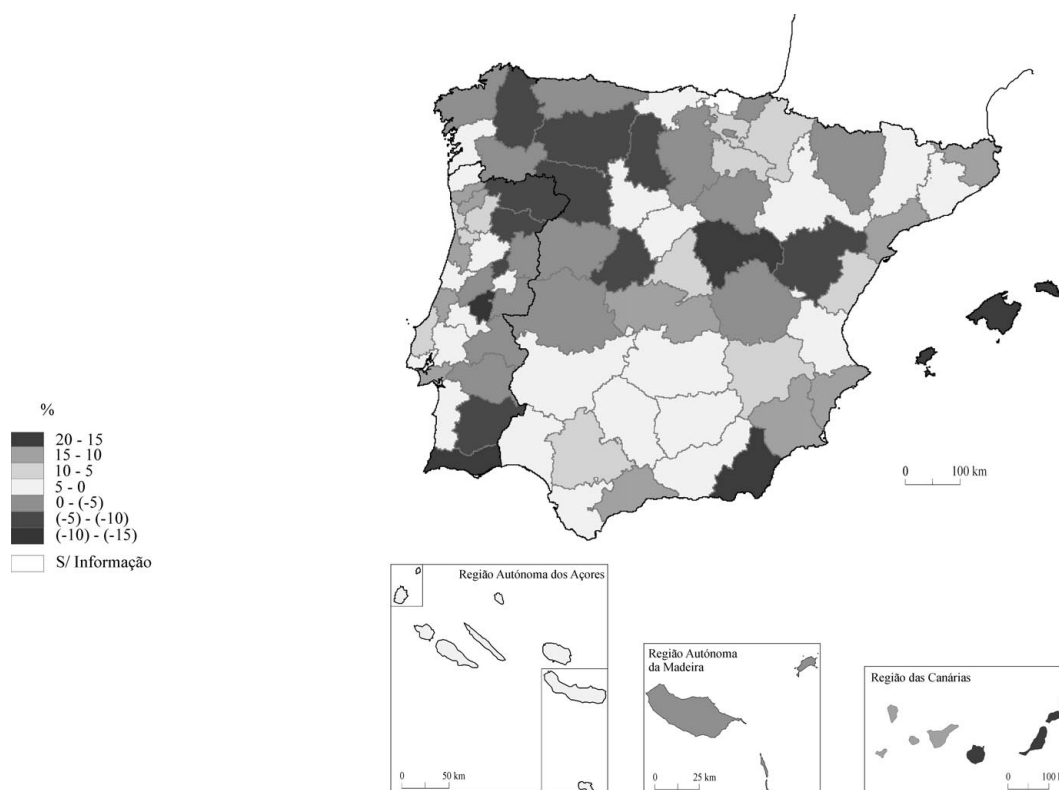
Fonte: *Environmental Systems Research Institute*, 2003

**Figura 11: Enquadramento geográfico de Portugal e Espanha**



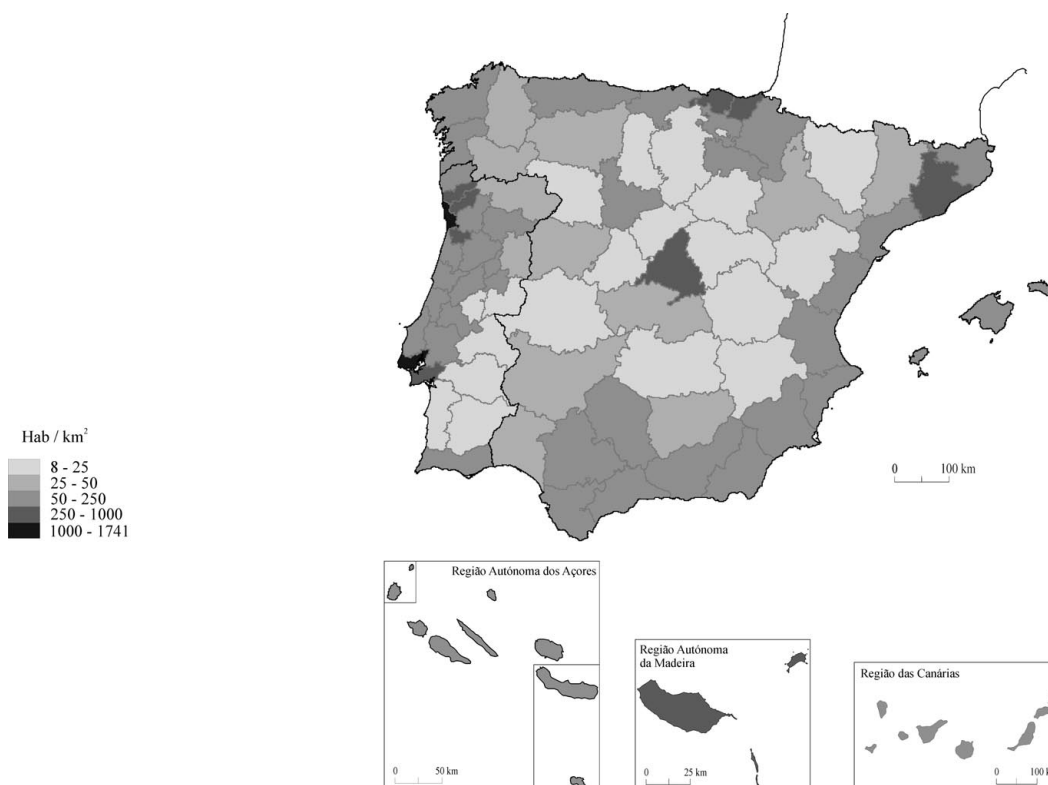
Adaptado de: J.GASPAR, 1999 e 2003

**Figura 12: Península Ibérica e grandes conjuntos**



Fonte: INE, RGP, 2001; INE (Espanha), *Cifras de Población de derecho desde 1986 hasta 1995*; INE (Espanha), *Censos de Población y Viviendas*, 2001

**Figura 13: Variação da população por NUTS III de Portugal e Espanha, 1991-2001**



Fonte: INE, RGP, 2001; INE (Espanha), *Censos de Población y Viviendas*, 2001; *Environmental Systems research Institute*, 2003

**Figura 14: Densidade populacional por NUTS III de Portugal e Espanha, 2001**

QUADRO 4

## Portugal no contexto da Península Ibérica

		Unidades	Anos	PORTUGAL	ESPAÑA	Andaluzia	Catalunha	Madrid	Lisboa e Vale do Tejo
População total		Milhares	2003	10 407	40 809	7 555	6 243	5 236	3 469
Densidade populacional		Hab/km²	1999	110,5	78,5	82,4	191,9	636,3	285,3
Taxa de natalidade		por 1000 habitantes	2002	11,0	10,1	11,1	10,6	11,5	11,5
Taxa de mortalidade		por 1000 habitantes	2002	10,2	8,9	8,3	9,1	7,2	10,2
Taxa de mortalidade infantil		por 1000 habitantes	2002	5,0	3,7	4,1	3,1	4,8	5,0
Esperança de Vida à Nascimento	H	Nº anos	1998; 2002	73,7*	75,3**	74,0**	75,6**	76,5**	..
	M	Nº anos	1998; 2002	80,5	82,2	81,0	82,6	83,8	..
PIB per capita		Euros	2000	11 493,8	15 247,5	11 224,1	18 531	20 577	15 642,4
População activa total		Milhares	2003	7 024	2 7631	5074	4 252	3 637	2 349
Taxa de actividade		% população total	2003	67,2	67,7	67,2	68,1	69,5	67,7
População activa empregada		% população activa	2003	71,6	61,8	51,9	69,9	66,7	76,8

	Unidades	Anos	PORTUGAL	ESPAÑA	Andaluzia	Catalunha	Madrid	Lisboa e Vale do Tejo
População activa empregada a tempo inteiro	% população activa empregada	2003	95,7	95,9	95,9	95,5	97,7	95,2
Taxa de desemprego	% população activa	2000	4,0	14,2	25	8,9	11,7	5,4

Fonte: ESPON Database, 2003; *Censos de Población Y Viviendas* 2001; INE, 2002

\*Dados referentes a 2002 \*\* Dados referentes a 1998

38 — A adesão simultânea de Portugal e Espanha às Comunidades Europeias deu maior coesão ao espaço europeu e maior coerência ao espaço peninsular. Tal leitura deverá implicar um forte empenho conjunto nos processos de ordenamento do território a todas as escalas. De facto, algo se tem realizado, com consequências diversas mas com resultados mais visíveis às escalas regional/sub-regional e local, nomeadamente através de projectos desenvolvidos no âmbito do Programa INTERREG (fig. 15).

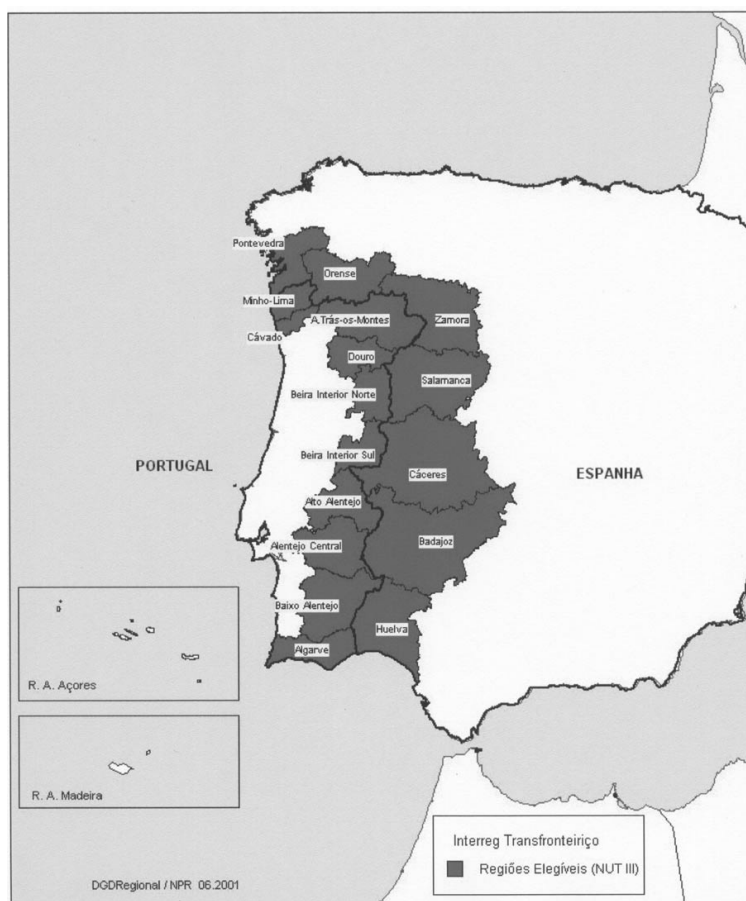
Extraído de: [www.qca.pt](http://www.qca.pt)

Figura 15: INTERREG III A — Cooperação transfronteiriça

39 — A coerência do ordenamento do conjunto da Península deverá implicar, desde logo, maior cooperação no planeamento estratégico das fachadas marítimas, dotadas de complementaridades mas competindo também em várias frentes. O esforço de cooperação é particularmente necessário no domínio dos valores ambientais,

com destaque para a gestão conjunta dos recursos hidrológicos, onde se têm aliás conseguido importantes progressos.

40 — Fundamental para a afirmação de cada um dos países na Península e na União Europeia é o reforço do papel estruturante do eixo central da Península Ibérica

(Lisboa - Madrid - Barcelona), estruturado por comboios de alta velocidade (fig. 16).

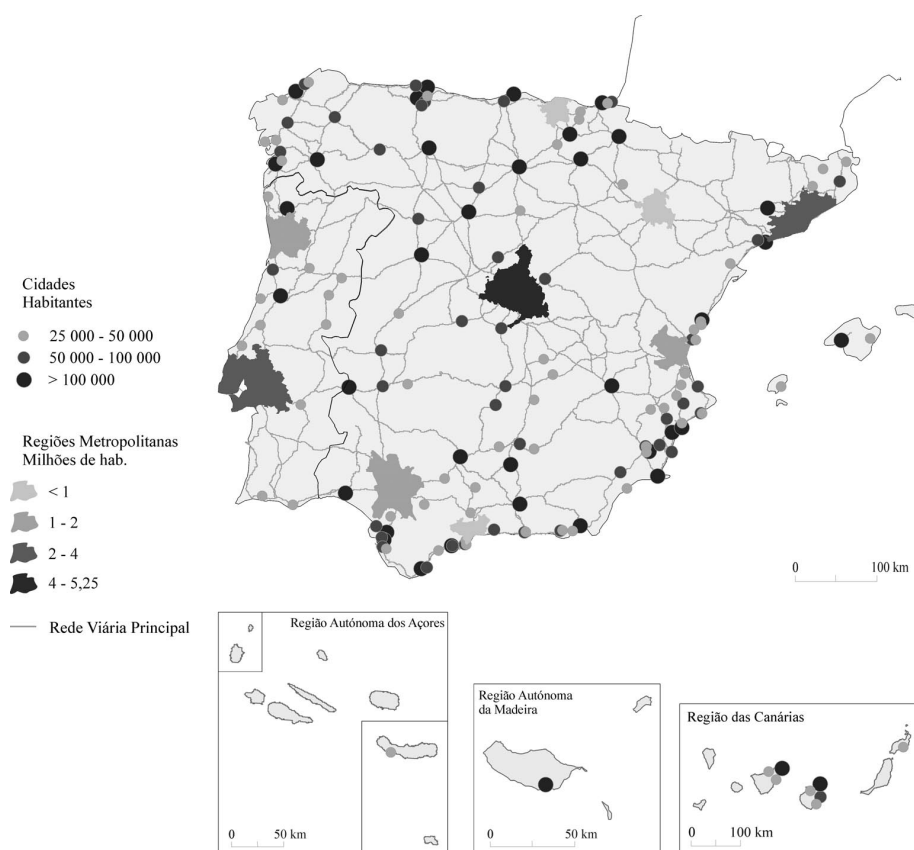
41 — Mas a integração de 1986 veio também proporcionar cooperação e ganhos sinérgicos para as metrópoles com maior afirmação regional ao nível na-

cional — Valência, Porto, Sevilha, Bilbao, Saragoça — dotadas de especializações económicas e bem inseridas em espaços regionais muito amplos, o que lhes confere um potencial significativo de interacção internacional (fig. 17).



Fonte: XIX Cimeira Ibérica, 2003

**Figura 16: Rede de Alta Velocidade da Península Ibérica**



Fonte: INE, RGP, 2001; INE (Espanha), *Censos de Población y Viviendas*, 2001; Centro Nacional de Información Geográfica (Espanha), 1997; Thomas Brinkhoff, *City Population*, <http://www.citypopulation.de>; 2005 DGOTDU, *As Regiões Metropolitanas no Contexto Ibérico*, 2002

**Figura 17: População das Regiões Metropolitanas e Cidades da Península Ibérica**

42 — O desenvolvimento das cidades médias portuguesas das áreas fronteiriças contribui para dar maior co-erência à rede urbana peninsular. O “fim da fronteira” não

beneficiou apenas as cidades médias espanholas próximas da fronteira e dotadas de um maior potencial interactivo, resultante da sua população e do nível de con-

centração de funções públicas e privadas. O dinamismo destas cidades espanholas estimulou o desenvolvimento das cidades portuguesas próximas da fronteira, através do incremento das trocas comerciais, da expansão do turismo e da cooperação técnica, científica e cultural. Assim se passou na fronteira do Minho (Vigo/Pontevedra em relação a Viana do Castelo ou Braga), em Trás-os-Montes (Ourense e Chaves, Zamora/Léon e Bragança), na Beira (Salamanca em relação à Guarda e à Covilhã, e Plasência e Cáceres para Castelo Branco), no Alentejo (Cáceres e Portalegre) e no Algarve (Huelva e Sevilha em relação ao “grande Faro”).

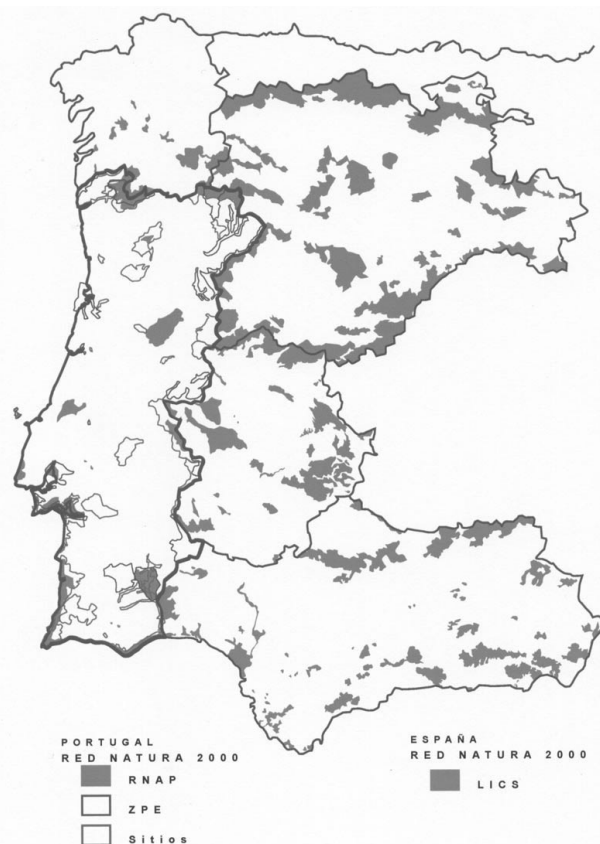
43 — Mas o fim da fronteira estimulou também as ligações entre pólos dos níveis mais baixos da rede de povoamento: pequenas cidades, vilas e aldeias que se aproximaram pela beneficiação das acessibilidades físicas (melhores rodovias e maior número de atravessamentos da fronteira), o que gerou um incremento nas trocas de bens e serviços e na cooperação económica, social e cultural.

44 — Entretanto, há ainda muitos domínios em que se podem melhorar as relações de cooperação transfronteiriça, explorando complementaridades e sinergias: na economia produtiva, nas parcerias para empreendimentos no âmbito da cultura, do ambiente e do lazer, tudo convergindo para valorizar as áreas fronteiriças também como destinos turísticos de múltiplas valências.

45 — A Espanha representa também para Portugal um espaço de afirmação de ofertas competitivas de bens e serviços, proporcionando a escala necessária para um salto qualitativo de muitas empresas na implementação de estratégias de internacionalização e abrindo um potencial de cooperação na conquista de mercados extra-peninsulares, tanto no âmbito da União Europeia como em mercados terceiros.

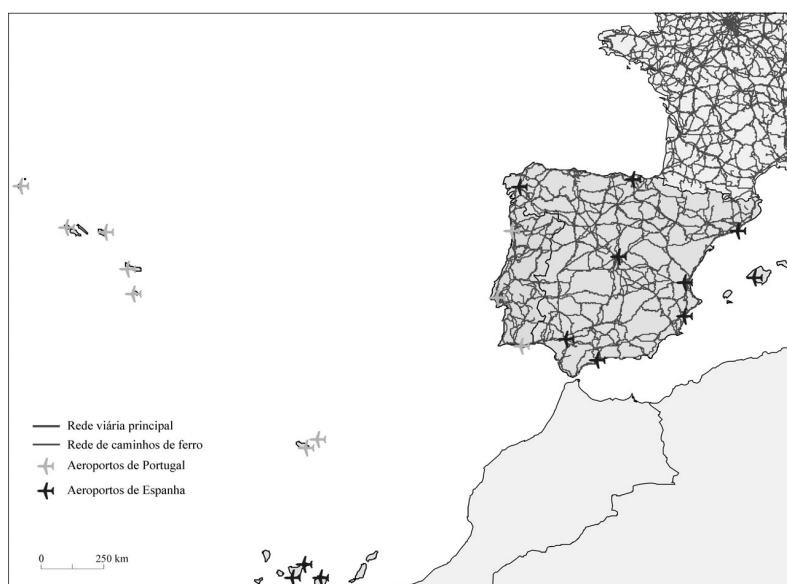
46 — Impõe-se, pois, um alargamento da cooperação ibérica para além do que é sugerido pelas diversas iniciativas comunitárias. A cooperação bilateral de base territorial, que tem assumido especial relevância no caso do ordenamento dos recursos hidrológicos partilhados, deverá ser transposta e aprofundada em domínios fundamentais,

como o da conservação da natureza e da biodiversidade (fig. 18), o sistema de povoamento na sua dimensão de oferta de serviços públicos, o ensino e investigação, mormente no que se refere ao estabelecimento de redes de cooperação científica e tecnológica, ou o ordenamento dos grandes espaços turísticos passíveis da obtenção de sinergias.



Fonte: DGDR *et al.*, 2001; extraído de [www.ccr-c.pt/cooperacao](http://www.ccr-c.pt/cooperacao)

**Figura 18: Rede Natura 2000 Inter-fronteiriça**



Fonte: Environmental Systems Research Institute, 2003

**Figura 19: Rede viária principal, rede de caminhos-de-ferro e aeroportos da Península Ibérica**

47 — As mobilidades, de bens e de pessoas, deverão ter um papel particularmente relevante na construção de espaços de cooperação a todas as escalas territoriais: as questões associadas aos movimentos migratórios; as redes de transporte transeuropeias, transpeninsulares ou tão só transfronteiriças locais; a dimensão peninsular dos sistemas portuários dos dois países; ou os calendários de construção e os traçados das redes de transporte com reflexos nos espaços dos dois países, são exemplos de domínios onde os esforços a desenvolver devem ser conjugados (fig. 19).

(<sup>1</sup>) DPP (2003) — *Portugal, o Litoral e a Globalização*; DPP (2004) — *Portugal: Perspectiva das Actividades e dos Territórios*.

## 2 — Organização, tendências e desempenho do território

### Portugal: o território

1 — Portugal continental situa-se no extremo sudoeste do continente europeu e representa a componente principal do flanco ocidental da Península Ibérica. Com uma forma rectangular, orientada no sentido Norte-Sul, as suas fronteiras terrestres e marítimas são pouco recortadas. A norte e a este confina com Espanha, o único país com quem Portugal faz fronteira; a ocidente e a sul encontra-se com o Atlântico, o que compensa, de certo modo, a sua posição periférica e de algum isolamento no continente europeu. A superfície de Portugal continental é um pouco inferior a 89 mil km<sup>2</sup>. A sua extensão em latitude é, no máximo, de cerca de 560 km e a sua largura oscila entre 112 e 218 km.

2 — Apesar da sua pequena superfície e da escassa extensão longitudinal, o continente apresenta contrastes climáticos sensíveis, com uma tonalidade mais atlântica no Noroeste e um cariz mediterrânico mais marcado no interior e no Sul, em virtude da conjugação de três factores fundamentais: a latitude; a oposição entre a influência oceânica, a oeste, e a continental, a leste; o contraste entre o Norte, mais acidentado e elevado, com as principais massas de relevo orientadas no sentido NE-SW, e o Sul predominantemente peneplano. As características orográficas na parte central e setentrional do continente determinam, adicionalmente, problemas de acessibilidade e de algum isolamento das áreas mais interiores face à fachada litoral.

QUADRO 5

### Portugal: território e população

	Território Terrestre		População Residente			Mar Zona Económica Exclusiva	
	Área km <sup>2</sup>	% do Total	mil hab.	% do Total	Hab. por km <sup>2</sup>	Área mil km <sup>2</sup>	% do Total
	(1)		(2)			(3)	
<b>Portugal</b>	<b>92 117</b>	<b>100,0</b>	<b>10 356,1</b>	<b>100,0</b>	<b>112,4</b>	<b>1 731,6</b>	<b>100,0</b>
Continente	88 967	96,6	9 869,3	95,3	110,9	328,4	19,0
Açores	2 322	2,5	241,8	2,3	104,1	996,0	57,5
Madeira	828	0,9	245,0	2,4	295,9	407,2	23,5

(1) IGP (2005): Carta Administrativa Oficial de Portugal (V.4).

(2) INE: Recenseamento Geral da População e da Habitação (2001).

(3) Instituto Hidrográfico (2005): valores correspondentes a áreas planimétricas calculadas com base na carta 1001E, projecção Mercator, latitude média 37° N e escala 1: 2 500 000.

3 — A projecção de Portugal no Atlântico é fortemente acentuada pelo seu território insular, composto pelos arquipélagos das Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira e que representa cerca de 3,4 % da superfície do país e acolhe cerca de 4,7 % da população residente em Portugal (quadro 5). Mas o contributo das regiões insulares para definir a identidade nacional e afirmar Portugal no mundo é bem superior. Destaca-se, nomeadamente, a importância decisiva das Zonas Económicas Exclusivas (ZEE) dos Açores e da Madeira, que constituem mais de 80 % do território marítimo onde Portugal, nos termos do direito internacional e da Constituição da República, detém direitos soberanos sobre os respectivos recursos.

4 — O arquipélago dos Açores situa-se a uma latitude semelhante à do continente, mas a uma distância, em longitude, superior a 1400 km. Disperso por nove ilhas, por vezes com grandes distâncias entre si e dispostas no sentido este-oeste, penetra profundamente no Atlântico. Estes traços de dispersão e de marcada atlanticidade, bem patentes no seu clima, e também as fortes sismicidade e actividade vulcânica, resultantes da sua localização na zona de contacto das placas litosféricas americana, africana e euro-asiática, constituem aspectos marcantes do seu ambiente biofísico e território.

5 — O arquipélago da Madeira situa-se mais próximo de Portugal continental, a cerca de 900 km de distância, e mais para sul. O seu território reparte-se apenas por duas ilhas, Madeira e Porto Santo, e pelos ilhéus das Desertas, representando a ilha da Madeira mais de 90 % da superfície total. Dada a sua localização e ambiente biofísico, nomeadamente o clima mediterrânico, suavizado pela influência atlântica, a Região Autónoma da Madeira apresenta grandes potencialidades turísticas e um nível de densidade populacional cerca de três vezes superior aos de Portugal continental e da Região Autónoma dos Açores.

6 — Uma vez concluída a apresentação dos traços fundamentais definidores do território de Portugal, nas suas componentes continental e insulares, procede-se, no presente capítulo, a uma caracterização das tendências de reorganização dos territórios e das dinâmicas que o compõem e lhe dão vida. Dada a inserção deste exercício no âmbito da elaboração do PNPOT, procura-se compreender as tendências em desenvolvimento e identificar os principais problemas e linhas de força do futuro reordenamento do território.

7 — A análise é enquadrada estrategicamente pelo conceito de desenvolvimento sustentável e a organização da exposição segue de perto a sistematização dos conceitos de recursos ambientais e de recursos territoriais, tal como definidos na legislação de base, respectivamente, da política de ambiente e da política de ordenamento do território.

8 — Numa primeira parte, a atenção foca-se nos temas da sustentabilidade ambiental e da conservação e valorização dos recursos naturais, das transformações do uso do solo e do ordenamento agrícola e florestal.

9 — Seguidamente, caracterizam-se as dinâmicas demográficas e de reorganização do povoamento e do sistema urbano.

10 — Em terceiro lugar, abordam-se as temáticas do desenvolvimento económico e do emprego, relacionando-as com as transformações estruturais e o desempenho dos territórios, nomeadamente na vertente da sua especialização e competitividade.

11 — Depois, analisam-se os vários domínios da infra-estruturação do território e da distribuição e acessibilidade aos diversos tipos de equipamentos e serviços colectivos.



12 — Num quinto momento, aborda-se, numa perspectiva transversal, o estado das paisagens e do património cultural e destaca-se o papel da Arquitectura como actividade de interesse público e recurso fundamental para qualificar o território e desenvolver o país.

13 — O capítulo fecha com uma síntese, centrada na identificação dos grandes problemas que Portugal enfrenta no domínio do ordenamento do território e a que deverá dar resposta nos próximos 20 anos, ou seja, no horizonte temporal do PNPT.

#### **Recursos naturais e sustentabilidade ambiental**

##### *Conservação da natureza e valorização ambiental do território*

14 — Nos últimos 20 anos, verificaram-se significativos progressos no domínio das políticas de conservação da natureza e da qualificação ambiental do território nacional, contribuindo para um desenvolvimento mais sustentável do país. Aumentou também a consciencialização dos portugueses sobre o valor dos recursos naturais e do ambiente e sobre a necessidade da participação dos cidadãos e da intervenção do Estado na sua defesa e melhoria. Contudo, é consensualmente reconhecido o muito que ainda está por fazer neste domínio.

15 — A *Lei de Bases do Ambiente*, Lei n.º 11/87, constitui o pilar em que assenta toda a política nacional de ambiente: ali se estabelece o conjunto de conceitos, princípios, objectivos e instrumentos que a orientam e lhe conferem conteúdo material e meios de acção.

16 — Em conformidade com a concepção prevalecente na Constituição da República, sintetizada nos seus artigos 9º e 66º, a Lei de Bases consagra uma visão amadurecida da *problemática ambiental*, assumindo que a *política de ambiente* tem por desígnio fundamental garantir a todos os cidadãos um ambiente humano e ecologicamente equilibrado e contribuir, assim, para promover a melhoria da qualidade de vida individual e colectiva. Mas considera, igualmente, que a garantia de tais direitos impõe o dever recíproco do Estado e de todos os cidadãos defenderem o ambiente e, em particular, a perenidade e a qualidade das componentes ambientais naturais e a biodiversidade.

17 — A *política nacional de ambiente* integra, assim, uma dupla preocupação de equilíbrio: primeiro, o equilíbrio ou reciprocidade entre direitos e deveres, de todos os cidadãos e do Estado, face ao ambiente; e, segundo, o equilíbrio ou harmonização dos objectivos de conservação e qualificação das componentes ambientais naturais com a melhoria das componentes ambientais humanas e da qualidade de vida em geral.

18 — A *política de conservação da natureza e defesa da biodiversidade* deve, pois, ser compreendida como um dos eixos fundamentais de uma política de ambiente que abrange outras vertentes, mas que constitui um todo coerente e integrado.

19 — Com a aprovação, nos anos 70, de Regimes de Protecção da Natureza e das Paisagens e de criação de Parques e de outras Áreas Protegidas e Reservas (Lei n.º 9/70 e Decreto-Lei n.º 613/76), deram-se passos fundamentais para fundar uma política nacional de conservação da natureza. A criação, em 1971, do Parque Nacional da Peneda-Gerês, ainda hoje a mais importante área protegida nacional, representa uma manifestação efectiva e emblemática desse processo.

20 — Mas os maiores avanços na *política de conservação da natureza* ocorreram nos anos 90. Para tal contribuiu o reforço, a partir da segunda metade dos anos 80, das políticas de ambiente aos níveis global, europeu e nacional. Em Portugal, a aprovação da Lei de Bases do Ambiente constituiu o mais importante elemento e testemunho desse processo. Nos anos 90, o reforço das políticas ambientais viria a projectar-se em vários domínios, com especial realce para o da conservação da natureza e da defesa da biodiversidade, como ilustram, no plano internacional, os seguintes acontecimentos: primeiro, em 1992, as aprovações da Convenção sobre a Diversidade Biológica, na Cimeira da Terra realizada no Rio de Janeiro, e da Directiva *Habitats* pela União Europeia; e, mais tarde, em 1996 e 1998, respectivamente, a adopção da Estratégia Pan-Europeia de Diversidade Biológica e Paisagística e da Estratégia da Comunidade Europeia em Matéria de Diversidade Biológica (COM, 1998/42).

21 — Estimulada por estes desenvolvimentos, a política nacional de conservação da natureza experimentou um grande impulso, primeiro, em 1993, com a actualização do Regime e o alargamento da *Rede Nacional de Áreas Protegidas* (Decreto-Lei n.º 19/93) e, depois, com a progressiva definição da *Rede Natura 2000*: em 1994 foi declarada a primeira Zona de Protecção Especial (ZPE) - Estuário do Tejo; em 1997 estabeleceu-se a 1ª fase da Lista Nacional de Sítios; em 1999, definiram-se as restantes ZPE e transpuseram-se para o ordenamento jurídico e político nacional as directivas comunitárias 79/409/CEE (Aves) e 92/43/CEE (habitats); e, por último, em 2000 aprovou-se a 2ª fase da Lista Nacional de Sítios.

22 — Finalmente, em cumprimento da Lei de Bases do Ambiente e coroando os avanços entretanto concretizados, foi aprovada, em 2001, a *Estratégia Nacional de Conservação da Natureza e da Biodiversidade*, que passou a ser o instrumento fundamental de orientação estratégica e de integração das políticas nacionais nestes domínios.

23 — Essa estratégia assume três objectivos gerais: conservar a natureza e a biodiversidade; promover a utilização sustentável dos recursos biológicos; contribuir para a cooperação internacional na área da conservação da natureza, em especial face aos objectivos definidos na Convenção sobre a Diversidade Biológica. Para concretizar esses objectivos são propostas e desenvolvidas 10 opções estratégicas, que se podem agrupar em seis linhas de acção:

- 1) Constituir a *Rede Fundamental de Conservação da Natureza* (RFCN) e o *Sistema Nacional de Áreas Classificadas* (Opção 2);
- 2) Desenvolver um conjunto sistematizado e planeado de acções com vista ao conhecimento, conservação e gestão do conjunto de áreas, recursos e valores naturais, com destaque para os incluídos na RFCN (Opções 1 e 3 a 5);
- 3) Promover a integração da política de conservação da natureza e do princípio da utilização sustentável dos recursos biológicos na política de ordenamento do território e nas diferentes políticas sectoriais (Opção 6);
- 4) Aperfeiçoar a articulação e a cooperação entre as administrações central, regional e local (Opção 7);
- 5) Promover a informação, sensibilização, educação e participação do público em matéria de conser-

vação da natureza e da biodiversidade (Opções 8 e 9);

6) Intensificar a cooperação internacional (Opção 10).

24 — A *Rede Fundamental de Conservação da Natureza*, proposta no âmbito da opção 2, é uma figura integradora do conjunto de regimes jurídicos e instrumentos políticos de conservação da natureza e da biodiversidade, que inclui:

- a) As áreas protegidas de âmbito nacional, regional ou local, que constituem a *Rede Nacional de Áreas Protegidas* (RNAP);
- b) Os sítios da lista nacional de sítios e as zonas de protecção especial integrados na *Rede Natura 2000* (Rede Natura);
- c) Outras áreas classificadas ao abrigo de compromissos internacionais;
- d) A Reserva Ecológica Nacional (REN);
- e) O Domínio Público Hídrico (DPH);
- f) A Reserva Agrícola Nacional (RAN).

O conjunto das áreas mencionadas nas alíneas a), b) e c) constitui o *Sistema Nacional de Áreas Classificadas* (SNAC).

25 — A *Rede Natura* (alínea b) insere-se numa rede ecológica de âmbito europeu, que visa proteger os *habitats* naturais e a fauna e flora selvagens e constitui, assim, um instrumento fundamental da política europeia de defesa da biodiversidade. Compreende os *Sítios* estabelecidos com base nos critérios da Directiva *Habitats*, as áreas classificadas como *Zonas Especiais de Conservação* (ZEC), na sequência do reconhecimento da *importância comunitária* dos *Sítios*, e as áreas classificadas como *Zonas de Protecção Especial* (ZPE), criadas ao abrigo da Directiva Aves.

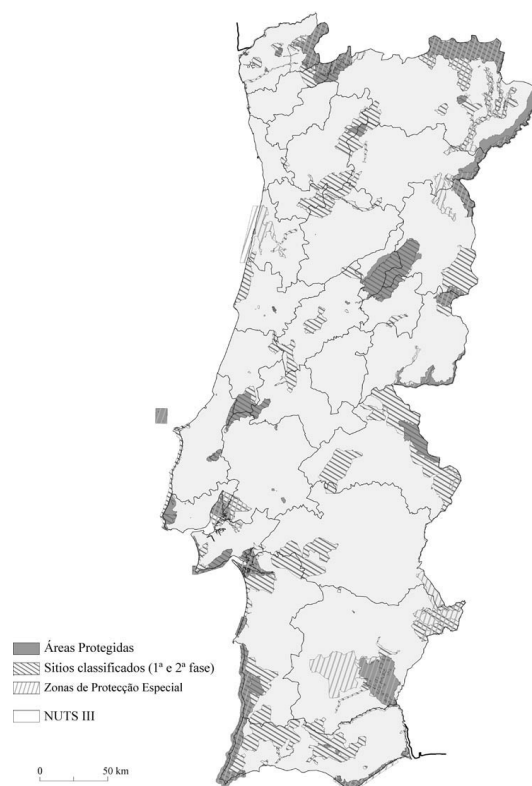
26 — A *Rede Nacional de Áreas Protegidas* prossegue objectivos coincidentes com os da Rede Natura, o que se reflecte na ampla sobreposição geográfica das respectivas áreas (figs. 20 e 21), e visa ainda proteger e valorizar as paisagens humanizadas e o património natural e construído.

27 — Inclui áreas protegidas de interesse nacional, regional ou local, designando-se as duas últimas por áreas de paisagem protegida. As áreas de interesse nacional compreendem as categorias de Parque Nacional, Reserva Natural, Parque Natural e Monumento Natural, sendo obrigatória a elaboração de um Plano de Ordenamento para cada uma das áreas consideradas nas três primeiras categorias.

28 — O conjunto das áreas classificadas ao abrigo da *Rede Natura 2000* e da *Rede Nacional de Áreas Protegidas* representa, em 2005, 21,3 % de Portugal continental (fig.20). Nas NUTS de Alto Trás-os-Montes, Beira Interior Norte, Alto Alentejo, Alentejo Litoral, Baixo Alentejo e Algarve, a importância relativa dessas áreas é superior a 30 % da superfície total. Na NUT da Serra da Estrela tais áreas com estatuto especial de conservação ultrapassam mesmo os 50 % da superfície total.

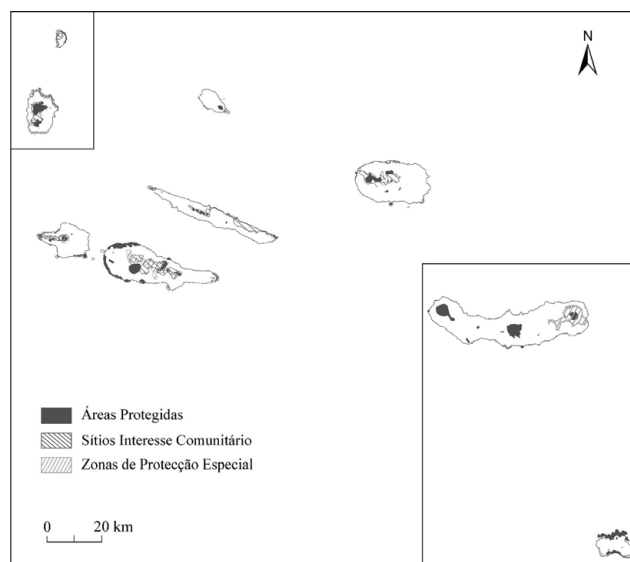
29 — A Região Autónoma dos Açores apresenta 22 % do seu território com áreas protegidas e classificadas (fig. 21). Na Região Autónoma da Madeira, as Ilhas De-

sertas e Selvagens são Reserva Natural Integral; a Ilha da Madeira apresenta 60 % do território com áreas protegidas e classificadas e a Ilha de Porto Santo 15 % do território como Sítio Classificado (fig. 22).



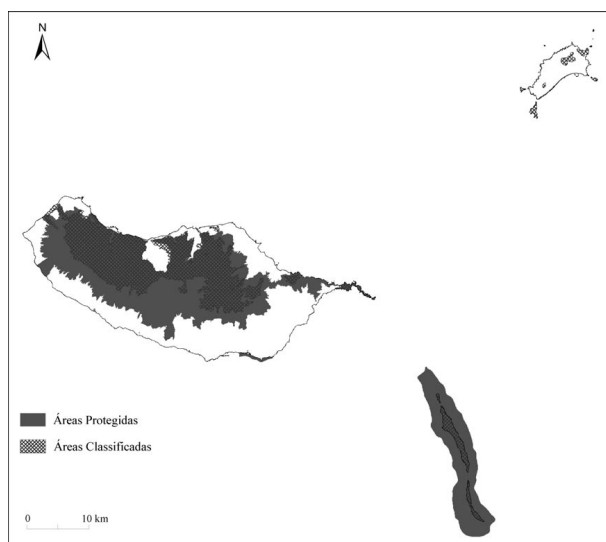
Fonte: ICN, DGA, 2000

**Figura 20: Áreas com enquadramento legal de Protecção da Natureza, 2000**



Fonte: DSOT, DROTRH, Secretaria Regional do Ambiente e do Mar Governo Regional dos Açores, 2005

**Figura 21: Áreas Protegidas e Classificadas na Região Autónoma dos Açores**



Fonte: Atlas do Ambiente Digital, 2004

**Figura 22: Áreas Protegidas e Classificadas na Região Autónoma da Madeira**

30 — A dimensão e a diversidade dos valores ambientais abrangidos pelo *Sistema Nacional de Áreas Classificadas*, bem como a complexidade do seu ordenamento e da sua gestão, de algum modo reveladas pela extensão e dispersão territorial das respectivas áreas, são corroboradas e amplificadas pela circunstância de só nos Sítios e ZPE da Rede Natura ocorrerem, respectivamente, 88 habitats naturais, 81 espécies de flora, 270 espécies de aves e ainda 46 outras espécies animais mencionadas nos anexos das Directivas Habitats e Aves.

31 — Como acima referido, a *Rede Fundamental de Conservação da Natureza* inclui também a REN, o Domínio Público Hídrico e a RAN.

32 — O *Domínio Público Hídrico* (DPH) tem por objecto central um recurso natural, ambiental e territorial fundamental: a água. Abrange os domínios marítimo, lacustre e fluvial, bem como das restantes águas, incluindo-se em qualquer das categorias as águas e os seus leitos e margens. Abarca, assim, uma gama muito diversificada de recursos e ecossistemas de enorme valia e, frequentemente, de grande sensibilidade ambiental.

33 — O quadro dos instrumentos aí incidentes é vasto e complexo, envolvendo quer a definição de restrições e servidões de utilidade pública, quer instrumentos de ordenamento, planeamento e gestão. A política da água é o principal quadro integrador destas questões, sendo de destacar, nesse âmbito, a Lei da Titularidade dos Recursos Hídricos (Lei n.º 54/2005 de 15 de Novembro) e os planos de gestão de bacia hidrográfica, previstos na Lei da Água (Lei n.º 58/2005 de 29 de Dezembro). Contudo, o ordenamento e gestão de algumas das áreas e valores integrantes do DPH constituem, também, um objecto fundamental dos Planos Especiais de Ordenamento do Território, em particular dos que se reportam à Orla Costeira e às Albufeiras de Águas Públicas. Estes temas da política da água e do ordenamento da orla costeira serão retomados e aprofundados em pontos seguintes deste Relatório.

34 — A *Reserva Agrícola Nacional* (RAN) é o conjunto das áreas que, devido às suas “maiores potencialidades para a produção de bens agrícolas”, são objecto de restrições de utilidade pública que determinam a “proibi-

ção de todas as acções que diminuam ou destruam essas potencialidades” (cf. Decreto-Lei n.º 196/89, nomeadamente, artigos 1.º, 3.º e 8.º). O regime proibicionista estabelecido na RAN incide sobre um factor fundamental de produção agrícola, o solo vivo, que é também um dos recursos naturais e territoriais de maior sensibilidade e valor. A RAN é, pois, um instrumento de política agrícola que tem, também, efeitos relevantes no ordenamento do território e na conservação da natureza.

35 — Tal como a RAN, a *Reserva Ecológica Nacional* (REN) é um regime jurídico de âmbito nacional que determina restrições regulamentares ao exercício do direito de propriedade, no respeitante à faculdade de uso do solo e de outros recursos naturais, fundadas em razões de utilidade pública. Criado em 1983, o regime da REN foi objecto de ajustamentos significativos em 1990 e 1992, embora sem alteração dos seus princípios e objectivos fundamentais.

36 — As razões de utilidade pública que fundamentam o regime da REN constam do preâmbulo do Decreto-Lei n.º 93/90 e são clarificadas pelo conteúdo dos seus artigos 1.º e 2.º que se referem, respectivamente, ao conceito e âmbito da REN:

“A [...] REN constitui uma estrutura biofísica básica e diversificada que, através do condicionamento à utilização de áreas com características ecológicas específicas, garante a protecção de ecossistemas e a permanência e intensificação dos processos biológicos indispensáveis ao enquadramento equilibrado das actividades humanas.” (artigo 1.º);

“A REN abrange zonas costeiras e ribeirinhas, águas interiores, áreas de infiltração máxima e zonas declivosas referidas no anexo I e definidas no anexo II do presente diploma [...]” (artigo 2.º).

37 — Uma vez caracterizados os instrumentos que integram a *Rede Fundamental de Conservação da Natureza*, importa ainda abordar o conceito de *Estrutura Ecológica* enquanto elemento chave de operacionalização e de articulação das políticas nacionais de ambiente e de ordenamento do território.

38 — Na legislação portuguesa, o conceito de *Estrutura Ecológica* é definido nos artigos 10.º e 14.º do Decreto-Lei 380/99, que desenvolve as bases da política de ordenamento do território, como um *recurso territorial* que agrupa as “áreas, valores e sistemas fundamentais para a protecção e valorização ambiental dos espaços rurais e urbanos, designadamente as áreas de reserva ecológica”. Tal como os restantes recursos territoriais, esta estrutura deve ser identificada nos instrumentos de gestão territorial.

39 — Dado o contexto e o modo como o conceito de *Estrutura Ecológica* foi estabelecido pelo legislador, é através dele e em sede de elaboração e implementação dos instrumentos de gestão territorial que os conceitos fundamentais de *continuum naturale* e de *corredores ecológicos*, definidos, respectivamente, na *Lei de Bases do Ambiente* e na *Estratégia Nacional de Conservação da Natureza e da Biodiversidade*, deverão ser operacionalizados. Além disso, a Estrutura Ecológica, ao integrar também componentes ambientais humanas e todas as “áreas, valores e sistemas e recursos fundamentais para a protecção e valorização ambiental dos espaços rurais e urbanos”, assume um

papel chave na implementação e articulação das políticas de ambiente e de ordenamento do território.

40 — Ao terminar este ponto sobre a política de conservação da natureza e a promoção da qualidade ambiental do território nacional, destacam-se as seguintes reflexões de síntese:

- o conjunto de instrumentos normativos e de gestão territorial definidos no âmbito da política de ambiente, em particular no domínio da conservação da natureza e da biodiversidade, e da política de ordenamento do território é complexo, mas coerente e amadurecido;
- existem amplas áreas de entrosamento destas políticas, verificando-se que vários dos seus mais importantes instrumentos, em particular no domínio do planeamento e do ordenamento do território, prosseguem objectivos que são comuns a todas elas;
- as maiores insuficiências parecem situar-se ao nível da concretização das tarefas de planeamento, de gestão, de administração e de concertação de base territorial que são indispensáveis e estão definidas na lei, mas que, frequentemente, não são concretizadas nos prazos definidos ou são-no de modo deficiente;
- nesse sentido, a elaboração do PNPOT, a realização dos PROT, cobrindo todo o território nacional, e a revisão dos PDM que estão a decorrer conjugadamente, assumem uma grande importância; em simultâneo, interessa completar outras tarefas de planeamento programadas e desencadear acções no domínio normativo e da gestão que permitam simplificar procedimentos e melhorar a eficiência das políticas públicas com incidência territorial;
- a política de conservação da natureza e da biodiversidade determinou que uma parte substancial da superfície de Portugal, desigualmente distri-

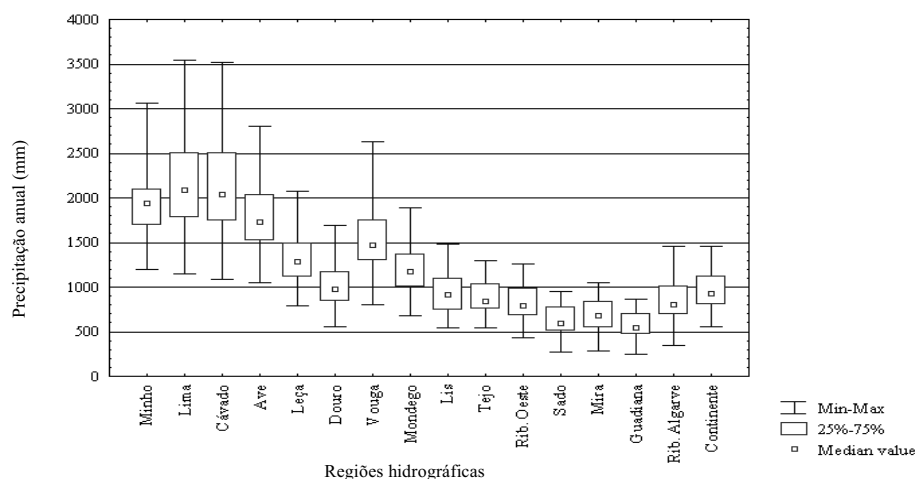
buída, esteja coberta por regimes jurídicos que impõem restrições ou condicionantes ao uso do solo e de outros recursos naturais, comprimindo o conteúdo material e alterando as condições de exercício dos respectivos direitos de propriedade pelos particulares;

- além disso, os territórios dos municípios mais extensamente afectados pela demarcação de áreas resultantes da política de conservação da natureza, que se confrontam não só com aquelas restrições ao uso do solo mas também com exigências administrativas mais pesadas, não têm sido positivamente discriminados pelos sistemas públicos de incentivo ao desenvolvimento;
- esta situação deve ser alterada, introduzindo-se nas políticas públicas com incidência territorial, em particular nos domínios do desenvolvimento regional e rural, mecanismos mais efectivos em favor quer dessas zonas e municípios, quer dos particulares, nomeadamente agricultores e produtores florestais.

#### *Recursos hídricos e política da água*

41 — Os recursos hídricos, pela sua indispensabilidade para os diversos usos humanos e para o desenvolvimento de actividades económicas, bem como suporte de ecossistemas e de habitats, são uma componente essencial do ordenamento do território e uma condicionante estratégica das opções espaciais de desenvolvimento e da localização de usos e actividades.

42 — Em Portugal continental os valores médios anuais da precipitação e evapotranspiração são, respectivamente, de cerca de 960 mm e de 575 mm, determinando um escoamento médio anual da ordem dos 385 mm, mas a variabilidade inter-anual e espacial da precipitação e, por consequência, do escoamento é muito elevada (fig. 23 e caixa anexa).



Fonte: Plano Nacional da Água, 2001

**Figura 23: Precipitação Anual Média por Região Hidrográfica**

A disponibilidade hídrica, que constitui o volume disponível para escoamento superficial e para recarga de aquíferos, é a diferença entre a precipitação e a evapotranspiração. À escala anual a disponibilidade hídrica é sensivelmente igual ao escoamento.

Embora o escoamento seja em média anual da ordem dos 385 mm, em cerca de 25 % dos anos ocorrem valores

superiores a 550 mm ou inferiores a 250 mm, o que revela bem a sua grande variabilidade inter-anual.

Por outro lado, a aparente riqueza hídrica do nosso país, onde as disponibilidades anuais médias excedem várias vezes as necessidades de água, esconde situações localizadas de escassez que ocorrem ciclicamente durante períodos secos.

Dada a grande variabilidade da disponibilidade de água em Portugal continental, quer em termos anuais quer em termos sazonais, quando se verificam períodos prolongados em que a precipitação é significativamente inferior à média a capacidade de armazenamento disponibilizada pelas albufeiras e pelos aquíferos pode não ser suficiente para garantir a manutenção de abastecimento a todas as utilizações de água.

43 — A procura da água caracteriza-se assim por um desajustamento espacial e temporal em relação às disponibilidades hídricas, pelo que a análise quantitativa da sua distribuição constitui uma importante vertente do processo de planeamento dos recursos hídricos.

44 — As questões relativas à qualidade da água associam-se às da sua quantidade. Só a integração destas duas valências permite responder a problemas relativos às variações de concentrações de substâncias e traduzir a segurança em relação à potabilidade e à compatibilidade com os usos.

45 — No território de Portugal Continental destacam-se dois tipos de problemas com maior gravidade: escassa disponibilidade de água em parte do território, nomeadamente no Sul; contaminação, quer das águas superficiais, quer dos aquíferos. Nas áreas urbanas, as fontes de contaminação são fundamentalmente os efluentes, enquanto nos espaços agricultados os fertilizantes são os principais responsáveis.

46 — Os últimos 20 anos corresponderam a uma etapa crucial na evolução do planeamento e gestão dos recursos hídricos. Em 1985, a entidade responsável por estes aspectos foi integrada na tutela do ambiente e a Lei de Bases do Ambiente, aprovada em 1987, considera a água como uma das principais componentes ambientais, referindo a sua importância para a conservação da natureza e a integridade dos ecossistemas, destacando os problemas de poluição hídrica e a necessidade de se considerar a bacia hidrográfica como unidade de gestão dos recursos hídricos.

47 — A criação, em 1990, do Instituto Nacional da Água (INAG) e a produção de um importante “pacote legislativo”, em 1994, constituíram etapas fundamentais, ao estabelecerem: um sistema de planeamento baseado no Plano Nacional da Água e nos 15 Planos de Bacia Hidrográfica; o regime de utilização do domínio hídrico; e o regime económico e financeiro da utilização do domínio público hídrico.

48 — O Plano Nacional de Política do Ambiente, aprovado em 1995, considera várias áreas de actuação no domínio dos recursos hídricos, valorizando, igualmente, a elaboração e implementação do Plano Nacional da Água e dos Planos de Bacia Hidrográfica.

49 — Com a aprovação destes Planos no início do século XXI deram-se importantes passos para uma melhor integração entre o planeamento e gestão dos recursos hídricos e o ordenamento do território, clarificando o enquadramento programático e reestruturando o sistema normativo e institucional desses recursos. Tais planos integram estratégias de conservação e valorização dos ecossistemas aquáticos e ribeirinhos, a par de orientações visando os aspectos ambientais, sociais, económicos e institucionais dos diversos usos e actividades relacionados com os recursos hídricos.

50 — A sua finalização coincidiu com um importante marco na política europeia dos recursos hídricos: a aprovação, em 2000, da Directiva-Quadro da Política da Água (Directiva 2000/60/CE), que estabelece objectivos exigentes a adoptar pelos Estados Membros. Assim, na fase final da elaboração dos planos de recursos hídricos procurou-se integrar, desde logo, alguns desses requisitos inerentes à transposição da Directiva.

51 — A Lei da Água, Lei n.º 58/2005, de 29 de Dezembro, constituiu um marco fundamental ao transpor para o direito interno a Directiva comunitária, estabelecendo as bases para uma gestão sustentável dos recursos hídricos e definindo um novo quadro institucional para o sector. Consagra o princípio das regiões hidrográficas como unidades principais de planeamento e gestão, criando-se cinco Administrações Hidrográficas (ARH) com competências de planeamento, licenciamento e fiscalização dos recursos hídricos.

52 — Decorrente do mesmo processo de adaptação normativa e institucional, a Lei n.º 54/2005, de 15 de Novembro, estabelece a titularidade dos recursos hídricos e do domínio público marítimo, lacustre e fluvial. Segue-se a regulamentação do regime de utilização do domínio hídrico, assim como da aplicação do regime económico e financeiro, através da implementação de um sistema de taxas de recursos hídricos e de tarifas incidentes sobre os serviços da água, tendo em atenção as devidas consequências económicas, sociais e ambientais.

53 — Em coerência e complementaridade com este enquadramento estratégico da política da água, as autoridades dos dois países ibéricos reconhecendo a necessidade de coordenação de esforços na gestão das águas das bacias hidrográficas luso-espanholas celebraram, em 1998, a Convenção sobre Cooperação para a Protecção e o Aproveitamento sustentável das suas águas e têm vindo a cooperar neste domínio, com base num enquadramento normativo da partilha e preservação dos recursos hídricos das cinco bacias internacionais (Minho, Lima, Douro, Tejo e Guadiana).

#### *Protecção e valorização da zona costeira*

54 — A costa portuguesa é uma área dinâmica e complexa. Apresenta elevada sensibilidade ambiental, grande concentração de habitats, recursos naturais de elevada produtividade e uma importante diversidade biológica. É um espaço onde, ao longo dos séculos, se têm vindo a concentrar aglomerados urbanos e actividades económicas, constituindo ainda local preferido de recreio e um meio de ligação vital para os transportes marítimos e para as trocas comerciais.

55 — A intensa e desordenada ocupação do litoral criou pressões e alterações significativas sobre o meio, originando situações de desequilíbrio e de erosão costeira, com graves consequências ambientais e paisagísticas.

56 — A erosão no litoral português tem fundamentalmente três causas: a diminuição do afluxo de sedimentos na sequência da construção de barragens; a ocupação desregrada da faixa litoral; e a subida eustática do nível do mar em consequência da expansão térmica oceânica. Os troços do litoral submetidos a erosão marinha mais intensa no território continental correspondem às áreas de costa baixa arenosa, coincidindo muitas vezes com locais sob elevada pressão urbana.

57 — O Relatório do Estado do Ambiente 2004, com base na análise realizada pelo INAG, assinala como trechos em maior risco os seguintes: Espinho - Ovar e Aveiro - Areão; Caminha à Foz do Douro; e Vila Moura à Foz do Guadiana. O mesmo Relatório, fundamentando-se em dados da DG Ambiente da Comissão Europeia, “indica que 28,5 % da costa portuguesa é afectada pela erosão, o que coloca Portugal nos seis primeiros lugares da lista” entre os 25 Estados-Membros.

58 — Dada a importância estratégica das zonas costeiras em termos ambientais, económicos, sociais e culturais, a resolução dos seus problemas é crucial.

59 — O reconhecimento destes factos tem vindo a reflectir-se na agenda política comunitária. A Carta Europeia do Litoral, adoptada em 1991, afirmou um conjunto de princípios para salvaguardar e valorizar o litoral europeu. Na sequência, a Comissão Europeia aprovou o Programa de Demonstração sobre Gestão Integrada das Zonas Costeiras, ao qual se seguiu a Recomendação n.º 2002/413/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, indicando os princípios gerais orientadores da estratégia de gestão integrada de zonas costeiras na Europa. Estes princípios vieram a ser desenvolvidos, em 2004, através de recomendações baseadas no Projecto EURSION da Comissão Europeia e da Recomendação 2005/160, segundo a qual os Estados Membros deverão garantir a protecção, requalificação e desenvolvimento económico e social do seu litoral e a coordenação de políticas com incidência na zona costeira. O documento prevê também que, no prazo de 45 meses, os Estados Membros apresentem à Comissão os resultados da adopção desta recomendação.

60 — Em Portugal, a importância estratégica da faixa costeira e a consciência da necessidade de proceder à sua protecção e gestão integrada foram reconhecidas e suscitaram iniciativas legislativas desde há mais de 30 anos.

61 — Em 1971, a clarificação, no âmbito do Decreto-Lei n.º 468/71, de 5 de Novembro, do domínio público marítimo permitiu desde logo assegurar a constituição de uma faixa de protecção ao longo do litoral, uma medida inovadora adoptada posteriormente noutros países europeus.

62 — Em 1992, a jurisdição do domínio público marítimo foi transferida para o Ministério do Ambiente, o que reforçou a assumpção do valor ambiental da zona costeira. Com a aprovação do Decreto-Lei n.º 309/93, de 2 de Setembro, que veio regular a elaboração e aprovação dos planos de ordenamento da orla costeira (POOC), a incidência territorial das acções de planeamento foi ampliada a uma faixa terrestre de protecção de 500 m para além da linha que delimita a margem e a uma faixa marítima de protecção até à batimétrica - 30 m. Esse diploma foi adaptado aos territórios insulares portugueses pelo Decreto Legislativo Regional n.º 18/98/A, de 9 de Novembro, no que se refere à Região Autónoma dos Açores, e pelo Decreto Legislativo Regional n.º 1/2002/M, de 28 de Fevereiro, na Região Autónoma da Madeira.

63 — Para efeitos de elaboração dos POOC a zona costeira de Portugal Continental foi dividida em nove troços. Por força do Decreto-Lei n.º 151/95, de 24 de Junho, os POOC são considerados como planos especiais de ordenamento do território, instrumentos normativos da iniciati-

va da administração directa ou indirecta do Estado, vinculativos para todas as entidades públicas e privadas, devendo com eles ser compatibilizados os planos municipais de ordenamento do território, programas ou projectos de carácter nacional, regional ou local.

64 — O Decreto-Lei n.º 380/99, de 22 de Setembro, e a sua adaptação às especificidades das Regiões Autónomas operadas pelos Decretos Legislativos Regionais n.ºs 14/2000/A, de 23 de Maio, e 8-A/2001/M, de 20 de Abril, assumem a natureza especial destes planos e estabelecem que os mesmos constituem um meio supletivo de intervenção do Governo e dos Governos Regionais tendo em vista a salvaguarda dos recursos e dos valores naturais, de forma a assegurar a utilização sustentável do território.

65 — Em 1998, através da Resolução do Conselho de Ministros n.º 86/98, de 10 de Julho, foi aprovada a Estratégia para a Orla Costeira e em 2003 foi lançado o Programa FINISTERRA como instrumento de coordenação e dinamização neste domínio. Pese embora os seus bons propósitos e qualidade, este programa revelou-se inoperacional devido a falhas de natureza institucional.

66 — Actualmente, este domínio de intervenção encontra-se na primeira linha das prioridades governativas, traduzindo-se, nomeadamente, na implementação de uma Estratégia de Gestão Integrada da Zona Costeira Nacional, na execução de todos os POOC e na definição de um “espaço litoral tampão”, progressivamente livre de construções fixas, para prevenir e mitigar os efeitos do agravamento dos fenómenos extremos e dos fenómenos de recuo da linha de costa.

67 — A Estratégia de Gestão Integrada da Zona Costeira Nacional desenvolve-se em coerência com as recomendações comunitárias mencionadas, respeitando, nomeadamente, os princípios da prevenção e precaução, da abordagem sistémica cientificamente fundamentada, da participação e co-responsabilização, e da operacionalidade e eficácia.

#### *Energia e alterações climáticas (1)*

68 — No domínio da energia Portugal confronta-se com três grandes problemas interligados: alta intensidade (baixa eficiência) energética; forte dependência de fontes de energia não renováveis importadas; elevado impacto no nível de emissões de Gases com Efeito de Estufa (GEE).

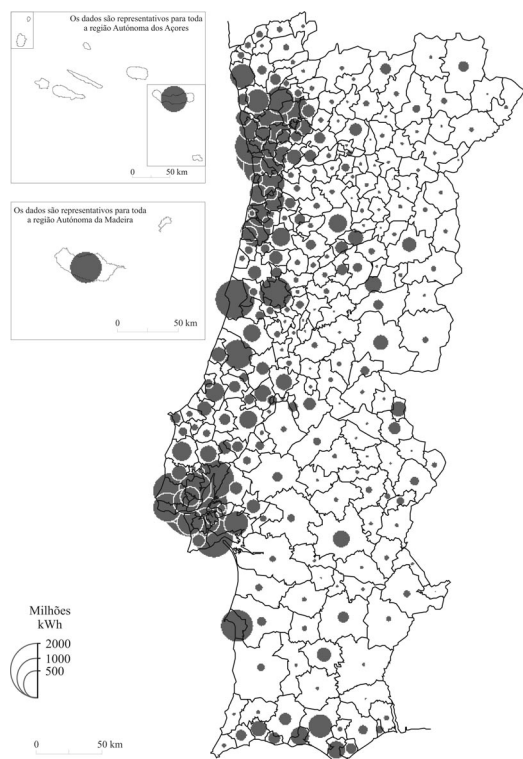
69 — A elevada intensidade (reduzida eficiência) energética das actividades económicas e dos modelos de mobilidade e consumo constitui um problema de base que se reflecte sobre os restantes, pois implica consumos energéticos desnecessários.

70 — Entre 1990 e 2003 o consumo de energia primária aumentou 48 %, correspondendo a uma estabilização dos níveis de intensidade energética e portanto a uma ausência de ganhos de eficiência em termos agregados. Assim, Portugal não conseguiu, nesse período, obter o pretendido grau de dissociação (*decoupling*) do crescimento das necessidades energéticas face ao da actividade económica e o consumo de energia por unidade de PIB continuou mesmo a aumentar.

71 — Esta fraca performance deveu-se quer ao agravamento das pressões induzidas pelo forte aumento dos consumos de transporte automóvel individual e dos sec-

tores residencial e dos serviços urbanos, quer aos fracos ganhos de eficiência no sistema electroprodutor e na indústria em geral.

72 — A distribuição geográfica da procura reflecte a incidência destes factores, verificando-se que o consumo de energia eléctrica segue o padrão de localização das actividades económicas e das grandes concentrações populacionais (fig. 24).



Fonte: DGE, 2003

**Figura 24: Consumo total de electricidade por concelho de Portugal Continental, 2001**

73 — Como a energia primária produzida em Portugal assenta apenas em fontes renováveis e a energia primária importada em recursos não renováveis (combustíveis fósseis), as quotas partes no total do consumo de energia primária, respectivamente, da energia importada e das energias não renováveis situam-se na mesma ordem de grandeza (cerca de 85 %, em média, no período 2000-2003).

74 — Dado o grande aumento do consumo global de energia, esta dupla dependência das importações e de recursos não renováveis tem-se mantido em níveis relativamente estáveis nos últimos anos, apesar do forte ritmo de crescimento da produção interna de energia baseada em recursos renováveis, com destaque para a energia eólica.

75 — Neste contexto, assinala-se como especialmente positivo o facto de as energias renováveis, onde se destaca o peso da energia hídrica com cerca de 80 %, terem garantido, em 2003, 36 % das necessidades do consumo bruto de energia eléctrica quando a meta estabelecida pela UE para Portugal é de 39 % em 2010.

76 — Além do contributo da energia hídrica, Portugal tem ainda um grande potencial de desenvolvimento de aproveitamento de outras energias renováveis (energia eólica, bio-energia, energias solares, energia das marés-onças). Este processo de diversificação e endogeneização da produção de energia, que tem vindo a ser apoiado por políticas públicas, assume importância estratégica numa tripla dimensão: aumento da segurança do abastecimento e diminuição da sensibilidade face aos choques exógenos resultantes de alterações dos preços do petróleo; redução da dependência externa; limitação dos impactos negativos sobre o ambiente, em particular por redução das emissões de CO<sub>2</sub>.

77 — O desenvolvimento da rede de gás natural embora tenha dado um importante contributo para diversificar as fontes e a origem geográfica do abastecimento de energia primária do país, reduzindo a sua vulnerabilidade, tem naturalmente efeitos mais limitados nas duas últimas dimensões.

78 — Embora a capitação de GEE, em CO<sub>2</sub> equivalente por habitante, assuma em Portugal um dos valores mais baixos na UE, as emissões globais destes gases aumentaram 37 % entre 1990 e 2003, sem incluir a variação das emissões atribuíveis aos incêndios florestais, ultrapassando em 10 % a meta de 27 % de crescimento no período 1990-2012 estabelecida ao abrigo do Protocolo de Quioto.

79 — O dióxido de carbono representa cerca de 80 % das emissões de GEE em Portugal. À cabeça das principais fontes de emissão de CO<sub>2</sub> e com pesos semelhantes encontram-se a queima de combustíveis fósseis para produção de energia termoelectrica e o consumo de combustíveis pelos veículos automóveis, representando no conjunto aproximadamente 50 % do total. O crescimento de 95 %, entre 1990 e 2003, das emissões atribuíveis a esta segunda componente constituiu um dos factores determinantes do agravamento da situação global.

80 — Podemos assim concluir que o contributo de Portugal para o combate às alterações climáticas, que ameaçam a humanidade e que em parte se devem às emissões de GEE, depende em grande medida quer da melhoria da eficiência energética do país, assente em alterações profundas nos modelos de produção, consumo, edificação e mobilidade, quer do crescente recurso a fontes de energia renováveis e mais limpas.

#### **Uso do solo e ordenamento agrícola e florestal**

##### *Evolução da ocupação e uso do solo*

81 — A análise da evolução da ocupação do solo em Portugal continental baseou-se na informação fornecida pela cartografia CORINE Land Cover de 1990 (CLC90: levantamento de satélite nos anos 1985-87) e de 2000 (CLC2000) (fig. 25).

82 — Considerou-se, por um lado, a observação agregada por grandes classes de uso do solo em Portugal continental (Quadro 6) e, por outro, uma interpretação da dinâmica verificada a uma escala mais fina, resultante do cruzamento da escala territorial municipal com o nível de maior detalhe das classes da Nomenclatura CORINE (2).

QUADRO 6

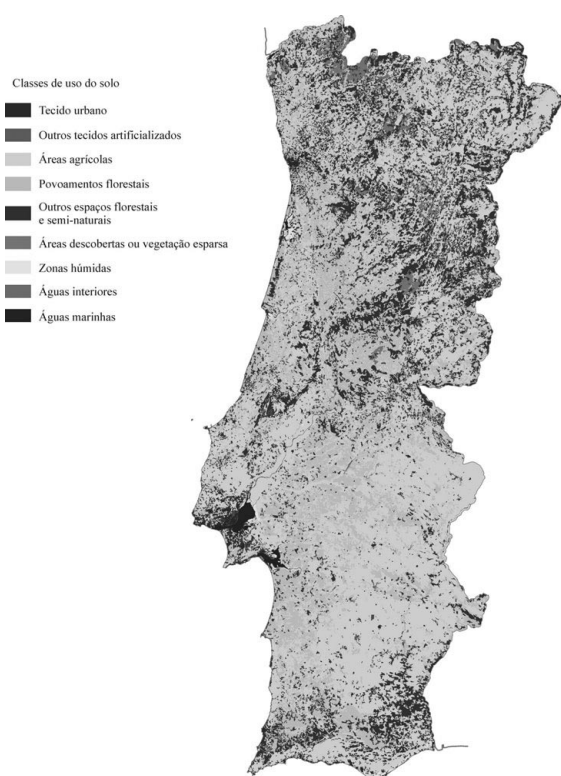
## Ocupação e uso do solo em Portugal continental 1985/87-2000

Uso do Solo	1985/87		2000		Variação 1985/87-2000		
	ha	% (a)	ha	% (b)	ha	% (b)-(a)	Δ % (b)/(a)
1. Territórios artificializados	169 168	1,9	238 887	2,7	69 719	0,8	41,2
1.1. Tecido urbano	133 736	1,5	175 055	2,0	41 319	0,5	30,9
1.2. Outros	35 432	0,4	63 832	0,7	28 400	0,3	80,2
2. Áreas agrícolas	4 346 877	48,9	4 266 220	48,0	- 80 657	-0,9	-1,9
2.1. Culturas e pastagens	3 060 586	34,4	3 025 778	34,0	- 34 808	-0,4	-1,1
2.2. Agricultura com espaços naturais e sistemas agro-florestais	1 286 291	14,5	1 240 442	13,9	- 45 849	-0,6	-3,6
3. Povoamentos florestais	2 474 134	27,8	2 437 673	27,4	- 36 461	-0,4	-1,5
4. Outros espaços florestais <sup>(#)</sup>	832 781	9,4	963 290	10,8	130 509	1,4	15,7
5. Matos e pastagens naturais <sup>(##)</sup>	790 860	8,9	716 723	8,1	- 74 137	-0,8	-9,4
6. Espaços descobertos ou vegetação esparsa	179 229	2,0	164 849	1,9	- 14 380	-0,1	-8,0
7. Zonas húmidas e massas de água	100 433	1,1	105 847	1,2	5 414	0,1	5,4
Total	8 893 482	100,0	8 893 489	100,0	7	0,0	0,0

Fonte: Cálculos realizados com base nas tabelas estatísticas publicadas em Mário CAETANO *et al.* (2005): *Alterações da ocupação do uso do solo em Portugal Continental: 1985-2000*, IA-UN-IGP.

(#) — Em outros espaços florestais incluem-se: os espaços florestais degradados e áreas ardidas; e as áreas de corte e de novas plantações.

(##) — Em matos e pastagens naturais inclui-se também a vegetação esclerofítica (carrascal, esteval, etc.).



Fonte: Corine Land Cover, IGP, 2005; SIG PNPOT, 2006

**Figura 25: Uso do solo em Portugal Continental em 2000**

83 — A análise mais agregada permite caracterizar a repartição da área por grandes classes de uso do solo e a sua evolução no período 1985/87-2000. Assim, no ano 2000, 75,4 % da superfície de Portugal continental era ocupada com áreas agrícolas (48 %) e povoamentos florestais (27,4 %), tendo ocorrido nos 14 anos antecedentes uma

ligeira diminuição do seu peso no total (-1,3 %), devido ao decréscimo quer das áreas agrícolas (-1,9 %) quer dos povoamentos florestais (-1,5 %).

84 — Em contrapartida dessa diminuição verificou-se, no mesmo período, um reforço de 1,5 % no peso dos outros espaços florestais na área total, imputável no essencial à degradação de áreas florestais devida ao abandono e aos incêndios florestais.

85 — Considerando o conjunto da área agrícola, dos espaços florestais e das áreas com matos e pastagens naturais pobres, alcança-se em 2000 um valor equivalente a 94,3 % do total (96 % em 1985/87), evidenciando-se assim a larguíssima preponderância das áreas utilizadas pela agricultura e florestas ou revestidas por vegetação natural na ocupação do solo de Portugal continental.

86 — Os territórios artificializados <sup>(3)</sup> observaram um crescimento muito forte, em qualquer das suas componentes, o que determinou um ganho de peso relativo em 2000 face ao verificado em 1985-87 de apenas 0,8 %, ao passar de 1,9 % para 2,7 %, mas correspondendo a um aumento de 41,2 % em relação ao valor de partida.

87 — Finalmente, quer os espaços descobertos (praias, dunas e areais; rocha nua) ou com vegetação esparsa, quer as zonas húmidas e massas de água, sofreram ligeiras variações no período em causa, representando em 2000, respectivamente, 1,9 % e 1,2 % da área de Portugal continental.

88 — A passagem a uma escala mais fina de análise permite compreender melhor a extensão e o significado do conjunto de alterações identificadas a nível agregado.

89 — Ao estudar-se alterações de uso do solo partindo da sua quantificação ao nível concelhio, verifica-se que entre 1985/87 e 2000 cerca de 11,4 % da superfície total registou alterações de tipo de ocupação, o que, para um curto período de 14 anos, revela uma dinâmica muito marcada.



90 — As áreas mais dinâmicas foram as envolventes dos centros urbanos de Lisboa e Porto, onde se verificou um maior abandono de ocupação agrícola e uma fragmentação mais intensa das várias manchas de uso. A área urbana, incluindo os espaços de infra-estruturas económicas e territoriais, tem tendência a aumentar em todo o país, havendo no entanto grandes diferenças na intensidade e no modo como este processo se manifesta.

91 — Por outro lado, regista-se uma forte alteração em algumas manchas do interior onde domina a floresta, sobretudo regiões montanhosas do Norte. Em geral, o Alentejo revela a ocupação do solo mais persistente, assim como Trás-os-Montes e uma parte da Beira Litoral. Quanto mais importante é o peso da ocupação agrícola, mais persistente se manteve a ocupação do solo.

92 — Como observámos acima, o peso do conjunto da área agrícola no total da superfície do continente diminuiu globalmente apenas 0,9 %. Mas as classes que compõem essa área apresentaram dinâmicas muito diferentes. As classes que mais diminuíram foram as culturas anuais de sequeiro e a agricultura com espaços naturais. Registou-se um aumento da área de culturas anuais de regadio em detrimento das culturas anuais de sequeiro e houve também um aumento significativo da área de vinha, o que reflecte a intensificação agrícola ocorrida em alguns concelhos. Por outro lado, verificaram-se tendências de extensificação em vários municípios, onde a área de pastagens naturais aumentou.

93 — Em geral, pode dizer-se que houve uma ligeira perda de importância da agricultura na ocupação do solo, embora se tenha verificado uma forte mudança da sua estrutura interna.

94 — A classe da ocupação do solo mais dinâmica é a que inclui a floresta degradada, áreas ardidadas e cortes e novas plantações. No conjunto aumentou quase 1,5 % da superfície total do continente, mas também 2,9 % da superfície total saiu da classe, sendo esta perda compensada por aumentos de extensão noutros sítios. A área ocupada com povoamentos florestais mostrou uma ligeira diminuição de -0,4 %, mas registaram-se grandes alterações entre áreas que saíram e entraram na classe, ou entre os vários tipos de floresta.

95 — Há uma dinâmica clara de aumento das manchas de floresta degradada, relacionada com a falta de gestão adequada e com os incêndios. É, pois, na floresta que parece haver mais abandono. Mas é também aí que se verificam algumas dinâmicas mais fortes de crescimento ditadas quer pela procura industrial dirigida a espécies de crescimento mais rápido (eucalipto), quer pelo apoio a novas plantações de espécies de crescimento mais lento (montado, pinhal manso) no âmbito dos projectos de florestação das terras agrícolas financiados pela PAC.

96 — Os matos e vegetação esclerofítica registaram uma diminuição de -0,8 %, caracterizada por uma acentuada dinâmica, com áreas a entrar e a sair da classe. Os matos sucedem-se a áreas de pastagem e vice-versa, passando frequentemente a floresta degradada, e são as áreas ardidadas as que mais se transformam em matos - o que revela a dinâmica de degradação e abandono da floresta, mais do que da agricultura.

97 — Em concelhos com características naturais adversas, o peso dos matos é elevado e chega a ser superior a 25 % — evidenciando sobretudo a falta de condições para uma ocupação mais produtiva do solo e podendo representar o uso mais sensato e sustentável do solo.

#### *Agricultura (4) e ordenamento dos espaços rurais*

98 — Com o declínio da importância económica e social da agricultura, esta deixou de poder garantir o papel central na vida das comunidades e dos territórios rurais. Contudo, continua a assegurar funções determinantes e em parte insubstituíveis na gestão dos recursos naturais e do ambiente e paisagens rurais.

99 — Tal como em Portugal continental, também no conjunto da UE as áreas ocupadas pela agricultura e silvicultura representam mais de 75 % do total (77 % em 2001). Esta posição destacada em termos de ocupação do espaço e de uso do solo é também válida no que se refere ao recurso água, não só porque o solo e o respectivo coberto vegetal constituem factores determinantes da quantidade e qualidade dos aquíferos, mas também porque a agricultura é o principal utilizador deste recurso.

100 — Esta posição nuclear da agricultura na gestão dos recursos solo e água é enfatizada no âmbito do 6.º programa comunitário em matéria de ambiente (Decisão n.º 1600/2002/CE) e, em particular, no quadro de duas estratégias focadas na conservação desses recursos. É elucidativo que, num total de oito, as seguintes seis grandes ameaças à conservação do solo identificadas na estratégia temática de protecção do solo tenham relação directa com a agricultura: erosão; diminuição da matéria orgânica; contaminação difusa; compactação; diminuição da biodiversidade; salinização.

101 — Na óptica da conservação da natureza e da biodiversidade, a agricultura surge também como uma realidade incontornável dado que grande parte dos ecossistemas e espécies a preservar dependem quer da manutenção de sistemas de agricultura com elevado valor natural, quer do controlo e mitigação de relações de potencial conflitualidade entre certas práticas agrícolas e os objectivos de conservação.

102 — Ainda na óptica dos impactes ambientais, a agricultura e as florestas desempenham um papel chave no ciclo do carbono e no controlo das emissões de Gases com Efeito de Estufa (GEE). Como a matéria orgânica do solo desempenha um papel importante na captura do carbono e a agricultura constitui uma das principais fontes de emissão de dois dos GEE ( $\text{CH}_4$  e  $\text{N}_2\text{O}$ ), as práticas agrícolas podem ter um efeito relevante no nível de emissões. Ainda mais saliente é o papel a desempenhar pelas florestas como sumidouro do carbono, função que tem vindo a ser contrariada pelas emissões de  $\text{CO}_2$  resultantes da dramática dimensão dos incêndios florestais dos últimos anos em Portugal.

103 — A estas várias dimensões da relação entre a agricultura e a preservação do ambiente e recursos naturais acresce o seu contributo fundamental para a conservação e valorização paisagística dos espaços abertos e de outras amenidades rurais.

104 — O reconhecimento desta complexa e estreita inter-ligação agricultura-ambiente conduziu ao progressivo desenvolvimento de políticas públicas, nomeadamente a nível comunitário e sobretudo a partir de 1992, baseadas em três grandes tipos de instrumentos: condicionalidade da atribuição das ajudas aos agricultores ao cumprimento de normas ambientais obrigatórias (eco-condicionalidade); contratualização de apoios plurianuais às explorações agrícolas como contrapartida de compromissos ambientais que excedam o cumprimento dessas normas e das boas práticas agrícolas (medidas agro-ambientais); e apoios a inves-

timentos na agricultura ou silvicultura com objectivos de requalificação ou valorização ambiental.

105 — Contudo, no quadro da PAC tem também vindo a ser reduzido o nível de suporte aos preços, compensando-se essa redução por ajudas directas ao rendimento dos agricultores, as quais a partir de 2003 foram diminuídas e quase totalmente desligadas da produção e integradas num Pagamento Único associado a direitos históricos.

106 — Em parte devido a esta reorientação política, mas sobretudo à diversidade estrutural dos territórios rurais e às transformações sociais ocorridas nas últimas décadas, tem-se vindo a reforçar, nomeadamente em Portugal, a consciência de que a resposta coerente aos desafios do ordenamento dos espaços rurais, da sustentabilidade ambiental e da viabilidade económica da agricultura deve envolver uma abordagem territorial que valorize a multifuncionalidade da agricultura e a diversificação das opções dos territórios.

107 — Nesta perspectiva, os estudos mais recentes de tipificação dos espaços rurais em Portugal têm permitido identificar situações muito contrastadas quanto às potencialidades e trajectórias possíveis de desenvolvimento territorial e às funções da agricultura nesse contexto.

108 — Em esboço, podem assinalar-se e caracterizar-se cinco situações-tipo com significativa representação no território nacional:

- 1 — Presença relevante de agricultura competitiva;
- 2 — Domínio da agricultura extensiva com potencial agro-ambiental;
- 3 — Agricultura diversificada e multifuncional em zonas interiores;
- 4 — Agricultura em áreas peri-urbanas;
- 5 — Territórios socialmente fragilizados e com predomínio de espaços florestais.

109 — Na **primeira situação-tipo**, as favoráveis condições naturais e estruturais justificam que a agricultura apresente bons resultados e perspectivas de desenvolvimento competitivo agro-comercial, mesmo no quadro da progressiva eliminação das políticas de suporte aos preços e rendimentos agrícolas (por exemplo: zonas de aluvião da Lezíria do Ribatejo; regadios no Sul com condições naturais e estruturais mais favoráveis; melhores manchas vinhateiras no Douro, Alentejo e outras áreas do país). Neste contexto territorial, a agricultura, além da valia económica e social que representa, pode também desenvolver as vertentes de prestação de serviços ambientais e rurais, mas a sua viabilidade económica não assenta nestes factores.

110 — Grande parte dos territórios rurais do Alentejo e da Beira Interior Sul e uma parcela substancial do Ribatejo, além doutras zonas mais localizadas do continente, enquadram-se na **segunda situação-tipo**, caracterizada pela conjugação das seguintes circunstâncias: baixa densidade e envelhecimento populacional; largo predomínio de grandes e médias explorações agrícolas com sistemas de produção extensiva (agrícola, pecuária e florestal), nem sempre competitivos num contexto agro-comercial mais concorrencial, mas em regra com boas condições de desenvolvimento de serviços agro-ambientais e rurais que se baseiem na abundância e qualidade do ambiente natural e da paisagem (por exemplo, conservação da natureza e da

biodiversidade, actividade cinegética, turismo de natureza e outras actividades de lazer e educativas).

111 — A **terceira situação-tipo** corresponde a áreas afastadas das principais aglomerações urbanas, mas com elevado interesse paisagístico e vincada identidade cultural e onde uma agricultura diversificada, em termos de produtos e de sistemas de uso do solo, ocupa uma fracção significativa da população residente. Reúnem-se aqui boas oportunidades de desenvolvimento de produtos e serviços com elevada tipicidade (qualidade específica) e potencial de valorização quer no mercado local, associado ao desenvolvimento do turismo, quer em mercados distantes. Estas são as zonas cuja vitalidade e sustentabilidade mais dependem de um desenvolvimento que promova a multifuncionalidade e a qualidade específica da agricultura e, com ela, de todo o território. A ocorrência destas situação-tipo verifica-se em diversas áreas do continente, desde o Alto Minho a Trás-os-Montes, à Cova da Beira, a Dão-Lafões ou ao Norte Alentejano, verificando-se aliás várias dinâmicas e experiências locais de desenvolvimento baseadas nas oportunidades mencionadas.

112 — Nas áreas urbanas ou peri-urbanas — **quarta situação-tipo** — a percentagem de população ligada à agricultura é muito reduzida, a economia é diversificada, existem várias outras oportunidades de emprego, o solo rural é fortemente disputado para usos urbanos e frequentemente fragmentado pela implantação de infra-estruturas, os mercados e os residentes urbanos estão próximos. Esta conjugação densa e complexa de circunstâncias tem implicações contraditórias para a agricultura, pois ao mesmo tempo que determina um grande pressão sobre os seus recursos e aumenta os respectivos custos (reais e de oportunidade), acresce a sua valia ecológica e as suas oportunidades económicas. Quando as condições naturais e culturais favorecem uma agricultura economicamente viável e diversificada, como acontece, por exemplo, em parte do Oeste e da Península de Setúbal, e as opções de ordenamento do território lhe são também propícias, podem desenvolver-se modelos de agricultura multifuncional que incorporem os serviços rurais, dirigidos em particular aos residentes mais próximos. Se essas condições não forem tão favoráveis ou o espaço peri-urbano estiver desordenado e fragmentado, condições estas dominantes na maior parte das aglomerações urbanas nacionais, o papel da agricultura será intersticial e residual, mas poderá desempenhar, desde que devidamente apoiado, um papel relevante nos domínios ecológico e do ordenamento do território.

113 — A **quinta situação-tipo** assume uma dimensão especialmente crítica dado que corresponde a territórios com condições naturais adversas, por vezes de difícil acessibilidade, com tecidos económicos e sociais frágeis, e uma ocupação do solo dominada por espaços florestais, em grande parte mal ordenados, degradados e recorrentemente afectados pelo flagelo dos incêndios. Nestes territórios, a agricultura é residual e encontra-se sobretudo em redor das povoações e em algumas manchas mais férteis, nomeadamente nos vales. Contudo, a sua manutenção será fundamental para garantir a descontinuidade das manchas florestais e preservar a qualidade ambiental e paisagística necessária à qualidade de vida. As circunstâncias descritas encontram-se largamente representadas no continente, nomeadamente nas montanhas do Minho, Trás-os-Montes, Beira Alta e Cordilheira Central (Pinhal Inte-

rior) e na Serra Algarvia. A preservação do tecido social e dos recursos naturais e paisagísticos destas áreas exigirá profundas alterações nos modelos de ordenamento e gestão florestais e acções específicas de apoio público à sua sustentabilidade e desenvolvimento. Nalgumas áreas de montanha, com maior qualidade e atractividade paisagística, os serviços rurais, nomeadamente turísticos, poderão constituir também uma vertente importante desse desenvolvimento.

114 — Concluída a identificação e caracterização sintética de situações-tipo representativas da diversidade dos problemas e potencialidades dos espaços rurais de Portugal, torna-se patente a necessidade de promover abordagens territoriais adaptadas a essa diversidade e que valorizem de modo coerente a multifuncionalidade da agricultura não só como factor da sua viabilização económica mas também como um elemento-chave do seu ordenamento e desenvolvimento sustentável.

### População, povoamento e sistema urbano

#### *Dinâmica demográfica e povoamento*

115 — A evolução da população residente em Portugal tem-se caracterizado por uma significativa instabilidade resultante, sobretudo, dos movimentos migratórios.

116 — De facto, desde meados dos anos 50 e até 1973-74 processaram-se intensos movimentos migratórios inter-regionais, tendo por base fundamental o êxodo agrícola e rural dirigido, sobretudo, no plano interno, para a área metropolitana de Lisboa, e no plano externo, para a Europa e, em particular, para França, Benelux e, mais tarde, Alemanha. Em consequência, entre 1960 e 1970 assisteu-se a uma diminuição significativa da população residente

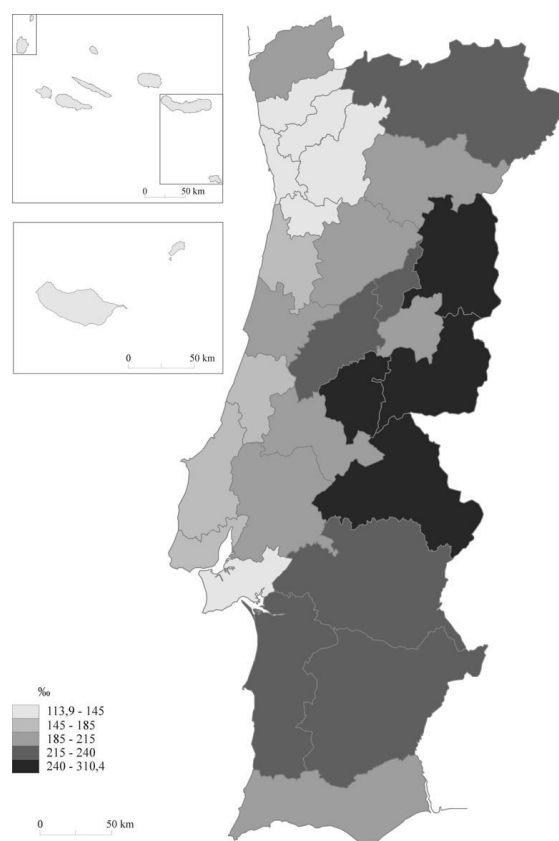
117 — Com a eclosão da crise económica internacional e na sequência da descolonização, Portugal acolheu em 1975-76 mais de meio milhão de pessoas provenientes das ex-colónias, um movimento migratório também de enorme dimensão mas de sentido inverso aos anteriores, em simultâneo com a drástica redução dos fluxos emigratórios de Portugal para o exterior.

118 — Depois dessas duas décadas de acentuada instabilidade demográfica do território, nos anos 80 a evolução da população portuguesa passou a ser mais influenciada pela dinâmica demográfica natural. Esta situação altera-se de novo na década de 90 com a inversão dos movimentos migratórios, passando Portugal a ser um país de imigração. A imigração, que começou a assumir expressão na década de 80 e ultrapassou a emigração no decénio seguinte, permitiu a Portugal retomar nesta última década um elevado crescimento demográfico. Os imigrantes concentraram-se sobretudo na Área Metropolitana de Lisboa, verificando-se recentemente uma maior dispersão geográfica, incluindo áreas do interior do País.

119 — Esta evolução quantitativa é acompanhada pela quebra sensível da natalidade e da fecundidade, por um lado, e pelo aumento da esperança de vida, por outro, convergindo estes factores no sentido de um rápido envelhecimento da população, o que representa um dos acontecimentos mais relevantes na transformação da sociedade portuguesa nas últimas décadas.

120 — Neste contexto, é de sublinhar a grande descida do índice sintético de fecundidade para níveis abaixo da capacidade de substituição das gerações, isto é, 2,1 filhos por mulher (3,1 filhos por mulher em 1960 e apenas 1,5 em 2000). Portugal, partindo de uma situação mais favorável, convergiu, assim, para um índice de fecundidade idêntico ao valor muito baixo do conjunto da UE15 (2,6 em 1960 e 1,5 em 2000). Em virtude desta evolução e, também, de outras alterações das estruturas familiares diminuiu sensivelmente a dimensão média das famílias (cerca de 4 pessoas em 1960 e de 2,8 em 2001).

121 — A esperança de vida à nascença não parou de aumentar, situando-se hoje a elevados níveis (em média 77 anos em 2002; cerca de 74 para os homens e de 81 para as mulheres). Esta evolução expressa, também, os progressos alcançados na saúde pública. Assim, e por exemplo, registou-se uma evolução muito positiva da mortalidade infantil, que em 1960 atingia 77,5 ‰ e em 2001 apenas 5‰ (fig. 26).



Fonte: RGP, INE, 2001

**Figura 26: População com mais de 65 Anos por NUTS III de Portugal, 2001**

122 — O crescimento natural é ainda positivo mas pouco expressivo e, numa perspectiva de futuro, face à actual estrutura demográfica só o aumento dos índices de fecundidade e, complementarmente, a ocorrência de saldos migratórios externos positivos poderão assegurar a manutenção ou o crescimento da população residente em Portugal. Apenas com breve indicação prospectiva, assinala-se um dos cenários de evolução futura da população portuguesa, construído pelo INE, no qual um valor de 10,5 milhões

de habitantes em 2020, ou seja, um valor próximo do actual, pressuporia um aumento gradual dos índices de fecundidade e uma imigração da ordem dos 10 mil indivíduos por ano.

123 — A grande instabilidade demográfica das últimas décadas não induziu alterações sensíveis na dimensão da população residente em Portugal, dados os efeitos de compensação entre movimentos populacionais de sinal contrário. Numa análise a escalas territoriais inferiores o panorama é, no entanto, muito diferente. De facto, enquanto algumas regiões e áreas revelaram uma sistemática e forte capacidade de atracção e crescimento populacional, outras sofreram elevadas e continuadas perdas de população, o que se traduziu numa alteração muito sensível da estrutura de distribuição da população no território nacional.

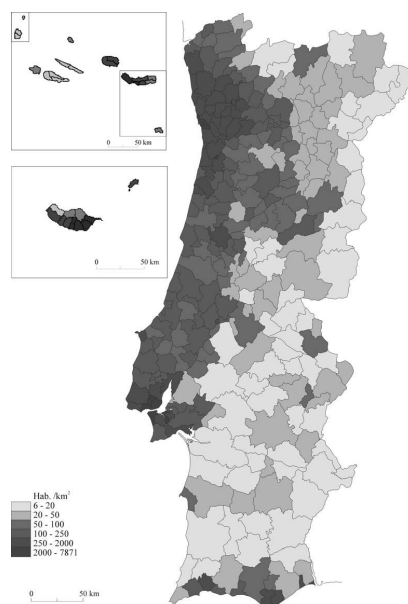
124 — A tendência mais determinante e persistente que moldou essa alteração foi a do êxodo agrícola e rural, determinado por forças de atracção e repulsão impulsionadas principalmente por factores e motivações de carácter económico: dinamismo muito diferenciado do crescimento do produto e da criação (destruição) de emprego nos vários sectores e regiões, e aumento continuado e generalizado das expectativas sociais nos domínios das condições de trabalho, remunerações, níveis de vida e bem-estar material.

125 — Assim, os espaços de atracção e que se reforçam são os mais dinâmicos economicamente e os mais especializados na indústria e nos serviços de carácter urbano, o que, no caso do território continental de Portugal, significa fundamentalmente uma faixa litoral de escasas dezenas de quilómetros polarizada, em primeiro lugar e principalmente, pelas áreas metropolitanas de Lisboa e do Porto e, em segundo lugar e complementarmente, por sistemas urbanos intermédios que, do Noroeste ao Algarve, mantêm algum dinamismo próprio e uma certa autonomia em relação àqueles áreas, embora no quadro de uma estreita interdependência.

126 — Compreende-se, deste modo, que a análise da evolução da distribuição sub-regional da população portuguesa evidencie, no continente, uma tendência persistente de reforço dos pesos absolutos e relativos da Grande Lisboa, Grande Porto, Península de Setúbal e Algarve, em contraste com as perdas muitos sensíveis das sub-regiões do interior do Norte, do Centro e do Alentejo.

127 — Das tendências assinaladas resultou uma sensível redistribuição geográfica da população, acentuando-se o padrão muito contrastado litoral/interior e a divergência entre espaços urbanos e rurais, esta última reflectida também ao nível intra-regional numa forte quebra do número de residentes nas áreas rurais e num crescimento regular da população urbana, nomeadamente em cidades capitais de distrito e, em particular, nas que beneficiaram da localização de Universidades.

128 — Como resultado das dinâmicas demográficas e económicas gerais e, em particular, do êxodo rural e do crescimento dos centros urbanos, aumentaram as grandes disparidades territoriais da densidade populacional e reforçou-se o papel do sistema urbano no ordenamento e no desenvolvimento do território nacional (fig. 27).



Fonte: RGP, INE, 2001

**Figura 27: Densidade populacional por concelho de Portugal, 2001**

#### *Sistema urbano*

129 — A evolução do sistema de povoamento tem como pano de fundo duas tendências complementares: despovoamento de vastas áreas rurais e urbanização das populações. Em 2001 mais de 3/4 da população residente no Continente concentrava-se em áreas com características predominantemente urbanas. O ritmo de urbanização foi particularmente intenso nas décadas de 60 e 70.

130 — O processo de urbanização conduziu à configuração de um sistema urbano caracterizado por:

- Duas áreas metropolitanas (Lisboa e Porto), com dinamismos e processos de estruturação interna diferenciados, que aliam uma grande dimensão (populacional e física) em termos nacionais com uma frágil projecção funcional em termos internacionais;
- Uma extensa mancha litoral de urbanização difusa onde emergem alguns sistemas urbanos polinucleados e se destacam diversos centros urbanos de maior dimensão e dinamismo, embora sem o tamanho demográfico de cidade média de acordo com os padrões europeus;
- Uma urbanização linear ao longo da costa algarvia;
- Uma rede de pequenas e médias cidades no interior, nalguns casos configurando eixos e sistemas urbanos multipolares.

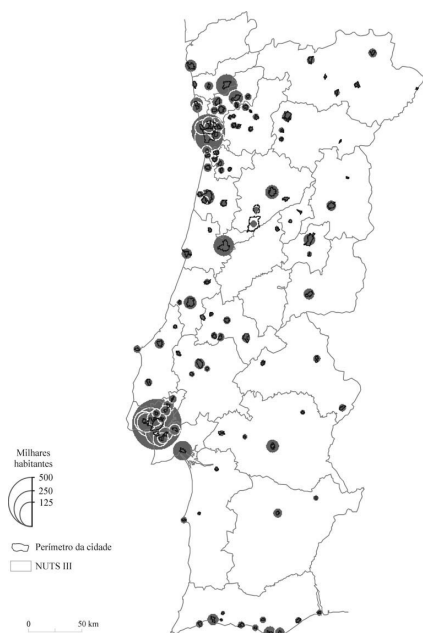
131 — As dinâmicas territoriais recentes traduziram-se, a nível do sistema urbano na afirmação de quatro grandes tendências: estabilização do peso das áreas metropolitanas no total da população residente; reforço das cidades médias, com destaque para os centros urbanos do litoral; afirmação do dinamismo de alguns centros do interior em contexto de despovoamento rural; reforço do policentrismo funcional e da suburbanização no interior das áreas metropolitanas.

132 — Na década de 90, confirmou-se a tendência de estabilização do peso das Áreas Metropolitanas no total da população residente, dado que acompanharam o ritmo de crescimento da população do País. A Área Metropolitana de Lisboa, depois de ter aumentado em 8 pontos percentuais o seu peso relativo entre 1960 e 1981, na década de 90 cresceu apenas um pouco acima da média do País, tendo o seu peso passado de 27,1 % para 27,2 % da população residente no Continente. A Área Metropolitana do Porto mantém taxas de crescimento superiores à média nacional, mas o aumento do seu peso relativo continua a desacelerar. No conjunto, estas duas Áreas Metropolitanas representavam cerca de 40 % da população do Continente.

133 — Internamente as áreas metropolitanas continuaram os processos de suburbanização, com as cidades de Lisboa e Porto a perderem população residente e alguns centros periféricos a reforçarem a sua capacidade polarizadora. Este fenómeno, aliado ao aumento de mobilidade, promoveu o alargamento das bacias de emprego e a afirmação de complementaridades funcionais favoráveis a um maior policentrismo.

134 — Nas décadas de 80 e 90, observou-se um reforço da rede de cidades médias e da rede complementar, correspondendo ao aumento da sua dimensão populacional e ao alargamento das suas áreas de influência. O processo de crescimento das pequenas e médias aglomerações foi acompanhado pela expansão dos perímetros urbanos (tecido urbano mais difuso e descontínuo) e pela dispersão geográfica de funções (nomeadamente a residencial nas coroas suburbanas e periurbanas).

135 — O peso das cidades localizadas fora das aglomerações metropolitanas de Lisboa e do Porto no total da população urbana aumentou significativamente. Entre 1991 e 2001, as cidades com ritmos de crescimento mais elevados foram as algarvias, as da área de Leiria-Marinha Grande e os centros urbanos do Norte Litoral. Os subsistemas a norte da Área Metropolitana de Lisboa registaram também um crescimento demográfico elevado (fig.28).



Fonte: RGP, INE, 2001

**Figura 28: População residente nas cidades de Portugal Continental, 2001**

136 — No interior, a população da generalidade das áreas urbanas (cidades e suas periferias próximas) cresceu, por vezes de modo significativo. Foi o aumento da população de centros como Viseu, Guarda, Castelo Branco, Vila Real, Bragança, Évora e outros de menor dimensão que permitiu colmatar o declínio populacional associado aos intensos processos de despovoamento dos espaços rurais.

137 — As alterações na estrutura do povoamento conduziram ao reforço da posição das cidades em termos demográficos e como pólos de emprego, particularmente enquanto centros de serviços, alargando a sua área de influência muito para além dos limites concelhios. Este padrão, que decorre também do aumento da motorização e da utilização do automóvel no quotidiano, abre novas possibilidades para explorar formas de cooperação inter-urbana susceptíveis de reforçar o papel dos sistemas urbanos sub-regionais.

138 — Para além do crescimento populacional e económico, as cidades evidenciaram um grande crescimento físico em resultado de elevados acréscimos na oferta de alojamentos que levaram o nosso país a um número de alojamentos por 1000 habitantes superior à média da UE-15.

139 — O aumento do número de alojamentos acompanhou o crescimento demográfico e as transformações nas estruturas familiares e ocorreu, designadamente, na faixa litoral de Viana do Castelo a Aveiro - expandindo-se até Felgueiras, Guimarães e Braga - no eixo Leiria-Marinha Grande, Alcobaça, Caldas da Rainha, na Área Metropolitana de Lisboa, no Alentejo Litoral, no Algarve e também nas cidades do interior.

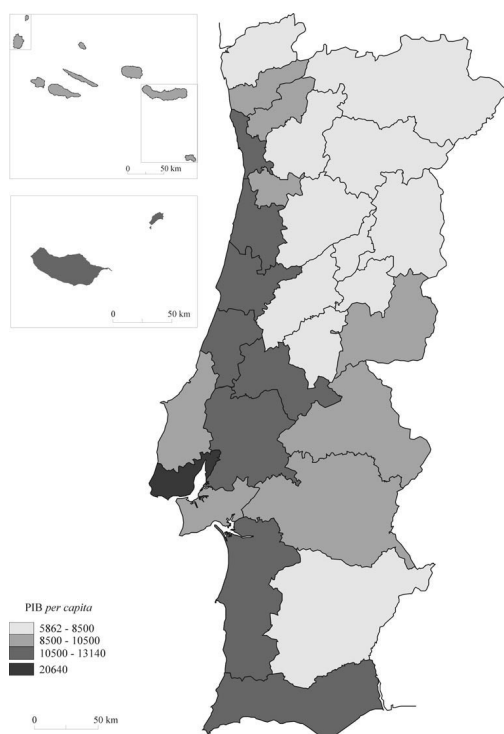
140 — Observa-se ainda um aumento significativo de alojamentos de uso sazonal em resultado da aquisição para uso próprio e da expansão da oferta no mercado turístico. Distribuem-se por duas áreas distintas: ao longo do litoral, em particular no Algarve e no Alentejo Litoral, e desde Alto Minho a Trás-os-Montes até ao Alto Alentejo. Nas duas áreas metropolitanas são de destacar, pelo importante peso relativo das habitações sazonais, Sesimbra e Póvoa do Varzim. Outros concelhos na faixa litoral a norte de Lisboa com peso ainda significativo dos alojamentos sazonais são Peniche, Nazaré, Figueira da Foz, Mira, Murtosa e Esposende.

#### *Economia, emprego e competitividade dos territórios*

141 — Nas três últimas décadas verificaram-se em Portugal profundas mudanças estruturais que transformaram a sua geografia económica e social. Entre os factores dessas mudanças destacam-se: o regresso maciço de residentes nas ex-colónias; a institucionalização do Poder Local e a criação de mecanismos redistributivos inter-territoriais através da Legislação sobre Finanças Locais; as políticas cambiais favoráveis aos sectores tradicionais virados para a exportação, que vigoraram até ao início dos anos 90; a adesão à CE em 1986; os programas vultuosos de investimento público, em particular no domínio das acessibilidades; a selectividade territorial nos sistemas de incentivo ao investimento privado; o alargamento da rede regional do ensino superior; a difusão das novas tecnologias informação e comunicação e; e a alteração dos padrões de consumo, associada a uma tendência de forte crescimento económico e de melhoria do rendimento médio das famílias.

142 — No longo prazo, a economia portuguesa revelou elevadas taxas médias de crescimento anual do PIB. Em termos reais, a taxa média de crescimento anual nas duas décadas que terminaram em 2000 foi de cerca de 3,3 % e a correspondente ao período pós-adesão à CE foi de cerca de 4 %.

143 — Entre 1980 e 2000 o potencial da economia portuguesa foi, em termos reais, multiplicado por 1,9 e o PIB *per capita* foi, nesse mesmo período, multiplicado por 1,8. A produtividade cresceu a uma taxa média anual de 2,5 % no período 1980-1999. As transformações estruturais então ocorridas tiveram um visível impacto territorial, ainda que não se tenha modificado significativamente o mapa das posições relativas das diversas parcelas (NUTS III) do território nacional (fig. 29).



Fonte: INE, Contas Regionais, 1995 – 2001; INE, RGP, 2001

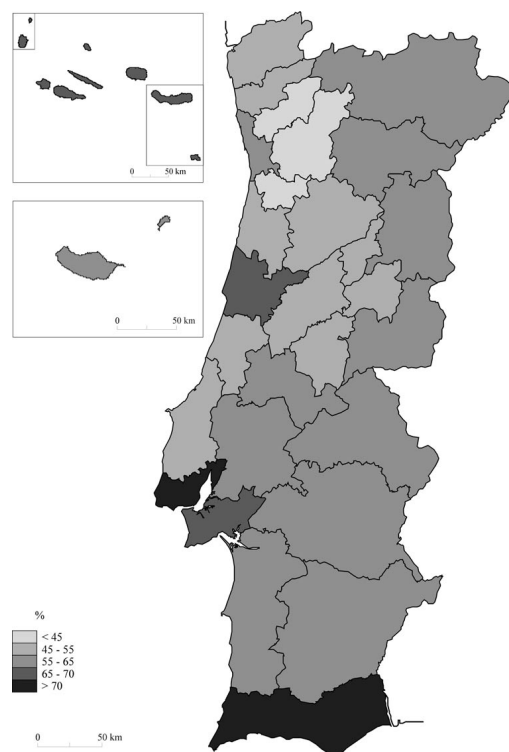
**Figura 29: PIB a preços de mercado *per capita* por NUTS III de Portugal, 2001**

144 — O crescimento assentou basicamente nos bens e serviços não transaccionáveis (externamente) e no sector financeiro, tendo o peso das exportações de bens e serviços descido de cerca de 33 % do PIB no período 1986-1991 para perto de 30 % no período 1995-2001.

145 — A estrutura das exportações de Portugal registou uma transformação sensível, com elevados ganhos do peso das máquinas e, sobretudo, do material de transportes. O comércio externo português concentrou-se mais fortemente na União Europeia, destacando-se nesse contexto um assinalável incremento da integração das economias de Portugal e de Espanha, a qual assumia anteriormente uma escassa importância, revelando a insularidade económica de Portugal antes da sua integração na CE.

146 — A estrutura produtiva evoluiu no sentido de uma forte terciarização, combinando uma redução das actividades primárias com a diminuição do emprego na indústria

transformadora e a modernização de segmentos específicos dos serviços, com destaque para os serviços financeiros, actividades imobiliárias, serviços às empresas e telecomunicações (fig. 30). Refira-se, porém, que Portugal continua a ter uma percentagem de população empregada no sector terciário inferior à média europeia, em particular nos segmentos mais qualificados.



Fonte: RGP, INE, 2001

**Figura 30: População activa e empregada no sector terciário por NUTS III de Portugal, 2001**

147 — As actividades que constituem o complexo agro-florestal (agricultura, silvicultura e indústrias transformadoras de produtos agrícolas e silvícolas) têm perdido importância no conjunto da economia portuguesa. Contudo, a sua importância em Portugal continua a ser das mais elevadas no seio da Comunidade: 11 % do produto e 15,4 % do volume de trabalho no ano 2000. A tendência temporal decrescente deve-se sobretudo à agricultura e silvicultura, em perda acelerada e que representavam naquele ano apenas 3,5 % e 10 %, respectivamente, do valor daquelas variáveis.

148 — A deterioração dos preços na agricultura relativamente aos do resto da economia foi o principal factor da redução da contribuição da agricultura para o produto total a preços de mercado correntes. Em termos reais, tal diminuição surge menos acentuada.

149 — Com efeito, a partir da década de 90 do século passado, com o fim da etapa de transição na adesão à União Europeia, assistiu-se à diminuição progressiva dos preços dos produtos agrícolas, o que, aliado ao bom desempenho alcançado na generalidade dos restantes sectores, induziu a repulsão da agricultura e a atractividade das actividades não agrícolas.

150 — Em termos regionais, observam-se situações muito diferenciadas, nomeadamente no que se refere ao

peso da agricultura e silvicultura, o qual variava entre 0,2 % e 16,1 % do PIB regional, respectivamente nas sub-regiões (NUTS III) da Grande Lisboa e da Lezíria do Tejo.

151 — Os modelos de exploração agrícola criaram grandes dicotomias inter-regionais de competitividade na agricultura. A norte do Tejo apenas encontramos agricultura competitiva nalgumas bolsas territoriais, com destaque para as zonas vinhateiras e os hortícolas, pomares e culturas industriais em pequenas áreas do interior.

152 — Nesse espaço ocorrem importantes obstáculos (renovação e formação da população activa na agricultura e pulverização da propriedade, por exemplo) à competitividade empresarial da actividade agrícola. Há, no entanto, experiências muito interessantes e bem sucedidas quando se combinam escala e tecnologia apropriadas, recursos humanos qualificados, iniciativa empresarial, diferenciação de produto e capacidade de o afirmar e valorizar nos mercados.

153 — No Ribatejo e no Alentejo as condições estruturais são, em regra, mais propícias a níveis elevados de produtividade do trabalho agrícola e de rendibilidade empresarial. Apesar da ocorrência de ritmos elevados de crescimento da produtividade média do trabalho na agricultura, a qual duplicou na década de 90, ela é, contudo, com excepção do Alentejo, ainda inferior a metade da produtividade média da economia portuguesa.

154 — O aumento da produtividade média do trabalho agrícola foi o resultado de grandes alterações tecnológicas e estruturais. Efectivamente, observou-se um aumento do peso dos estratos de maior dimensão económica, nos quais os ganhos de produtividade foram mais notórios. Aquela evolução média resultou, pois, da conjugação de dois elementos parcialmente correlacionados: primeiro, a saída ou a diminuição da actividade de agricultores com produtividades muito baixas; e, segundo, o aumento da intensidade capitalística na generalidade dos segmentos da agricultura (observou-se uma subida de mais 40 % do rácio “bens de capital/volume de trabalho”).

155 — Na indústria, as transformações mais relevantes nos últimos 15 anos do século passado foram o declínio das indústrias de base, acompanhado por uma transferência de propriedade para investidores externos, e a afirmação do pólo automóvel e de componentes. Realce-se também uma dinâmica, ainda incipiente, no domínio das indústrias electrónicas e alguma melhoria da posição das indústrias exportadoras nas cadeias de valor.

156 — Um dos aspectos mais marcantes do padrão espacial da indústria é a significativa concentração em parcelas reduzidas do território nacional, muitas vezes fortemente especializadas, o que favorece a ocorrência de vantagens de aglomeração e o estabelecimento de parcerias, mas torna esses espaços muito sensíveis a choques específicos sobre esses sectores. Nos anos 90, a distribuição territorial da indústria caracterizou-se por alguns aspectos fundamentais:

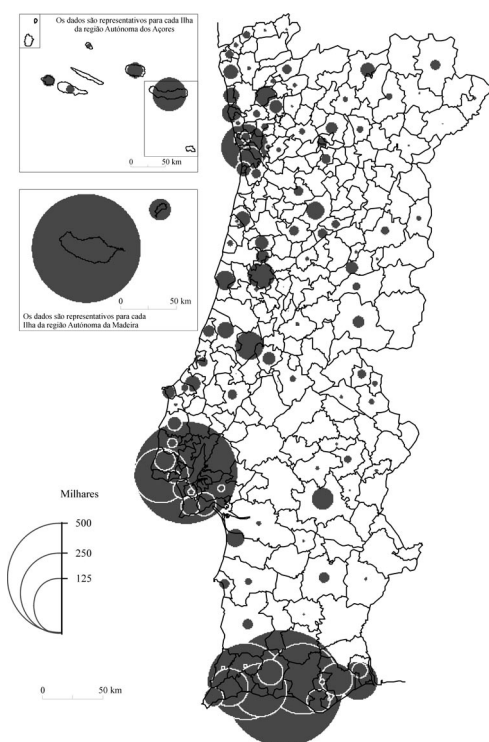
- Uma profunda repercussão territorial da perda de emprego na indústria, que incidiu principalmente nas indústrias têxteis e do calçado e, em consequência, atingiu intensamente os espaços de forte localização destas indústrias no Norte Litoral. Em paralelo, assistiu-se ao aumento da concentração destes sectores, evidenciando uma maior resistência das áreas onde se situa o *core* destas actividades.

- A afirmação do *cluster* automóvel, revelando uma razoável distribuição pelo território. Com um padrão de localização que parece pouco sensível às condições materiais dos diferentes territórios, são deste *cluster* algumas das indústrias que têm presença marcante em concelhos do interior.
- A continuação da saída da indústria do centro das áreas metropolitanas, acompanhada por crescimentos significativos nalguns espaços suburbanos e periurbanos.
- A afirmação de um eixo de grande dinamismo industrial entre Leiria e Aveiro, que se estende para o interior em direcção a Viseu e espaços envolventes.
- Algum alastramento, em mancha de óleo, no Norte Litoral para as áreas adjacentes aos espaços de mais forte industrialização, nomeadamente em direcção a alguns concelhos do Minho-Lima e do Tâmega.
- A continuação do crescimento do emprego industrial em grande parte dos concelhos do interior, apesar da fraca expressão da indústria nestas áreas, à excepção de situações pontuais de presença de empresas de dimensão significativa.
- A manutenção da importância e competitividade das fileiras industriais associadas à floresta, embora por vezes com acentuadas modificações no seu perfil interno: robustecimento do sector papelero, quase desaparecimento do sector dos resinosos, desaparecimento de um grande número de pequenas indústrias de serração localizadas em áreas de menor acessibilidade, migração interna de actividades.

157 — Os serviços ligados à administração e de natureza social, embora tenham evoluído no sentido de uma menor diferenciação do território, têm uma distribuição marcada pelo efeito administrativo e por limiares que em áreas de menor densidade lhes dão um forte peso no tecido produtivo local, em boa medida por subdesenvolvimento das demais actividades económicas. Em termos relativos, é evidente o seu menor peso em áreas do litoral com estruturas produtivas mais densas e diversificadas, à excepção dos espaços metropolitanos e dos principais centros administrativos.

158 — Os serviços de natureza económica estão fortemente concentrados nas áreas metropolitanas de Lisboa e Porto, sendo estas, bem como o Algarve, as únicas que se afirmam como “exportadoras” líquidas de serviços para outros espaços do País. Nos anos 90, as áreas do Litoral externas a Lisboa e Porto tiveram crescimentos muito elevados do emprego nestes serviços, mas espaços como Minho-Lima, Cavado, Ave e Tâmega — bem como, mas com outro significado, a maior parte das NUTS do interior — têm *ratios* de emprego nestes serviços relativamente à população que se situam à volta de metade da média nacional.

159 — No turismo manteve-se a forte especialização e a projecção internacional do Algarve e da Madeira, mas verificou-se um notável reforço da posição da Grande Lisboa e das áreas envolventes. Algumas áreas afastadas da zona costeira têm participado no crescimento do turismo, em particular, em Trás-os-Montes, no Douro, em Dão-Lafões, na Cova da Beira e no Médio Tejo (fig. 31).



Fonte: Anuários Estatísticos Regionais, INE, 2002

**Figura 31: Dormidas em estabelecimentos hoteleiros por concelho de Portugal, 2001**

160 — A Área Metropolitana de Lisboa é o principal pólo de concentração de actividades avançadas de ciência e tecnologia, assumindo um papel destacado como localização das instituições e recursos do Sistema Científico e Tecnológico Nacional (SCTN). Ainda que com menos relevo, emergem no mapa da ciência e da tecnologia em Portugal, além do Porto, as cidades médias com universidades de maior expressão: Coimbra, Braga/Guimarães, Aveiro, Évora e Faro, bem como Viseu, Vila Real, Bragança e Leiria. Embora com uma dinâmica positiva recente, a capacidade limitada do SCTN reflecte-se num apoio insuficiente às dinâmicas de inovação e *clusterização* da economia.

161 — A terciarização da economia, as dinâmicas de internacionalização e o dinamismo de algumas actividades como o turismo e o comércio alteraram as necessidades de espaço e levaram a uma forte dinâmica do imobiliário, suportada também em grande parte por alterações no padrão de procura habitacional por parte das famílias e por mecanismos especulativos e de refúgio de poupanças.

162 — Permaneceram as disparidades de crescimento entre os diversos territórios, mas o maior dinamismo deixou nos anos 90 de pertencer às áreas metropolitanas de Lisboa e do Porto, transferindo-se para outros espaços das faixas litorais. No entanto, as transformações na organização espacial das actividades económicas são visíveis, sobretudo, na distribuição geográfica da população activa.

163 — O forte decréscimo dos activos no sector primário foi o principal factor de alteração da distribuição territorial da população. O sector secundário e, sobretudo, o terciário tiveram um comportamento mais equilibrado e cresceram (em número de activos) também em áreas do

interior, embora de forma mais localizada no caso da indústria.

164 — As transformações ocorridas na distribuição territorial dos activos parecem ter envolvido sobretudo os sectores de baixa produtividade, pelo que aquelas transformações não se repercutiram de modo proporcional no padrão espacial de produção de riqueza. Algumas áreas de forte crescimento do emprego, sobretudo do Norte Litoral, tiveram, na década de 90, crescimentos mais modestos no que respeita ao produto.

165 — No período mais recente, o Norte Litoral evidenciou as dificuldades atravessadas pelos sectores tradicionais e, à excepção do Cávado e Entre-Douro e Vouga, teve crescimentos do PIB inferiores à média nacional no período posterior a 1995. Em contrapartida, as NUTS III adjacentes a esta faixa (Tâmega e Dão-Lafões) revelam um desempenho favorável no contexto do País.

166 — Permanecem disparidades significativas do PIB *per capita* entre as diferentes sub-regiões (NUTS III), embora a evolução de longo prazo tenha sido no sentido da sua redução. Neste contexto, a oposição litoral-interior adquiriu novos contornos, embora se mantenha relevante em vários domínios.

167 — A capitalidade de Lisboa no quadro nacional e europeu, associada a uma base económica onde se reforçou o peso dos serviços de nível hierárquico superior e alguns sectores industriais com elevado valor acrescentado, contribuíram para que, entre 1988 e 2001, a Região de Lisboa e Vale do Tejo passasse em termos do PIB *per capita* de 76,3 % para 94,7 % da média da UE-15 (103,9 % da média UE-25).

168 — No entanto, a evolução do PIB *per capita* e de outros indicadores revela que o território de Portugal é, progressivamente, menos heterogéneo no que respeita a níveis de desenvolvimento sócio-económico e às condições de vida das populações, mas mais desigual no que respeita à densidade da ocupação humana.

#### Infra-estruturas e equipamentos colectivos

##### *Abastecimento de água, saneamento básico e tratamento de resíduos e efluentes*

169 — Perante os baixos níveis de atendimento em serviços públicos de águas e de resíduos, nos anos 1990 investiu-se fortemente em infra-estruturas de captação, de tratamento e abastecimento de água, de drenagem e tratamento de efluentes e de recolha, depósito e tratamento de resíduos, com apoios expressivos dos Fundos Comunitários.

170 — Esta evolução positiva coexiste com uma dispersão e multiplicidade de sistemas de abastecimento de água de pequena dimensão. Apesar do aumento do nível de atendimento observado nas últimas duas décadas no domínio do abastecimento de água às populações persistem significativas assimetrias regionais: em 2001 cerca de 99 % da população estava servida com água ao domicílio nas regiões de Lisboa e Vale do Tejo e dos Açores, enquanto na Região Norte apenas 78 % da população tinha acesso a este serviço público.

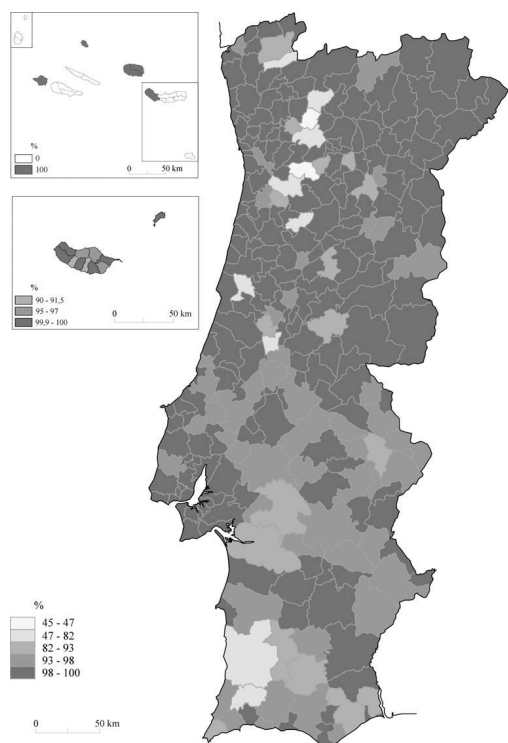
171 — Os indicadores de recolha e tratamento de águas residuais urbanas reflectem uma evolução significativa do número de habitantes ligados às redes públicas de drenagem. Em 1981, os alojamentos servidos por rede pública de esgotos rondavam os 5 % no Baixo Vouga, Pinhal Interior Norte, Entre Douro e Vouga e Pinhal Interior Sul (no



Tâmega este valor era de 1,8 %), enquanto as NUTS do sul registavam valores superiores (Alentejo 30-50 %, Península de Setúbal 75 % e Grande Lisboa 85 %). Em 2001, a percentagem de população do continente servida com sistemas de drenagem era de 64 %, mas apenas 42 % com algum tipo de tratamento de águas residuais. As áreas de povoamento concentrado estão melhor servidas pelos sistemas de drenagem de águas residuais: é o caso das NUTS do Alto Alentejo (79 %), Alentejo Central (80 %) e Baixo Alentejo (94 %). Na Grande Lisboa e na Península de Setúbal, a rede de esgotos estendia-se já a 93 % e 84 % dos alojamentos, respectivamente.

172 — No que respeita à drenagem de águas residuais globais, os níveis de atendimento aumentaram expressivamente (Região Norte: 59 % em 1999 e 36 % em 1990; Região de Lisboa e Vale do Tejo: 89 % em 1999 e 79 % em 1990).

173 — A prioridade dada à criação de condições de planeamento da gestão adequada de resíduos no País permitiu dar início a estratégias para a resolução dos problemas associados à gestão, quer dos resíduos domésticos, quer dos hospitalares, industriais e agrícolas (fig.32).



Fonte: Anuários Estatísticos Regionais, INE; 2002

**Figura 32: População servida pelo sistema de recolha de resíduos por concelho de Portugal, 2001**

174 — Na década de 90, procedeu-se ao encerramento das 300 lixeiras no continente e, em seu lugar, foi instalada uma rede coerente de infra-estruturas para a gestão adequada de resíduos sólidos urbanos, nomeadamente, aterros sanitários, ecopontos, estações de transferência e de triagem. Em 1993, 93 % da população beneficiava da recolha dos resíduos domésticos, mas em 1994 apenas eram tratados de uma forma apropriada os resíduos de

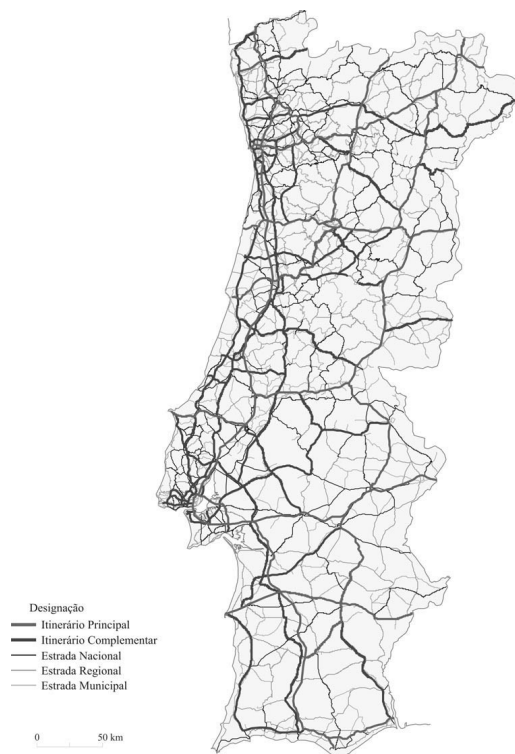
42 % da população. No final da década, em 1999, a taxa de atendimento para a recolha de resíduos domésticos era de 98 %.

175 — Na sequência do esforço de ampliação de equipamentos para gestão adequada de resíduos, nos finais da década de 1990 procede-se à sua concentração nas Áreas Metropolitanas de Lisboa e Porto, embora a rede cubra eficazmente todo o território, evidenciando a existência de eficientes sistemas de gestão integrados.

#### *Redes de transportes e logística*

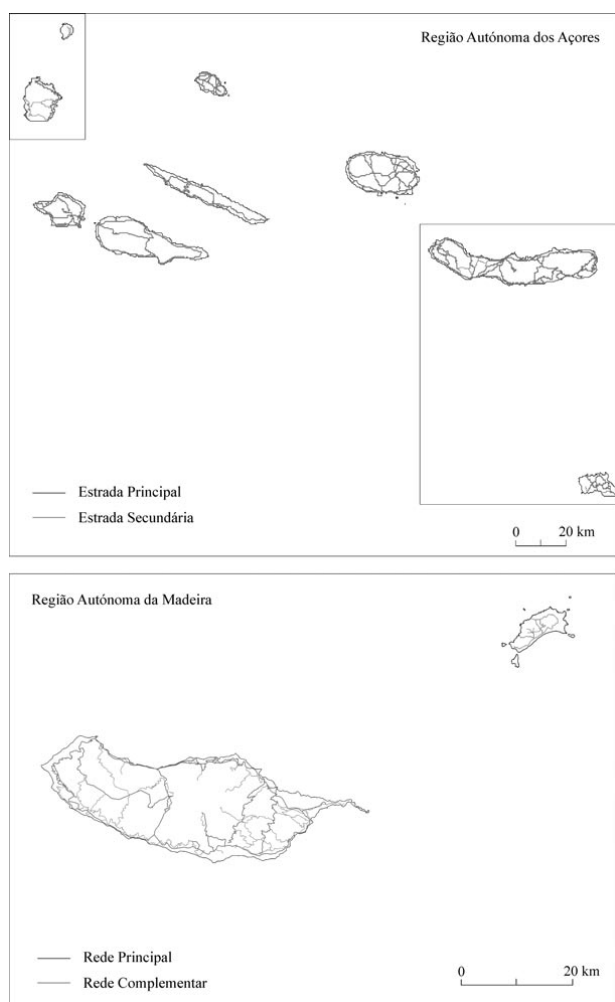
176 — Nos últimos 20 anos, a transferência de fundos comunitários acelerou o processo de infra-estruturação do território. O país passou por profundas alterações das redes de infra-estruturas e de equipamentos, com reflexos positivos nos níveis de bem-estar dos portugueses.

177 — O grande desenvolvimento da rede rodoviária, que tem constituído o principal instrumento de estruturação do território, contribuiu para uma melhoria assinalável das acessibilidades internacional, inter-regional e inter-urbana. A aprovação dos Planos Rodoviários Nacionais de 1985 (PRN 1985) e de 2000 (PRN 2000) (figs.33 e 34) reflectiu as preocupações de construir um conjunto de vias que unissem as principais cidades do país e ligassem o litoral com o interior e o norte com o sul do país, assegurando ainda boas ligações às principais fronteiras terrestres. 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.



Fonte: IEP, 2004

**Figura 33: Plano Rodoviário Nacional 2000 de Portugal Continental**



Fonte: VMAP 1 Portugal, IGeoE, 1998; Direcção Regional de Estradas, Secretaria Regional do Equipamento Social e Transportes, 2004

**Figura 34: Rede viária das Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira**

178 — Observa-se actualmente uma maior densidade de IP e IC no litoral, não só em correlação com as densidades demográficas mas também como resultado do processo de implementação do PRN, estando, todavia, asseguradas as ligações ao interior e a Espanha. A densidade da malha definida no PRN é bastante elevada, mesmo em comparação com países europeus mais desenvolvidos, assegurando uma cobertura adequada de todo o território do continente. As redes de expressão local articulam-se com as variantes e circulares nos centros urbanos para dar acesso à rede fundamental.

179 — As redes de transporte rodoviário de passageiros contêm vários tipos de serviços (expresso, alta qualidade, inter-regionais, intermunicipais e urbanos), sendo necessário dispor, para a sua integração eficiente, de infra-estruturas adequadas nos principais nós dessas redes. Verifica-se ainda que, face à evolução da procura no sentido da dispersão urbana e da motorização privada e num contexto de passividade das autoridades públicas no domínio regulamentar, os operadores têm apresentado crescente dificuldade em oferecer serviços regulares nalgumas componentes das suas redes.

180 — Ao longo da última década, o total da extensão das linhas ferroviárias em operação tem vindo a diminuir (menos 302,8 km entre 1991 e 2001). Ainda assim, a exten-

são de linhas electrificadas aumentou significativamente (mais 443,7 km entre 1991 e 2001), demonstrando o esforço para tornar este modo de transporte mais eficiente em áreas de grande procura e maior densidade populacional, onde ainda compete com a rodovia.

181 — Porém, as melhorias em várias linhas de longo curso não chegam ainda para atribuir ao caminho de ferro um papel suficientemente dinâmico na mobilidade da população e no domínio do transporte de mercadorias, situação que se alterará, mormente no transporte de passageiros, com a introdução da alta velocidade, sobretudo pelo papel potencial de articulação do sistema urbano da Península Ibérica.

182 — O transporte ferroviário revela-se competitivo à escala urbana e suburbana, onde consegue competir com a rodovia, embora a amplitude dos valores do transporte rodoviário urbano ultrapasse em muito a do modo ferroviário. É notória a grande dificuldade do transporte ferroviário de mercadorias em competir com o transporte rodoviário.

183 — O papel estruturante dos portos de Leixões, Aveiro, Lisboa, Setúbal e Sines permitiu um crescimento sustentado tanto nos granéis como na carga contentorizada. No entanto, tem havido dispersão de investimentos e as produtividades obtidas na maior parte dos casos são ainda baixas, comprometendo a competitividade do modo de transporte marítimo no comércio externo nacional.

184 — Os aeroportos nacionais têm tido crescimentos de tráfego, quer doméstico quer internacional, em linha com os padrões dominantes do sector à escala europeia. Parecendo claro que a transportadora TAP busca a sua viabilização económica através da constituição de uma plataforma (*hub*) em Lisboa, com ligações de longo curso especializadas para o Brasil e a África lusófona, essa posição tem merecido bom acolhimento por parte dos sucessivos governos.

185 — Os aeroportos das Regiões Autónomas dos Açores e sobretudo da Madeira continuam a revelar uma elevada capacidade de atendimento de passageiros/hora.

186 — Os ganhos de eficiência das cadeias logísticas, correspondentes às reduções das perdas de tempo e dos custos de descontinuidade nas cadeia de criação de valor dos produtos, têm vindo a ser obtidos exclusivamente por acção de operadores logísticos ao serviço de clientes de média e grande dimensão e com impacto limitado no conjunto da economia nacional.

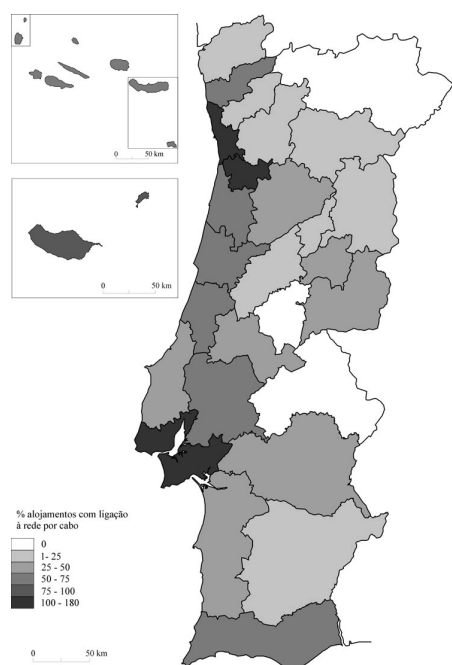
187 — O papel do Estado no domínio da logística deve ser, antes do mais, o de estimular as associações sectoriais no reconhecimento dos ganhos de competitividade a obter na organização das cadeias logísticas multi-cliente. Para que haja ganhos de eficiência significativos, e dado que as exigências de processamento das mercadorias são diferentes entre sectores, convém recorrer a equipamentos especializados de manipulação e armazenagem de cargas, bem como à instalação de empresas diferenciadas de prestação de serviços da valor acrescentado. Assim, interessa tanto discutir a localização das plataformas logísticas como os sectores de actividade a que se destinam e os seus requisitos funcionais.

188 — 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. O Plano Operacional de Acessibilidades e Transportes, em execução no período 2000-2008, define cinco

plataformas logísticas prioritárias de iniciativa pública, a situar nas Áreas Metropolitanas de Lisboa e do Porto, no porto de Sines e nos aeroportos internacionais de Lisboa e do Porto. Além destas, é também necessário ordenar melhor as importantes áreas logísticas existentes, como sejam as localizadas no norte da AMP e em eixos da AML (Carregado-Azambuja, Bobadela-Alverca e Coina-Palmela).

#### Comunicações e info-estruturas

189 — Desde os anos 1990 que tem constituído objectivo de diferentes governos a concretização da sociedade da informação, com destaque para a Unidade de Missão para a Inovação e Conhecimento (UMIC) e a Iniciativa Nacional para a Banda Larga (INBL). No seguimento desta política, no 1.º trimestre de 2005 o país registava uma taxa de penetração de acesso à *internet* de 56 %, independentemente do tipo de acesso utilizado, e o acesso à *internet* banda larga representava 5 % do total de acessos, dos quais 25 % eram de tipo ADSL (fig. 35).



A oferta do serviço por mais do que um operador na mesma Região, pode implicar a múltipla cablagem de um mesmo alojamento.

Fonte: ANACOM, 2005

**Figura 35: Percentagem de alojamentos cablados por NUTS III no 1º trimestre de 2005**

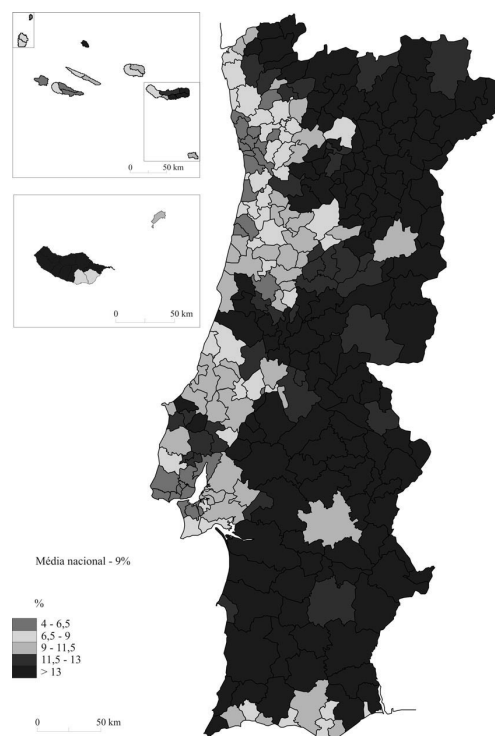
#### Equipamentos colectivos

190 — As redes de equipamentos colectivos experimentaram um desenvolvimento assinalável nas últimas décadas, fruto do aprofundamento das preocupações sociais, do crescente voluntarismo da administração central e local, e dos significativos apoios financeiros ao investimento disponibilizados pelos Quadros Comunitários de Apoio.

191 — Apesar disso, persistem certas carências quantitativas e qualitativas em vários domínios, e algumas deficiências de articulação intra e inter-sectorial e desfasamentos das redes face às dinâmicas de ocupação do território e da evolução demográfica, económica e social.

#### Redes de educação pré-escolar e do ensino básico, secundário e superior

192 — O sistema educativo nacional abrange a totalidade da população jovem, tendo-se verificado uma rápida expansão da frequência do ensino básico, secundário e superior. Porém, apesar dos progressos verificados (40,3 % de analfabetos em 1960 e 9 % em 2001 — fig. 36), a população portuguesa evidencia ainda níveis de formação escolar muito insatisfatórios (em 1960, 0,6 % da população portuguesa havia terminado o ensino superior; em 2001, este valor subiu para 10,8 %).



Fonte: RGP, INE, 2001

**Figura 36: Taxa de analfabetismo por concelho de Portugal, 2001**

193 — A baixa qualificação dos recursos humanos constitui, de resto, o principal obstáculo ao desenvolvimento económico e social do país: em 2001, 62,4 % da população com 25-29 anos possuía um grau de escolaridade inferior ao secundário e apenas 23,3 % tinha como qualificação mínima o ensino secundário.

194 — A rede existente de equipamentos de ensino é muito alargada, diversificada e, nalguns níveis de ensino, muito dispersa, tendo sido a sua evolução pautada por sucessivas reformas do sector e diversos ciclos de voluntarismo político de investimento.

195 — A rede de educação pré-escolar tem experimentado nas últimas duas décadas um rápido desenvolvimento, atingindo, em 2001, 6,2 milhares de estabelecimentos, dos quais 67 % são públicos. Mas, no geral, ainda se revela insuficiente face às necessidades. No Alentejo alcançam-se as taxas mais elevadas de pré-escolarização (superiores a 75 %), enquanto no Norte se denota reduzida aderência (menos de 50 %).

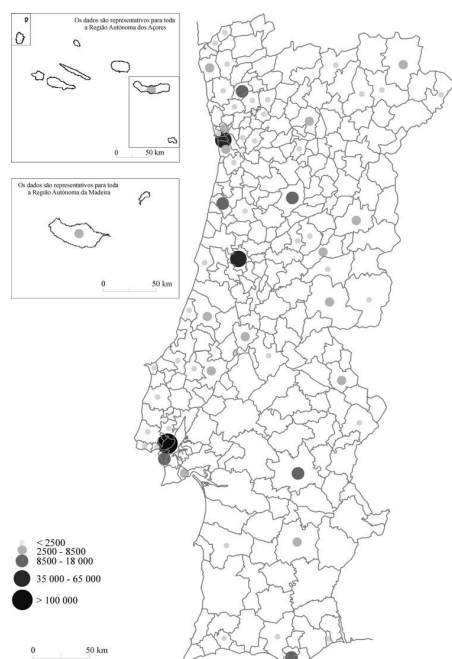
196 — A rede de ensino básico é extensa e atomizada (cerca de 13,9 milhares de estabelecimentos em 2001, dos quais 91 % públicos, sustentando uma procura da ordem de 1,1 milhão de alunos), mas territorialmente muito dese-

quilibrada, sobretudo devido à rede do 1.º ciclo (que corresponde a 67 % da oferta), a qual inclui um excessivo número de estabelecimentos em meio rural com reduzidíssimos níveis de frequência, em consequência das tendências de despovoamento e de envelhecimento. Está em curso um processo de recomposição territorial da oferta de 1.º ciclo do ensino básico, que conduzirá ao encerramento de escolas com limiares de procura económica e pedagogicamente insustentáveis.

197 — De referir ainda a rede de 31 Centros de Formação Profissional de Gestão Directa do IEFP e de 26 Centros de Formação Profissional de Gestão Participada, em regra geridos em parceria entre o IEFP e associações patronais ou sindicais, que se desenvolveu por todo o território nas últimas décadas e que abrangeu em 2005, no continente, cerca de 134 000 activos em formação, dos quais 27 000 jovens em acções de formação inicial.

198 — A oferta de ensino secundário é assegurada por 6,4 centenas de estabelecimentos (dos quais cerca de 77 % são públicos), envolvendo cerca de 380 mil alunos no ano lectivo 2001/2002. Trata-se de uma rede com dificuldade de resposta eficaz e equitativa às várias procuras. Por um lado, porque ausente num grande leque de concelhos portugueses, sobretudo das áreas de maior ruralidade, e, por outro lado, porque emergem já situações de excessiva oferta no coração das cidades de Lisboa e Porto e respectivas áreas metropolitanas, em virtude das alterações ocorridas nas estruturas demográficas locais. O previsível alargamento da escolaridade obrigatória vai, por certo, criar novas procuras e obrigar a uma reorganização territorial da rede.

199 — No que respeita à rede do ensino superior, sublinha-se a sua grande expansão e dispersão territorial nas últimas décadas, quer dos estabelecimentos universitários, públicos e privados, quer dos estabelecimentos de ensino politécnico. Em 2001, existiam 301 estabelecimentos no País (dos quais 56 % no sector público), envolvendo cerca de 381 mil estudantes (58 % no ensino universitário e 42 % no ensino politécnico) (fig. 37).



Fonte: Anuários Estatísticos, INE, 2002

**Figura 37: Alunos matriculados em estabelecimentos de ensino superior, público e privado em Portugal, 2001**

200 — Falta, porém, coerência territorial à oferta pública, sendo de salientar deficiências de articulação com a rede urbana, com as dinâmicas demográficas e com as necessidades nacionais e regionais dos processos de desenvolvimento. Incoerência agravada nos últimos anos com o progressivo esbatimento de distinções entre ensino universitário e politécnico, quer em termos dos respectivos papéis nacionais e regionais, quer em termos dos respectivos critérios de programação territorial.

201 — Além disso, o acelerado crescimento da oferta privada e a manutenção de restrições no acesso à oferta pública começam a originar graves problemas de sustentabilidade económica de vários cursos oferecidos pelos estabelecimentos oficiais, sobretudo nas áreas não tecnológicas, onde a procura se tem reduzido drasticamente.

Equipamentos e serviços de saúde

202 — A melhoria notável dos valores de 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 nos padrões médios dos países de elevado desenvolvimento. Estes resultados devem-se quer à elevação dos níveis de vida e bem-estar geral quer à melhoria dos equipamentos e na prestação dos serviços de saúde. Um exemplo: os partos sem assistência médica diminuíram de 81,6 %, em 1960, para 1,1 %, em 2001.

203 — Relativamente aos equipamentos de saúde, em 2001 existiam em Portugal, no quadro do Sistema Nacional de Saúde (criado em 1979), 364 centros de saúde, 1820 extensões de centros de saúde e 90 hospitais gerais e especializados com uma lotação total de 23861 camas. Nesse mesmo ano trabalhavam no SNS 115,5 milhares de profissionais de saúde, dos quais 20 % eram médicos e 27 % enfermeiros.

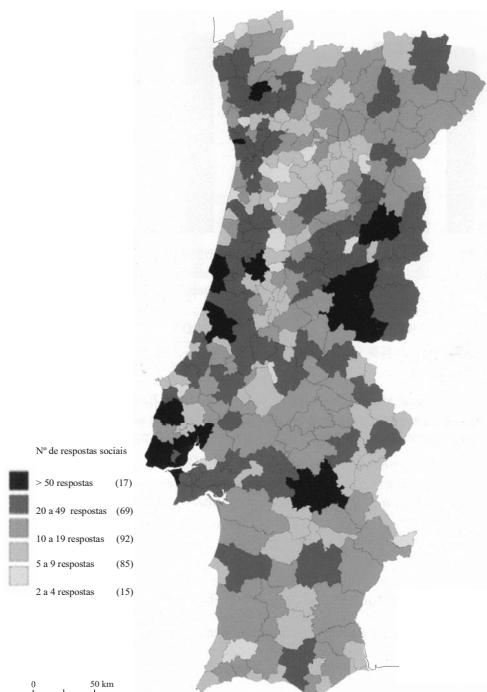
204 — Basicamente, a oferta do SNS estrutura-se a dois níveis: cuidados de saúde primários e cuidados de saúde diferenciados ou hospitalares. Ao nível dos cuidados de saúde primários, que devem constituir a base efectiva do sistema, existe uma rede prestadora bastante densa, mesmo em meio rural, mas que na maioria dos casos não está dotada das valências pertinentes e dos recursos humanos e meios auxiliares de diagnóstico necessários para um correcto desempenho. Acresce ainda a inadequada funcionalidade de muitas instalações, problema que se agudiza nas áreas metropolitanas de Lisboa e Porto, dada a magnitude das procuras.

205 — Nos cuidados de saúde hospitalares, pese embora o esforço de investimento e de recomposição interna e territorial realizado nas últimas décadas, a rede continua a apresentar fortes desequilíbrios. Desde logo, no que respeita à pirâmide organizacional, a qual revela um excessivo peso de camas ao nível central face aos níveis regional e sub-regional; mas também em termos da estruturação territorial, na medida em que não acompanhou satisfatoriamente as dinâmicas de urbanização do País, em particular a metropolização das áreas de Lisboa e do Porto e a emergência das cidades médias, detectando-se vários casos de incongruência no que respeita à localização e ao dimensionamento das unidades hospitalares.

#### *Redes de solidariedade e de segurança social*

206 — A rede de equipamentos de solidariedade e segurança social do continente era composta, em 2001, por 6,4 milhares de estabelecimentos (85 % pertencentes à cha-

mada rede solidária ou não lucrativa). Cerca de metade deste total destinava-se ao apoio de idosos (fig. 38) e 37 % ao apoio da infância e juventude. Quase um terço da oferta existente estava concentrada nos distritos de Lisboa e Porto.



Fonte: extraído da Carta Social, MSST, 2001

**Figura 38: Distribuição da oferta de equipamentos de apoio à população idosa por concelho de Portugal Continental, 2001**

207 — As desigualdades da distribuição do rendimento nacional colocam Portugal numa posição desfavorável no plano europeu. A manutenção de fortes desigualdades na repartição do rendimento revela-se em bolsas de pobreza e de exclusão nas áreas urbanas e de forma difusa nas áreas rurais mais periféricas.

208 — A crescente feminização do emprego, a progressiva desagregação da família tradicional, o envelhecimento de algumas estruturas demográficas locais, a expressão da exclusão social associada a vários problemas como a toxicod dependência, o SIDA e a deficiência mental e motora, tendem a acentuar a pressão sobre as diversas tipologias de equipamentos e serviços de solidariedade e segurança social, cuja modelação territorial nem sempre se ajusta à magnitude e à especificidade das procura reais e potenciais. Efectivamente, quer nas grandes metrópoles de Lisboa e Porto quer no resto do País as carências são ainda bastante grandes e diversas, exigindo desde reforços infra-estruturais a novos conceitos de prestação de alguns serviços, mormente a idosos e a incapacitados.

#### *Equipamentos culturais*

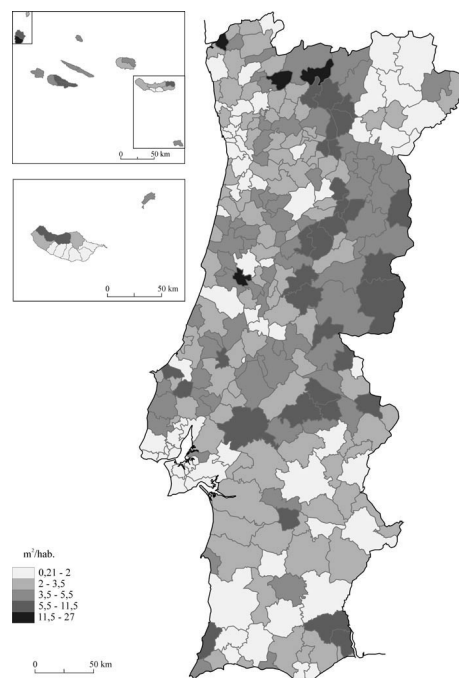
209 — Os equipamentos e actividades culturais registaram um desenvolvimento intenso nas últimas quatro décadas, quer ao nível da oferta quer da procura. Para tal têm contribuído vários factores, como a expansão da rede de equipamentos e serviços culturais, a valorização social e económica dos tempos de lazer cultural, o aumento dos rendimentos familiares, a realização de mega-eventos e o

dinamismo de novas instituições. Sublinhe-se que a oferta de equipamentos culturais passou de cerca de 1,1 milhares de unidades em 1960 (entre recintos de espectáculos, bibliotecas e museus) para aproximadamente 2,4 milhares em 2001 (registando, assim, um crescimento na ordem dos 120 %).

210 — Todavia, mau grado o desenvolvimento infra-estrutural experimentado, em diversas áreas do país, com destaque para o interior, detectam-se ainda carências de equipamentos culturais. Nuns casos, sobretudo em algumas áreas rurais, tais carências ocorrem ao nível da oferta básica, como bibliotecas e salas de espectáculos. Noutros casos, sobretudo em cidades médias, registam-se carências de equipamentos estruturantes e potenciadores de competitividade interurbana.

#### *Equipamentos desportivos*

211 — 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 (fig. 39). Actualmente, existem em Portugal cerca de 11,5 milhares de instalações desportivas, das quais cerca de 40 % destinadas a apoiar os “pequenos jogos” ao ar livre e perto de 30 % para “grandes jogos”.



\* Os dados da Região Autónoma dos Açores e da Região Autónoma da Madeira reportam-se a 2001

Fonte: Centro de Estudos e Formação Desportiva, 2001; Carta das Instalações Desportivas Artificiais, 1998

**Figura 38: Cobertura da área desportiva útil por habitante, 1998\***

212 — Na generalidade dos concelhos do País estão satisfeitas as necessidades infra-estruturais desportivas, tendo-se por isso entrado num ciclo de crescente diversificação e qualificação da oferta. Apesar disso, é preciso ter em atenção que a *ratio* área desportiva útil por habitante, mesmo nas principais cidades, é ainda insuficiente face às metas recomendadas pela União Europeia, e que a pressão sobre a oferta de equipamentos desportivos se vai

acentuar globalmente em virtude da crescente propensão da população, sobretudo a urbana, para a motricidade e práticas desportivas formais e informais.

### Paisagem, património cultural e arquitectura

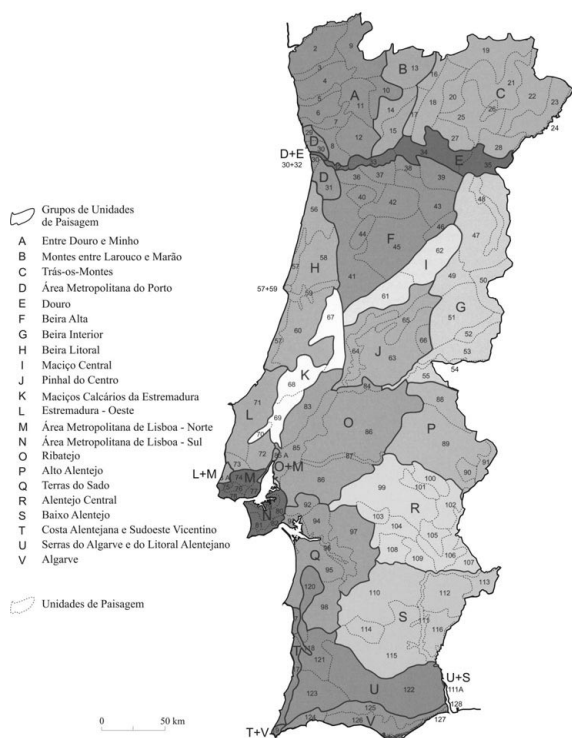
#### *O estado das paisagens*

213 — A paisagem constitui uma dimensão fundamental caracterizadora do território e do seu ordenamento. Ela é apreendida pelo indivíduo como uma síntese multidimensional do território que se constrói através do contacto cognitivo e sensorial: o que se vê, mas também o que se ouve, o que se cheira e o que se sente. A paisagem tem um valor de **identidade** e, por isso, é fundamental para a sustentabilidade do povoamento.

214 — É ainda necessário ter presente que a paisagem, enquanto valor cultural e societal, constitui uma realidade dinâmica. Por essa razão, a paisagem não é passível de tipificações datadas nem de processos de cristalização: os usos alteram-se, assim como as relações dos habitantes e dos visitantes com os territórios. É fundamental saber incorporar subtilmente as mudanças, mantendo ou reforçando os valores de identidade, de memória e de uso.

215 — A paisagem é também um **recurso**, com valor intrínseco e de usufruto para todos aqueles que habitam ou visitam os territórios. Elemento dinâmico do território, ela assume-se hoje como uma mais-valia que, associada a formas de turismo e lazer, pode constituir um motor de desenvolvimento, nomeadamente, em áreas remotas mais sujeitas à depressão demográfica e económica.

216 — O território nacional apresenta uma grande multiplicidade de paisagens (fig. 40) e a consciencialização acerca do seu valor tem aumentado, tal como o número de acções que visam a sua conservação, integração e legibilidade.



Fonte: UNIV. ÉVORA/DGOTDU, 2004

**Figura 40: Unidades e grupos de unidades de paisagem em Portugal Continental**

217 — Mas as nossas paisagens estão bastante danificadas, mesmo em áreas onde menos se esperaria que tal sucedesse dada a rarefacção da população e a raridade dos visitantes. Aí se encontram, amiúde, a ausência de limpeza das matas e os espaços agrícolas abandonados, como em certo sentido seria expectável, mas também, e mais incompreensivelmente, o desleixo nos caminhos, as lixeiras e os vazadouros esporádicos.

218 — As “paisagens fossilizadas”, os “esqueletos” do que foram belas paisagens humanizadas, que deram personalidade a este ou àquele território, e que hoje se apresentam descaracterizadas e degradadas, constituem um forte motivo de sensibilização e alerta para a necessidade de intervenções mais activas e inovadoras que saibam recriar, de forma adequada aos novos contextos sociais, paisagens igualmente características, ordenadas e humanizadas.

219 — O crescimento desordenado dos aglomerados e a urbanização difusa ou alinhada ao longo das vias de comunicação são factores determinantes da descontinuidade das ocupações agrárias bem como do aumento de espaços expectantes, contribuindo para degradar as paisagens. Assim, nas áreas onde a pressão para urbanizar e edificar é maior, sobretudo na faixa litoral do país, o abandono das terras agrícolas, antes cultivadas com culturas aráveis temporárias ou permanentes (olivais, pomares e vinhas), e dos espaços florestados é também uma das situações que mais choca na paisagem.

220 — Contudo, é nas áreas urbanas e nos espaços periurbanos que encontramos as situações mais agressivas de perda de valores e identidades, sendo por vezes difícil vislumbrar processos de requalificação capazes de suscitar a afirmação de novas paisagens, de novas identidades e de novos recursos.

221 — O abandono é, também aqui, um factor muito negativo. Mas o mais difícil de recuperar, a exigir por isso intervenção prioritária, são os atropelos às regras do ocupar, do edificar e do habitar: a nova dispersão urbana, a ocupação de fundos de vales e de encostas sem critérios que respeitem o ambiente natural e sem capacidade para gerar ambientes humanizados atraentes, os ruídos, os maus cheiros, os pisos irregulares e agressivos de passeios e de outros espaços públicos, e as barreiras à acessibilidade dos deficientes.

222 — O estado das paisagens deve preocupar todos os agentes, e com particular acuidade a Administração Central e as Autarquias Locais, nomeadamente, os Municípios. As situações mais críticas são:

#### i) Ao nível nacional:

- As que decorrem do abandono da prática agrícola e dos incêndios florestais;
- As que resultam da destruição dos espaços periurbanos, em particular nas áreas mais urbanizadas e ou sujeitas à pressão do turismo e das residências secundárias.

#### ii) Ao nível regional:

- Noroeste — conflito de interesses entre espaços agrícolas, pecuários e urbano-industriais, que se traduz no abandono a que são votados não só os espaços agrícolas e silvícolas como as áreas

- edificadas obsoletas, dos lugares de emigração às implantações industriais desactivadas;
- Douro Interior — pressão por parte do turismo e da economia residencial sobre os recursos naturais e os espaços agrícolas;
  - Nordeste — situação relativamente controlada, com os grandes problemas concentrados nos pólos urbanos, cujo rápido crescimento ao longo das últimas décadas gerou fortes disfunções;
  - Centro Litoral — situação melindrosa em várias frentes: floresta abandonada, destruída ou desadaptada; agricultura desordenada; caos na ocupação urbano-industrial dos espaços periurbanos e rurais; problemas ambientais decorrentes de unidades industriais desactivadas e de pecuárias intensivas;
  - Centro Interior — problemas mais graves concentrados em três tipos de situações: estado caótico da maior mancha silvícola do país; crescimento desordenado de alguns dos principais centros urbanos, bem como de outros centros de menor dimensão, embora existam sinais de acções de recuperação e reabilitação, talvez mais eficazes nos espaços consolidados e menos nas periferias suburbanas e periurbanas; e, por último, abandono de áreas agrícolas de elevado valor paisagístico na bordadura e nos vales dos principais relevos ou nas bacias sedimentares do interior;
  - Área Metropolitana de Lisboa (AML) — destruição de importantes valores paisagísticos, pelo crescimento urbano desordenado e pelo descuido na aplicação de medidas de minimização de impactos negativos de vários empreendimentos. Além das pressões sobre algumas áreas de paisagem protegida e de outros valores ambientais, devem assinalar-se: impacto da Ponte Vasco da Gama em espaços da Península de Setúbal mais directamente afectados; destruição progressiva das chamadas “matas” de Sesimbra, apesar de algumas iniciativas empresariais com vista à sua valorização ambiental/paisagística; destruição parcial do rico e extenso montado que domina na parte oriental da Península de Setúbal; abandono de solos agrícolas nas duas margens da AML, resultado da deficiente integração da dimensão agrária no ordenamento destes territórios; má qualidade das paisagens urbanas, ressaltando-se os esforços de reabilitação de centros históricos e outros espaços urbanos consolidados;
  - Alentejo e Vale do Tejo — exceptuando-se as áreas mais próximas da AML, as pressões são menores e o controlo tem sido mais eficaz, mesmo nas periferias urbanas. No domínio do ordenamento dos espaços agrícolas e florestais, a evolução de um sistema baseado nas produções agrícolas vegetais e na silvo-pastorícia para uma economia com maior peso da pecuária foi, apesar de tudo, controlada. Uma das principais mudanças na ocupação do solo resultou do plantio de extensos vinhedos em diferentes áreas — do vale do Sorraia às terras de Reguengos, de Portalegre

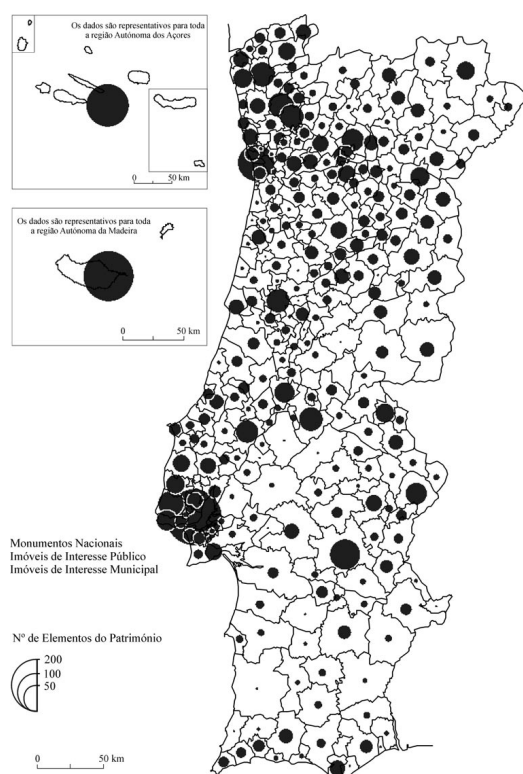
a Estremoz e à margem esquerda do Guadiana, Vidigueira e Évora — que trouxeram, em geral, uma valorização da paisagem, além de uma maior sustentabilidade económica. O mesmo, embora a outra escala, se passa com a renovação e expansão do olival. No montado de sobro detectam-se maiores problemas, mormente os que decorrem do seu estado sanitário. Por último, têm vindo a manifestar-se diversas preocupações com os eventuais impactos do Empreendimento de Fins Múltiplos de Alqueva, embora estejam a ser implementadas medidas, de vários tipos, no sentido de que o resultado global seja positivo, tanto no plano económico e social como no ambiental e paisagístico;

- Algarve — grandes problemas no que respeita à recuperação, manutenção e valorização dos recursos paisagísticos, decorrentes de duas tendências que têm algumas raízes comuns mas que se manifestam de modo contrastado e com resultados também diferentes. Por uma lado, deparamo-nos com a dinâmica avassaladora de ocupação urbana e edificação desordenada do litoral, com impactos muito negativos nas últimas três décadas e que, entretanto, se projectou para o barrocal e também para alguns núcleos da serra. Por outro lado, deparamo-nos com uma tendência de abandono e de mau ordenamento dos espaços agrícolas e florestais, que se manifesta com maior incidência na serra mas que também alastra ao barrocal e ao litoral, se bem que por razões algo distintas e com efeitos diferenciados. Não obstante a ocorrência dessas duas tendências, mercê de uma política de classificação das Áreas Protegidas o Algarve ainda dispõe de extensos trechos, tanto no litoral (Ria Formosa, Costa Vicentina) como no interior, bem preservados e com condições de sustentabilidade, desde que se promova o seu bom ordenamento. Entretanto, é a sustentabilidade da economia turística — uma chave fundamental do sucesso económico e social do Algarve — que exige a preservação de paisagens mediterrâneas tradicionais, dos pomares e hortas aos campos e espaços silvo-pastoris: sem a produção de riqueza a partir da terra não há paisagem mediterrânea.

#### *Património cultural*

223 — As acções para a salvaguarda e valorização do património cultural aumentaram bastante nos últimos decénios, traduzindo-se num crescimento muito acelerado do número de bens classificados (fig. 41). Entre 1980 e 2003 aumentou cerca de 85 %, o que correspondeu a um ritmo médio de 65 novas classificações por ano. A maior parte delas incidiram no património arquitectónico dos núcleos históricos urbanos, se bem que, nomeadamente em áreas rurais, tenha também aumentado o património arqueológico classificado. Há a salientar como áreas de maior concentração de património classificado 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.



Fonte: IPPAR, 2003

**Figura 41: Património classificado por concelho de Portugal, 2003**

224 — Não obstante, a atenção pelo património cultural centra-se ainda demasiado na conservação do monumento isolado ou em conjuntos singulares de especial valor histórico-arquitectónico, não tendo os elementos da designada arquitectura menor merecido até à data a atenção necessária. Assim, por comparação com outros países europeus verifica-se que se encontra muito pouco difundida a prática de recuperação de imóveis, correspondendo esta a uns escassos 5 % dos investimentos totais realizados no sector da habitação.

225 — Importa ressaltar os riscos especiais a que está sujeito o património arqueológico, nomeadamente nas áreas de forte crescimento urbano e nos espaços rurais onde ocorrem operações mais pesadas de mobilização do solo, em particular surribas de grande profundidade. A especificidade do património arqueológico recomenda que se prossiga e acelere o processo da sua inventariação.

#### *Arquitectura*

226 — A defesa da arquitectura é uma incumbência constitucional do Estado português. A Constituição da República reconhece que cabe ao Estado “promover, em colaboração com as autarquias locais, a qualidade ambiental das povoações e da vida urbana, designadamente no plano arquitectónico e da protecção das zonas históricas” (artigo 66.º, 2, alínea e).

227 — Por Resolução do Conselho Europeu de 12 de Fevereiro de 2001, relativa à qualidade arquitectónica em

meio urbano e rural (2001/C73/04) e aprovada durante a Presidência portuguesa, foram os Estados membros convidados a “intensificarem esforços para um melhor conhecimento e promoção da arquitectura e da concepção urbana, bem como para uma maior sensibilização e formação das entidades comitentes e dos cidadãos para a cultura arquitectónica, urbana e paisagística” e ainda a “promoverem a qualidade arquitectónica através de políticas exemplares de construções públicas”.

228 — A Arquitectura é hoje reconhecida como uma actividade de interesse público e um recurso para o desenvolvimento, por razões culturais (identidade, património, distinção e notoriedade dos países e das cidades), económicas (valor acrescentado na qualidade da construção civil, do ambiente urbano e do território), sociais (espaços públicos, equipamentos colectivos, qualidade de vida, imagem urbana, coesão social) e ambientais (eficiência energética, valorização paisagística). Também não pode ser esquecida a necessidade de proteger e revitalizar o património da arquitectura popular, no quadro de uma política de conservação da natureza e salvaguarda do património ambiental, a fim de combater a desertificação e a morte de extensas zonas do nosso território.

229 — A compreensão da arquitectura e do urbanismo reforça o sentido cívico e deverá constituir um elemento imprescindível da cultura territorial no nosso país.

#### **Portugal: os grandes problemas para o Ordenamento do Território**

230 — As dinâmicas de organização e transformação espacial configuram um conjunto complexo de problemas para o ordenamento do território. Apresenta-se em seguida uma lista daqueles que, tendo uma dimensão territorial explícita, se considera assumirem maior importância e acuidade, sem prejuízo do reconhecimento de que outros — como a qualificação dos recursos humanos ou o potencial de inovação — são igualmente relevantes para o desenvolvimento do território nacional.

231 — Os problemas seleccionados agrupam-se em seis domínios:

- Insuficiente salvaguarda e valorização dos recursos naturais e ineficiente gestão de riscos;
- Expansão urbana desordenada e correspondentes efeitos na fragmentação e desqualificação do tecido urbano e dos espaços envolventes;
- Ineficiência e insustentabilidade ambiental e económica nos domínios dos transportes e da energia;
- Insuficiência das infra-estruturas e sistemas de apoio à competitividade, conectividade e projecção internacional da economia do país;
- Inadequação da distribuição territorial de infra-estruturas e de equipamentos colectivos face às dinâmicas de alteração do povoamento e das necessidades sociais;
- Ausência de uma cultura cívica de ordenamento do território e ineficiência dos sistemas de informação, planeamento e gestão territorial.

232 — O elenco de problemas identificados estabelece o “pano de fundo” para se definirem as políticas de desenvolvimento territorial, balizar a sua ambição e qualificar o esforço a efectuar. Fica claro que o ordenamento do



território faz um forte apelo à transversalidade das políticas e à cidadania: para enfrentar os problemas de ordenamento do território não bastam os instrumentos de gestão territorial, são igualmente necessários os contributos de outras políticas e instrumentos, bem como a participação activa dos cidadãos.

## **24 problemas para o Ordenamento do Território**

### **a) Recursos naturais e gestão de riscos**

- 1) Degradação da qualidade da água e deficiente gestão dos recursos hídricos.
- 2) Degradação do solo e riscos de desertificação, agravados por fenómenos climáticos (seca e chuvas torrenciais) e pela dimensão dos incêndios florestais.
- 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 acções de ocupação e transformação do território, com particular ênfase para os sismos, os incêndios florestais, as inundações em leitos de cheia e a erosão das zonas costeiras.

### **b) Desenvolvimento urbano**

- 5) Expansão desordenada das áreas metropolitanas e de outras áreas urbanas, invadindo e fragmentando os espaços abertos, afectando a sua qualidade e potencial ecológico, paisagístico e produtivo, e dificultando e encarecendo o desenvolvimento das infra-estruturas e a prestação dos serviços colectivos.
- 6) Despovoamento e fragilização demográfica e socioeconómica de vastas áreas e insuficiente desenvolvimento e fraca integração dos sistemas urbanos não metropolitanos, 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 intra-urbanas.
- 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 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 actividades económicas e dos modelos de mobilidade e consumo, com fra-

co 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 infra-estruturas 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 actividade e a inserção dos territórios nos mercados globais.
- 15) Insuficiente projecção 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 inter-sectoriais e inter-regionais no espaço económico nacional.

### **e) Infra-estruturas e serviços colectivos**

- 17) Expansão e intensa alteração da estrutura da procura social de serviços colectivos 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 infra-estruturas colectivas e dos serviços de interesse geral face a essa expansão e alteração estrutural das procuras sociais.
- 19) Deficiente programação do investimento público em infra-estruturas e equipamentos colectivos, com insuficiente consideração dos impactes territoriais e dos custos de funcionamento e manutenção.
- 20) Incipiente desenvolvimento da cooperação territorial de âmbito supra-municipal na programação e gestão de infra-estruturas e equipamentos colectivos, 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 directamente envolvidos.

- 22) Insuficiência das bases técnicas essenciais para o ordenamento do território, designadamente nos domínios da informação geo-referenciada 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 actores institucionais, públicos e privados, responsáveis por políticas e intervenções com impacto territorial.
- 24) Complexidade, rigidez, centralismo e opacidade da legislação e dos procedimentos de planeamento e gestão territorial, afectando a sua eficiência e aceitação social.

(1) Neste ponto segue-se, entre outras fontes, a informação facultada pelo *Relatório do Estado do Ambiente 2004*, Instituto do Ambiente, 2005.

(2) A interpretação da dinâmica verificada a uma escala mais fina baseou-se em resultados de investigação coordenada pela Prof.ª Doutora Teresa Pinto Correia, com apoio do MADRP.

(3) Inclui tecido urbano (dominância de habitação) e outros territórios (infra-estruturas e equipamentos económicos; infra-estruturas de transportes e espaços associados; e áreas em construção, de extracção e de deposição de resíduos).

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

### 3 — As regiões: contexto e orientações estratégicas

#### Região Norte

##### O contexto estratégico

1 — A Região Norte estende-se por mais de 21 mil quilómetros quadrados, representa mais de 1/3 da população residente em território nacional e é fortemente marcada por contrastes entre o litoral e o interior. A um litoral denso, urbanizado e industrial opõe-se um interior maioritariamente em processo de despovoamento e de matriz sobretudo rural. Dos elementos caracterizadores da região e dos processos em curso merecem destaque, numa perspectiva estratégica de organização do território:

- 1.º A presença da única cidade e área metropolitana que, além de Lisboa, tem dimensão europeia em termos populacionais e funcionais;
- 2.º A importância da conurbação urbana do litoral, de natureza policêntrica mas centrada na cidade do Porto, que concentra cerca de 1/3 da população do País num raio da ordem dos 60 kms, relevando a importância da estruturação desta região metropolitana;
- 3.º A inserção num espaço de crescente cooperação e interdependência com a vizinha Galiza, colocando à organização do território a necessidade de ter em conta o contexto transfronteiriço e dando sentido a estratégias de afirmação no quadro de uma euro-região;
- 4.º A forte exposição à concorrência internacional da estrutura económica, com predomínio de actividades de baixa intensidade tecnológica e competitiva baseada no factor trabalho, o que sujeita o tecido económico a processos profundos de abandono de actividades e de reestruturação;
- 5.º O dinamismo demográfico do Noroeste, que, sobretudo em cenários de baixo crescimento económico, poderá traduzir-se por uma força de trabalho excedentária, implicando elevados níveis de desemprego ou volumes significativos de migrantes;
- 6.º O valioso património cultural da região que, aliado aos demais recursos do território, justifica uma forte aposta no desenvolvimento do turismo;
- 7.º A valia de um paisagem fortemente humanizada que, nuns casos, importa proteger das agressões da urbanização difusa e, noutros, valorizar como património de relevância nacional e mundial;
- 8.º Uma rede densa de instituições de ensino superior e de importantes infra-estruturas científicas e tecnológicas, com potencial para suportarem o desenvolvimento das actividades mais intensivas em conhecimento e dos *clusters* competitivos que se vêm afirmando na região;
- 9.º As potencialidades da região para o desenvolvimento de produções agro-pecuárias competitivas, nomeadamente de leite, hortícolas, vinho, carne e frutos.

2 — No litoral, o modelo de industrialização dispersa, frequentemente rural, e de urbanização difusa não fez emergir aglomerações urbanas com capacidade efectiva de polarização, enquanto no interior o desenvolvimento das cidades, apesar da crescente concentração urbana, foi limitado pelas dinâmicas regressivas da população e pelos processos de despovoamento verificados nas áreas envolventes.

3 — A estrutura de povoamento e o modelo de industrialização explicam também os sérios défices ambientais que a Região ainda enfrenta, sobretudo nos domínios de abastecimento de água e tratamento de efluentes, bem como a sub-dotação e a dispersão de equipamentos colectivos, nalguns casos sem respeito pelos limiares de uso e eficácia e com consequências na qualidade dos serviços prestados.

4 — Ao mesmo tempo, e apesar de algumas operações exemplares, as principais aglomerações confrontam-se com problemas de degradação física, sobretudo nos centros históricos, e de exclusão social, que necessitam de acções consistentes de revitalização urbana.

#### Região Norte — Opções estratégicas territoriais

- Estruturar o sistema urbano e reforçar o policentrismo, envolvendo: a qualificação funcional do Porto e da sua área metropolitana, o desenvolvimento de polarizações estruturantes na conurbação do litoral e o reforço dos pólos e eixos urbanos no interior;
- Valorizar as infra-estruturas aeroportuárias e portuárias de internacionalização e inserir a região nas auto-estradas do mar de ligação ao norte da Europa, com uma aposta forte nas infra-estruturas e nos serviços de logística;
- Reordenar e qualificar os espaços de localização empresarial na lógica de disponibilização de espaços de qualidade e de concentração de recursos qualificados, para

maior atractividade de IDE, de fomento de economias de aglomeração e de densificação das interacções criativas e inovadoras;

- Estruturar a rede de Instituições de Ensino Superior, de I&D, Centros Tecnológicos e Áreas de Localização Empresarial tendo em vista consolidar pólos de competitividade articulados pelas novas condições de acessibilidade;
- Organizar o sistema de acessibilidades de forma a reforçar o papel dos pontos nodais e a valorizar o futuro serviço CAV na cidade do Porto, incluindo a ligação a Vigo, no sentido de aumentar o seu potencial na organização das cidades do Noroeste peninsular;
- Reforçar a cooperação transfronteiriça e transnacional, valorizando especializações, complementaridades e sinergias para o desenvolvimento de projectos de dimensão europeia;
- Valorizar o património cultural, em particular as sinergias resultantes dos valores culturais inscritos na Lista do Património Mundial (UNESCO): Centros Históricos do Porto e Guimarães, Alto Douro Vinhateiro, Sítios de Arte Rupestre do Vale do Côa;
- Proteger a paisagem e ordenar os espaços protegidos como um pilar fundamental de desenvolvimento, de sustentabilidade e de expansão da actividade turística;
- Preservar as condições de exploração das produções agro-pecuárias de qualidade;
- Desenvolver o *cluster* florestal;
- Assumir como prioridade estratégica a recuperação dos défices ambientais;
- Garantir a concretização de reservas estratégicas de água com especial incidência na Bacia Hidrográfica do Douro;
- Explorar as potencialidades no domínio das energias renováveis, em particular de produção de energia eólica, e da eficiência energética.

#### Os espaços da Região

##### 1 — Região urbano-metropolitana do Noroeste

5 — Utiliza-se esta designação para o espaço integrando as NUTS de Cávado, Ave, Grande Porto, Tâmega e Entre Douro e Vouga. Trata-se de um espaço caracterizado por uma forte dispersão de povoamento e uma industrialização difusa, concentrando 30 % da população e ¼ da economia do País. É a área de maior crescimento demográfico em todo o território nacional, apoiado num saldo natural ainda positivo. A dinâmica natural da população poderá permitir até 2020 um crescimento da população em idade activa eventualmente superior às necessidades do tecido económico <sup>(1)</sup>.

6 — Com efeito, a marcada orientação exportadora deste espaço, representando mais de 40 % do valor dos produtos exportados, mas com uma estrutura de exportações onde dominam produtos de actividades de baixa intensidade tecnológica e com competitividade baseada no factor trabalho, implica que o crescimento da actividade industrial tenha de assentar em ganhos de produtividade, podendo no horizonte de 2020 haver uma diminuição significativa do emprego na indústria. No entanto, a indústria continuará a ter um peso significativo no crescimento destas áreas, em particular das NUTS do Ave e do Entre Douro e Vouga.

7 — No período mais recente, o Norte litoral vem já evidenciando as dificuldades atravessadas pelos sectores tradicionais, tendo crescimentos do PIB inferiores à média nacional a partir de 1994, comportamento de que são responsáveis as NUTS do Grande Porto e do Ave.

8 — Recentemente, os equipamentos, a electrónica, os moldes e o automóvel (componentes) e as actividades de informação e comunicação vêm, nalguns casos com elevado dinamismo, contribuindo para uma imagem de maior diversificação da economia deste território.

9 — Mas são reais as ameaças que pesam sobre os sectores tradicionais, podendo no imediato traduzir-se em situações muito difíceis em termos de mercado de trabalho. Este espaço regional irá estar sujeito à maior instabilidade, com um sério *trade-off* entre emprego e produtividade. No pior dos cenários económicos considerados é possível que a população diminua, embora o cenário demográfico de base aponte um crescimento para 3,1 milhões de habitantes em 2020.

10 — Os serviços estão claramente subdesenvolvidos face ao peso económico e industrial deste território. A evolução recente dos serviços não vai no sentido da correcção deste défice. Este espaço do Norte litoral ocupa a segunda posição nacional em termos de equipamentos tecnológicos, infra-estruturas de investigação e espaços para acolhimento de actividades intensivas em conhecimento e tecnologia. As infra-estruturas de transportes aqui localizadas fazem desta área a segunda plataforma de internacionalização do País. Trata-se de uma forte concentração de actividades industriais muito expostas à concorrência internacional e base de operações industriais de alguns grupos globais. No entanto, isso não se traduz no equivalente grau de internacionalização das funções urbanas nem na projecção internacional da cidade do Porto.

11 — As características da industrialização, em termos de processo produtivo e de uma lógica de industrialização difusa, colocam sérios problemas ambientais, agravados por uma estrutura de povoamento que não facilita a eficiência das soluções. Os défices, em termos de abastecimento de água e de saneamento de águas residuais, são particularmente acentuados nas NUTS do Tâmega, Ave e Entre Douro e Vouga.

#### Região urbano-metropolitana do Noroeste — Opções para o Desenvolvimento do Território

- Reforçar o papel da metrópole Porto no sentido da sua afirmação como principal centro terciário do NO peninsular, desenvolvendo as acessibilidades, as funções aeroportuárias, portuárias e de plataforma logística intermodal e as funções ligadas à ciência e à cultura, explorando o potencial das novas tecnologias e qualificando os serviços urbanos em geral;
- Ordenar o território e estruturar o policentrismo, criando âncoras para o desenvolvimento de um terciário avançado, dando prioridade, para além da afirmação da metrópole Porto, ao reforço e organização do triângulo Braga-Guimarães-Vila Nova de Famalicão e apoiando a emergência de sistemas urbanos sub-regionais em especial nas áreas mais críticas para a estruturação do território;
- Reordenar e qualificar os espaços industriais para a transformação das estruturas empresariais, apostando em espaços de qualidade e em relações de proximidade

e forte interacção, o que implica uma ruptura com o modelo actual de unidades dispersas e estruturas industriais locais fortemente especializadas;

- Consolidar uma rede de espaços qualificados de acolhimento de actividades inovadoras e de base tecnológica;
- Criar redes de cooperação inter-urbana capazes de promoverem a reorganização espacial dos serviços não mercantis, de forma a permitir ganhos de eficácia (escala, especialização, multifuncionalidade) e de qualidade;
- Organizar o sistema territorial de mobilidades, de modo a reforçar polarizações urbanas e a estruturar sistemas urbanos sub-regionais, e conciliar o serviço público de transportes com a racionalização do uso do automóvel;
- Qualificar as periferias da AMP e ordenar a implantação de equipamentos e infra-estruturas de referência;
- Promover e tornar operativas as redes necessárias à superação dos défices ambientais e controlar os impactos ambientais da urbanização difusa e dos previsíveis processos de abandono de algumas instalações industriais.

## 2 — Douro e Alto Trás-os-Montes

12 — Espaço em despovoamento, com perdas (as maiores do País) de população que acumulam valores negativos no crescimento natural e nos saldos migratórios. A perda global de população é acompanhada por um processo de concentração urbana. Os principais centros urbanos tiveram crescimentos populacionais elevados, contribuindo para reduzir o declínio da região. O despovoamento foi particularmente intenso nos espaços rurais.

13 — Estas duas NUTS encontram-se entre as posições mais baixas em termos de PIB *per capita*. A evolução de longo prazo tem sido para uma perda continuada de peso na economia nacional, não representando no conjunto mais de 2,7 % do PIB nacional.

14 — Apesar de uma redução nos últimos 20 anos paralela à média nacional, o emprego no sector primário tem ainda um peso entre três e quatro vezes a média do País. Há grandes manchas de agricultura potencialmente competitiva (vinho, azeite, pomares). No Douro e Trás-os-Montes tem vindo a ser feito um grande esforço bem sucedido de qualificação dos vinhos e esta é uma zona importante na produção de azeite e frutos, identificando-se investimentos relevantes na produção de castanha e na valorização da cereja e outros frutos.

15 — A economia do Douro e Trás-os-Montes tem uma grande dependência dos serviços colectivos e da Administração. O recente dinamismo da actividade turística evidencia a importância de uma aposta forte neste domínio, que valorize os recursos do património natural e cultural.

16 — O cenário demográfico de base aponta para que continue a perda de população, podendo registar-se até 2020 uma redução de cerca de 20 % em relação aos actuais 445 mil habitantes. Este declínio é incompatível com crescimento económico, apontando os cenários de baixa expansão do produto para que a população não desça muito abaixo dos 430 mil habitantes, o que coloca a questão da capacidade deste território para atrair e fixar a sua população em idade activa.

17 — Os cenários de desenvolvimento económico apontam para que a agricultura, a silvicultura e a pecuária, embora com ligeira perda, mantenham um peso decisivo na estrutura económica da região. A indústria transformadora terá um peso diminuto no crescimento do VAB, devendo-se essa contribuição sobretudo às indústrias alimentares. Para além da valorização das potencialidades agro-pecuárias, as apostas centrais de desenvolvimento terão de focalizar-se no turismo e na dinamização desencadeada por esta actividade nos restantes serviços.

## Douro e Alto Trás-os-Montes — Opções para o Desenvolvimento do Território

- Inserir este território nas grandes redes de transportes internacionais, concluindo os principais IP que servem a região, com especial relevância para a ligação do IP4 à rede Europeia de Autoestradas através de Zamora e do IP3 à Autovia da Rias Baixas através de Chaves;
- Desenvolver o *cluster* do turismo, explorando as múltiplas potencialidades existentes: patrimónios mundiais (Douro Vinhateiro e Arte Rupestre em Foz Côa), rio Douro, quintas, solares, paisagens, identidade cultural das aldeias e pequenas cidades, termalismo, produtos de qualidade;
- Reforçar o sistema urbano, potenciando os eixos ao longo do IP3 (Lamego-Régua, Vila Real e Chaves) e ao longo do IP4 (Vila Real-Mirandela-Bragança), incluindo centralidades potenciais, num quadro de cooperação intermunicipal e de qualificação das cidades;
- Reforçar a cooperação transfronteiriça, promovendo a cooperação inter-urbana para liderar projectos de valorização do território transfronteiriço e de exploração dos mercados de proximidade;
- Proteger os produtos regionais de qualidade, preservando os territórios e o quadro ambiental da sua produção, nomeadamente o Vinho do Porto, como produto único com marca de prestígio mundial;
- Organizar uma rede de centros de excelência em espaço rural, notáveis pela qualidade do ambiente e do património, pela genuinidade e qualidade dos seus produtos, pela sustentabilidade de práticas de produção e pelo nível dos serviços acessíveis à população;
- Acelerar os planos de ordenamento das áreas protegidas, transformando-as em elementos estratégicos de desenvolvimento territorial;
- Assegurar a sustentabilidade dos serviços colectivos e de administração numa óptica de equidade social e de combate à desertificação, reforçando a dimensão funcional dos principais aglomerados, numa perspectiva de especialização, complementaridade e cooperação.

## 3 — Minho-Lima

18 — Espaço intermédio entre a grande “região urbano-metropolitana do noroeste” e a Galiza, apresenta, num contexto de diversidade interna, uma densidade populacional ligeiramente mais alta do que a média do País, mas sensivelmente abaixo dos outros espaços do Noroeste. E, também ao contrário destes espaços, atingiu já uma situação de saldos fisiológicos negativos que, na década de 90, ainda conseguiu compensar com um saldo migratório positivo. Mas a população desta área decresceu de 1981 para 2001, embora tendo estabilizado na última década. O Minho-Lima representa apenas 2,4 % da população resi-

dente em Portugal. A dinâmica demográfica conduzirá, na ausência de movimentos migratórios, a uma diminuição da população em idade activa. A qualificação da mão-de-obra é ligeiramente inferior à média nacional, tendo o índice relativo das qualificações progredido durante a década de 90.

19 — A “base económica” assenta no material de transporte (cluster automóvel e construção naval, incluindo náutica de recreio), nas indústrias de equipamentos eléctricos e electrónicos, no papel e cartão e nas alimentares, com alguma presença de indústrias do têxtil e vestuário.

20 — Depois de um período de alguns ganhos de posição, a tendência após 1995 foi para uma perda de peso relativo no VAB nacional. Representando apenas 1,5 % do PIB do País, esta área encontra-se entre as NUTS III com mais baixo PIB per capita.

21 — O peso dos activos no sector primário é mais do dobro da média nacional, mas a contribuição deste sector para o VAB regional não chega a atingir 4 %. A evolução do VAB do sector secundário e do terciário foi, entre 1995 e 2001, inferior à média. A situação de região de transição e o “efeito sombra” do Porto não permitiram grandes ganhos no sector dos serviços, encontrando-se este sector muito subdesenvolvido quando se compara o produto do sector terciário com o volume da população regional. Viana do Castelo teve um crescimento modesto face ao que se verificou noutras áreas urbanas do Norte Litoral.

22 — A localização privilegiada no eixo Porto-Vigo-La Coruña pode tornar esta área uma localização vantajosa para actividades industriais (sobretudo de segmentos dos sectores de máquinas e material de transporte) articuladas com os “clusters” da região metropolitana do Norte litoral e da Galiza, bem como para a implantação de actividades de comércio e de turismo. Nesta perspectiva, a cooperação transfronteiriça será uma dimensão fundamental das estratégias de desenvolvimento territorial.

23 — Assim, e apesar do “efeito sombra” de Porto e de Vigo, esta área poderá recuperar parte do défice actual de dotação de serviços, para o que será fundamental a dinâmica urbana, sobretudo de Viana do Castelo e dos centros de fronteira.

24 — O turismo é outro sector onde o Minho-Lima dispõe de grandes oportunidades. A paisagem, o ambiente, o património histórico e a cultura são elementos que poderão suportar um nicho turístico de elevada qualidade.

25 — O Minho-Lima confronta-se ainda com níveis de atendimento relativamente baixos em matéria ambiental, principalmente no domínio do tratamento de águas residuais.

26 — Os cenários construídos apontam para que o Minho Lima cresça mais lentamente do que a economia nacional. O risco de a economia desta sub-região continuar fortemente dependente dos serviços não mercantis e da construção civil exige o reforço do papel da indústria e das actividades exportadoras. A população pode baixar de 250 mil habitantes para cerca de 230 mil. No melhor dos cenários económicos, haveria um ligeiro acréscimo da população residente.

#### **Minho-Lima — Opções para o Desenvolvimento do Território**

- Reforçar o papel de Viana do Castelo, e consolidar os sistemas urbanos polinucleares do Vale do Minho até Valença e do Vale do Lima até Ponte de Lima;
- Explorar o novo quadro de acessibilidades de Viana do Castelo e valorizar a sua dimensão marítima nas com-

ponentes portuária (comercial e de recreio), da indústria naval, da pesca e da aquicultura;

- Assumir o carácter estratégico da cooperação transfronteiriça, dando-lhe tradução em esquemas de organização do território, incluindo a integração do Caminho de Santiago português, e nas redes de infra-estruturas e equipamentos;
- Criar, num quadro de cooperação transfronteiriça, uma rede de espaços de qualidade de concentração/aglomeração de unidades industriais de média dimensão que se insiram nos *clusters* do Norte litoral e da Galiza;
- Preservar as condições naturais de produção e a viabilidade das explorações de produtos agro-pecuários competitivos;
- Superar os défices ambientais, com prioridade para as situações mais graves em termos de qualidade de vida e de diminuição das potencialidades de valorização turística dos territórios;
- Promover a consolidação/estabilização das actividades e usos nas áreas de montanha e a sua valorização ambiental e turística, com destaque para o PNPG — Parque Nacional da Peneda Gerês;
- Desenvolver acções que explorem a localização privilegiada no eixo Porto-Vigo-La Coruña, em particular de reforço da capacidade de atracção de novas funções para os centros urbanos de fronteira.

#### **Região Centro**

##### **O contexto estratégico**

27 — Ocupando ¼ da superfície do País, e abrangendo 17 % da respectiva população, a Região Centro é um território muito diversificado do ponto de vista dos recursos naturais, da estrutura económica e da distribuição da população e apresenta um conjunto vasto de elementos estratégicos para o ordenamento do território nacional, dos quais se destacam:

- 1.º A posição geográfica estratégica nas ligações entre o Norte e o Sul e com a Europa, permitindo apostas inovadoras no aproveitamento das oportunidades que podem ser abertas por uma nova geografia de fluxos nos contextos nacional, ibérico e europeu;
- 2.º A elevada densidade de população, de centros urbanos e de actores empresariais nas unidades territoriais do litoral da região, onde emergem alguns *clusters* com forte potencial competitivo, permitindo afirmar estes espaços como estratégicos para a internacionalização da economia nacional;
- 3.º Uma rede urbana multipolar e estruturada em sistemas urbanos sub-regionais com potencial para sustentarem um desenvolvimento regional poli-cêntrico, merecendo destaque, para além dos que estruturam o espaço litoral, os sistemas urbanos que constituem âncoras fundamentais do desenvolvimento do interior: o eixo urbano Guarda-Belmonte-Covilhã-Fundão-Castelo Branco e o sistema de Viseu que inclui Mangualde, Nelas, S. Pedro do Sul e Tondela, podendo ainda considerar-se o sistema formado por Oliveira do Hospital-Seia-Gouveia;

- 4.º O sistema científico-tecnológico, envolvendo um diversificado tecido institucional (Universidades, Institutos Politécnicos, Centros Tecnológicos, Laboratórios de Investigação, ...) que tem vindo a consolidar o seu papel na dinamização das actividades económicas regionais;
- 5.º Os recursos hídricos, nos quais a Região Centro dispõe das principais reservas com origem exclusivamente nacional e que colocam os desafios do seu aproveitamento e da recuperação da sua qualidade;
- 6.º Os recursos florestais que justificam a presença significativa de actividades do *cluster* floresta/papel, mas que afectados por problemas estruturais, de que se destacam os associados à estrutura da propriedade e à falta de planeamento e de gestão responsável e sustentável, estão na origem da ausência de investimentos na floresta e da catástrofe dos fogos florestais;
- 7.º A paisagem e o património, que constituem recursos estratégicos pelas suas valias e singularidades.

28 — Mas a Região Centro é também uma região com elevados riscos naturais, designadamente de incêndio e de erosão costeira, e das que regista níveis mais elevados de poluição dos recursos hídricos. A região possui passivos ambientais cuja abordagem integrada se impõe face aos riscos que representam, mas também face às potencialidades que os novos modelos de regeneração ambiental podem assumir para a revitalização da actividade económica.

29 — A diversidade de recursos naturais e agro-florestais que caracteriza a região coexiste com duas realidades distintas mas que, em ambos os casos, retratam uma elevada pressão sobre os recursos. No litoral, o desenvolvimento urbano-industrial coexiste com a prática de uma agricultura e pecuária intensivas, com a consequente pressão sobre o uso do solo e sobre as principais bacias hidrográficas. No interior, o despovoamento de territórios rurais e o consequente abandono da agricultura e da floresta têm contribuído para o aumento do risco de incêndio, enquanto nas áreas onde se concentra a actividade industrial ainda se registam elevados níveis de poluição dos recursos hídricos.

30 — Estas duas realidades reflectem, em particular, os diferentes modelos e intensidades com que o fenómeno urbano se tem manifestado nos vários espaços sub-regionais, desde a urbanização difusa do litoral, onde o fenómeno urbano ultrapassa largamente a cidade tradicional, à concentração urbana no interior convivendo com a rarefacção demográfica dos territórios envolventes.

31 — Novas configurações urbanas resultaram quer da expansão da cidade tradicional quer dos fenómenos complexos de transformação urbana que ocorrem na faixa litoral. Os processos de conurbação nas zonas de urbanização difusa e o crescimento das cidades para as periferias misturaram diferentes funções e vocações de uso do solo, ao mesmo tempo que os centros históricos sofriam processos de abandono e degradação.

32 — A desregulação das dinâmicas de transformação espacial resultou no desordenamento territorial que condiciona a qualidade de vida das populações e o desenvolvimento urbanístico e ambiental sustentável da região. Estes aspectos são particularmente visíveis nos elevados

níveis de poluição da água e do ar que caracterizam as zonas urbano-industriais mais densas, na degradação da paisagem, na carência de espaços públicos e na degradação dos núcleos históricos. Subsistem ainda problemas relacionados com a origem e qualidade da água no abastecimento às populações. No saneamento básico registam-se ainda baixas taxas de cobertura nalguns concelhos, mas o problema fundamental reside no atraso verificado na entrada em funcionamento dos sistemas de recolha e tratamento de águas residuais.

33 — Com um PIB de cerca de 14 % do PIB nacional, a região apresenta uma estrutura produtiva multivariada em que a existência de nichos de especialização de sectores mais avançados, quer ao nível da tecnologia (telecomunicações) quer dos serviços (software, saúde), convive com a predominância de sectores ditos tradicionais, cuja competitividade assenta em baixos salários e reduzidas qualificações da mão-de-obra.

#### Região Centro — Opções estratégicas territoriais

- Reforçar os factores de internacionalização da economia regional e a posição estratégica da região para a articulação do território nacional e deste com o espaço europeu;
- Promover o carácter policêntrico do sistema urbano, consolidando os sistemas urbanos sub-regionais que estruturam a região;
- Reforçar o potencial estruturante dos grandes eixos de comunicação, de forma a estimular complementaridades entre centros urbanos, em particular nas áreas do interior, e a assegurar as ligações intra regionais relevantes para a coesão regional;
- Promover redes urbanas de proximidade que potenciem dinâmicas de inovação e suportem novos pólos regionais de competitividade, consolidando as dinâmicas dos *clusters* emergentes;
- Promover a coesão, nomeadamente dinamizando as pequenas aglomerações com protagonismo local ou supra-local e estruturando o povoamento das áreas de baixa densidade;
- Aproveitar o potencial turístico, dando projecção internacional ao património natural, cultural e paisagístico;
- Mobilizar o potencial agro-pecuário e valorizar os grandes empreendimentos hidroagrícolas da região;
- Valorizar os recursos hídricos e recuperar a qualidade da água, concluindo os projectos integrados de despoluição;
- Assumir como prioridade estratégica a protecção, a valorização e a gestão sustentável dos recursos florestais;
- Explorar o potencial para a produção de energias renováveis;
- Proteger e valorizar o litoral e ordenar as dinâmicas urbanas nestas áreas;
- Ordenar os territórios urbanos e, em particular, qualificar as periferias das cidades e revitalizar os centros históricos;
- Ordenar a paisagem, salvaguardar as áreas agrícolas ou de valia ambiental da pressão do uso urbano/industrial e implementar estruturas ecológicas de âmbito regional e local;
- Ordenar as Áreas Protegidas, articulando níveis elevados de protecção dos valores naturais com o uso sus-

tentável dos recursos, com benefícios económicos e sociais para a população residente.

### Os espaços da Região

#### 1 — Centro Litoral

34 — A coerência deste espaço resulta de uma forte presença industrial incluindo indústrias como a cerâmica e vidro, automóvel, metalomecânica ligeira, moldes e plástico, madeira e papel, e química (complexo de Estarreja).

35 — Afirmando-se como um eixo de grande dinamismo industrial — entre Leiria e Aveiro e estendendo-se para o interior em direcção a Viseu e espaços envolventes — e com um crescimento económico a longo prazo (1988-2003) superior à média do País, este espaço representa cerca de 9 % do PIB nacional (para 9,4 % da população e 6,1 % da área), cerca de 13 % do valor dos produtos exportados e uma quota de exportações em crescimento.

36 — Um dos grandes problemas do Centro Litoral reside no insuficiente desenvolvimento dos serviços. No período mais recente algumas unidades empresariais têm-se afirmado em domínios inovadores e intensivos em conhecimento (com maior incidência em Coimbra e Aveiro) permitindo perspectivar uma base de excelência em domínios como as telecomunicações, a produção de soluções informáticas, as tecnologias da saúde e o desenvolvimento de novos produtos e de novos materiais. As instituições de ensino superior e institutos e centros de IDT vêm dinamizando a investigação e actividades de ligação ao tecido empresarial. No entanto o dinamismo de um segmento, ainda frágil, de serviços avançados não foi suficiente para que o VAB terciário crescesse mais rapidamente do que a média nacional.

37 — Os cenários construídos apontam para um reforço do peso desta área no VAB industrial do País, podendo esse peso vir a atingir uma percentagem de 16 % em 2020. Mas o crescimento industrial terá de se fazer na base de ganhos elevados de produtividade, sendo de admitir que no horizonte de 2020 se venha a registar uma diminuição significativa do emprego na indústria transformadora. A posição intermédia entre as áreas metropolitanas de Lisboa e do Porto poderá não facilitar, sem políticas activas, o desenvolvimento e a sofisticação dos serviços.

38 — O emprego poderá no horizonte de 2020 sofrer ligeiras alterações, positivas ou negativas, implicando, em qualquer caso, face a uma dinâmica natural negativa, um défice de população em idade activa (entre as 27 mil e as 60 mil pessoas) que terá de ser compensado pelo afluxo de migrantes. A população poderá estabilizar nos 975 mil habitantes (no pior cenário) ou crescer para 1020 mil.

#### Centro Litoral — Opções para o Desenvolvimento do Território

- Reforçar as dinâmicas industriais que valorizem competências em sectores de alto valor acrescentado e susceptíveis de elevados ganhos de produtividade;
- Valorizar o novo quadro de acessibilidades resultantes dos investimentos na construção, melhoramento ou conclusão de infra-estruturas de transporte e logística, nomeadamente relacionados com o TGV, os Portos da Figueira da Foz e Aveiro (incluindo a plataforma logística em Cacia) e a A17;
- Promover a estrutura policêntrica dos sistemas urbanos do litoral, reforçando os eixos urbanos centrados em

Leiria-Marinha Grande e Coimbra-Figueira da Foz e a constelação urbana de Aveiro;

- Promover a cooperação interurbana de proximidade para criar a escala e a integração funcional necessárias ao desenvolvimento e sofisticação dos serviços e valorizar o novo quadro de acessibilidades para concorrer com as actividades terciárias instaladas em Lisboa e Porto;
- Fomentar o desenvolvimento do eixo de ensino, ciência e inovação tecnológica de Aveiro-Coimbra-Leiria como elemento fundamental para sustentar dinâmicas de competitividade e inovação territorial;
- Valorizar os grandes projectos hidroagrícolas do Baixo Mondego, Baixo Vouga e do Vale do Liz;
- Compatibilizar o modelo de urbanização e de industrialização difusas com a preservação e valorização do potencial de desenvolvimento das actividades agro-pecuárias e do turismo e com a salvaguarda dos valores ambientais, patrimoniais e paisagísticos;
- Favorecer o reordenamento industrial, sobretudo nas áreas do Pinhal Litoral e Baixo Vouga, no sentido de criar espaços de localização empresarial que contribuam para o reforço da estrutura policêntrica do sistema urbano e que promovam factores potenciadores da inovação e do desenvolvimento tecnológico;
- Promover a valorização integrada dos recursos do litoral, e gerir a pressão urbano/turística na faixa litoral/orla costeira de forma a assegurar a exploração sustentável dos recursos naturais, a qualificação da paisagem e a adequada prevenção dos riscos;
- Valorizar os recursos hídricos e concluir os projectos de despoluição integrada das bacias do Liz, do Mondego e do Vouga, destacando-se a importância da despoluição da Ria de Aveiro.

#### 2 — Dão-Lafões

39 — Viseu é a aglomeração estruturante deste território e, embora inserida num espaço de muito fraca dinâmica demográfica, faz parte do conjunto das áreas urbanas que na década de 90 apresentaram os mais elevados crescimentos populacionais. A capacidade de Viseu estruturar uma aglomeração urbana alargada (Mangualde, S. Pedro do Sul, Tondela, Nelas ...) será determinante para a dinâmica de desenvolvimento desta área.

40 — Dão-Lafões tem vindo a revelar uma tendência de reforço do seu peso na economia nacional, mas não ultrapassa os 1,7 % do PIB (para 2,8 % da população e 3,8 % de área) e encontra-se entre as 6 NUTS III de mais baixo PIB per capita (63 % da média nacional). A agricultura apresenta uma grande fragilidade competitiva e o peso ainda significativo do sector secundário deve-se em grande parte à dimensão relativa da construção civil. Recentemente, este território revelou algum dinamismo nas indústrias de componentes para automóveis, de máquinas, equipamentos e produtos metálicos, com instalação de unidades ligadas a capitais estrangeiros, e ainda nas madeiras.

41 — Os cenários de crescimento económico apontam para um sério problema de suporte à base económica deste território. No horizonte 2020, a indústria representará apenas uma pequena parcela do crescimento, que será, deste modo, um crescimento essencialmente terciário. No entanto, o crescimento do sector terciário, sobretudo na

sua componente mercantil, poderá não ser viável sem uma maior capacidade exportadora da indústria, sem o desenvolvimento de serviços com procura extra-regional (turismo, serviços empresariais) ou sem a expansão de serviços financiados a partir do exterior (serviços sociais de financiamento público, ensino superior).

42 — O reforço do peso de Dão-Lafões na economia nacional, para que apontam as dinâmicas da última década, exige uma boa articulação de medidas de suporte ao crescimento dos serviços com políticas dirigidas ao reforço da base industrial. A população total continuará a diminuir, excepto nos cenários económicos mais optimistas, em que poderá haver um ligeiro crescimento. O cenário demográfico de base aponta para uma perda de 10 % da população entre 2001 e 2020.

#### **Dão-Lafões — Opções para o Desenvolvimento do Território**

- Sustentar o dinamismo de Viseu, reforçando a sua articulação com as cidades do Centro Litoral, e valorizar o seu papel estratégico para a estruturação de um eixo de desenvolvimento que se prolongue para o interior até à Guarda;
- Reforçar a dinâmica industrial do sistema urbano sub-regional, de forma a suportar a base económica do “território de Viseu”;
- Assegurar que a aposta de Viseu no ensino superior conduz à exploração de sinergias entre as suas várias componentes (universitário, politécnico, público e privado) para estimular um ambiente favorável à investigação e ao empreendedorismo e para desenvolver infra-estruturas de suporte a actividades intensivas em conhecimento e tecnologia, em articulação com as Universidades do litoral e das regiões fronteiriças de Espanha;
- Explorar a posição estratégica de Viseu na rede de transportes nacional e transeuropeia;
- Preservar as condições de genuinidade dos produtos regionais de qualidade e reforçar a sua projecção e imagem nos mercados nacionais e internacionais;
- Fomentar o turismo através da criação de um produto turístico sub-regional que combine o potencial existente nas múltiplas vertentes: cultura e património, natureza e paisagem, turismo activo, termalismo e turismo de saúde, enoturismo, gastronomia;
- Estruturar o sistema urbano sub-regional, apostando na especialização e complementaridade de equipamentos, infra-estruturas e funções urbanas, suportadas por soluções eficientes e inovadoras em matéria de mobilidade.

#### **3 — Beira Interior**

43 — Incluem-se nesta sub-região as unidades territoriais da Beira Interior Norte, Cova da Beira, Serra da Estrela e Beira Interior Sul. Trata-se de espaços com níveis de desenvolvimento muito inferior à média nacional, em forte perda demográfica (à excepção de alguns concelhos localizados nos principais eixos de comunicação) e com estruturas demográficas muito envelhecidas.

44 — Este espaço representa apenas 2,3 % do PIB nacional (3,1 % da população e 11 % de área) na sequência de uma continuada perda de peso relativo que, apesar de parecer ter estabilizado a partir de 1998, irá continuar a verificar-se de acordo com todos os cenários trabalhados. Segundo esses cenários, o emprego irá diminuir. Mas, apesar disso, poderá verificar-se um défice de activos,

implicando a necessidade de um afluxo líquido de migrantes em idade activa. Os cenários demográficos apontam para que este espaço perca cerca de 50 000 habitantes (15 %) entre 2001 e 2020. Mesmo os cenários económicos mais favoráveis são coerentes com a perda de população.

45 — Trata-se, por outro lado, de uma sub-região com um vasto, diversificado e qualificado património cultural e ambiental gerador de fluxos turísticos que pela sua dimensão assumem um impacto significativo na economia. A paisagem, a natureza e a neve, em que o pólo aglutinador é o Parque Natural da Serra da Estrela, e o património histórico-cultural cuja expressão mais marcante é o Vale do Côa (património da humanidade) e a Rede das Aldeias Históricas de Portugal justificam que se implemente um programa de desenvolvimento turístico integrado que valorize a imagem e a identidade sub-regionais.

46 — Estão em curso mudanças importantes no quadro de acessibilidades que alteram profundamente a inserção nacional deste território. A A23 e a modernização da linha da Beira Baixa estabelecem uma orientação preferencial de fluxos em direcção a Lisboa, ao mesmo tempo que a transformação do IP5 em auto-estrada vem complementar a modernização da linha da Beira Alta, favorecendo as ligações da parte norte ao Centro Litoral e à Área Metropolitana do Porto. Este novo quadro de acessibilidades está já a influenciar as opções estratégicas. Na Guarda encontra-se em adiantada fase de projecto uma plataforma logística que pretende explorar o novo posicionamento da cidade. Com efeito, na Guarda confluem dois eixos de desenvolvimento (o eixo Guarda-Belmonte-Covilhã-Fundão-Castelo Branco e um eixo Viseu-Mangualde-Celorico da Beira-Guarda) que importa dinamizar e cujo impacte se revela já no comportamento demográfico recente de concelhos como a Guarda e a Covilhã ou Celorico da Beira, Fundão e Belmonte.

#### **Beira Interior — Opções para o Desenvolvimento do Território**

- Explorar o potencial do eixo urbano estruturado pela A23 (Guarda-Covilhã-Castelo Branco), traduzindo-o num conceito de desenvolvimento policêntrico valorizador de sinergias e complementaridades num quadro estruturado de cooperação inter-urbana;
- Explorar a posição estratégica da Guarda nos eixos rodoviários e ferroviários para o desenvolvimento de serviços logísticos e para a localização empresarial;
- Apoiar as apostas da Covilhã de articular o pólo universitário com um pólo de localização de actividades mais intensivas em tecnologia e conhecimento;
- Reforçar o papel de Castelo Branco na articulação com o Médio Tejo e com as regiões de Espanha, criando condições para sedear actividades orientadas para os mercados do litoral e do interior da Península;
- Assumir uma estratégia comum de afirmação territorial e de aprofundamento da cooperação transfronteiriça e de exploração das oportunidades decorrentes da ligação a Espanha;
- Suportar o dinamismo emergente nas pequenas vilas melhor posicionadas relativamente aos eixos de comunicação e favorecer a sua articulação com as principais cidades;
- Promover o turismo nomeadamente nas áreas de maior valia patrimonial ou ambiental: aldeias históricas, Serra da Estrela, Vale do Côa/Vale do Douro;



- Valorizar os projectos de regadio da Cova da Beira e Idanha;
- Valorizar os recursos hídricos e recuperar a qualidade da água, concluindo os projectos integrados de despoluição, em particular, nas bacias do Mondego e do Zêzere;
- Organizar a rede de equipamentos de âmbito supra-municipal numa lógica de complementaridade, de especialização e de funcionamento concertado;
- Implementar soluções inovadoras de transporte público nas áreas rurais;
- Preservar a qualidade da paisagem e prevenir os fogos florestais.

#### 4 — Pinhal Interior

47 — As unidades territoriais do Pinhal Interior Norte e do Pinhal Interior Sul correspondem a um espaço interior e marginal aos grandes eixos de comunicação de âmbito nacional e europeu e, por isso, são-lhe exteriores as principais forças da sua estruturação. O Pinhal Interior Norte tende a inserir-se nas lógicas de desenvolvimento polarizadas por Leiria/Pombal, Coimbra, e também por Viseu nos concelhos mais a norte. O Pinhal Interior Sul é atraído por Castelo Branco e pelos centros urbanos do Médio Tejo, o que tenderá a acentuar-se com o traçado da A23.

48 — No conjunto, estas duas unidades territoriais representam 5 % do território, 1,8 % da população e 1 % do PIB do País. Tendo sofrido um rápido declínio da população, encontram-se hoje fortemente desvitalizadas, apresentando saldos fisiológicos altamente negativos que apenas o Pinhal Interior Norte consegue equilibrar parcialmente com um saldo migratório positivo por efeito dos ganhos conseguidos na parte inserida na área de influência de Coimbra.

49 — Trata-se de um dos espaços mais problemáticos do País em termos de perspectivas de desenvolvimento. Sem dimensão populacional, com uma base económica débil assente nos recursos florestais, e sem estrutura urbana, as perspectivas são para a continuação da perda de população (em 2020 o Pinhal Interior poderá apresentar apenas pouco mais de 150 mil habitantes) e para a redução do seu contributo para a economia nacional. Os cenários analisados apontam para que em 2020 o Pinhal Interior possa representar bastante menos do que 1 % do VAB nacional.

50 — As acessibilidades são decisivas no desencravarmento e na articulação deste espaço, revelando-se como fundamentais os eixos rodoviários de atravessamento, sobretudo os que possam contribuir para a sua estruturação urbana. Nesta perspectiva, destaca-se a importância da consolidação do eixo de pequenos centros (Figueiró dos Vinhos, Pedrógão Grande, Sertão e Proença-a-Nova), organizado em torno do IC 8 e que, embora incipiente, é fundamental para a estruturação da parte sul desta sub-região.

51 — Neste contexto, sobressaem três grandes desafios:

- Valorização dos recursos do território, implicando a protecção contra o risco de incêndio, a valorização, o planeamento e a gestão sustentável dos recursos florestais e a valorização dos recursos naturais (paisagem, recursos hídricos, potencial de energia eólica e da biomassa);
- Garantia de qualidade de vida, assegurando níveis elevados de serviços às populações, asso-

ciando soluções inovadoras quer na programação e gestão de equipamentos quer em matéria de acessibilidade, no quadro de uma estrutura de povoamento assente em pequenos aglomerados relativamente isolados;

- Estruturação das novas relações urbano-rural, fazendo com que este espaço reforce articulações que lhe sejam favoráveis com o eixo Pombal/Leiria, Coimbra, Viseu, Castelo Branco e com os centros urbanos do Médio Tejo.

#### Pinhal Interior — Opções para o Desenvolvimento do Território

- Gerir a o declínio da população e a baixa densidade de forma a garantir mínimos de ocupação necessários à gestão sustentável do território;
- Implementar planos sectoriais de ordenamento florestal com capacidade para ultrapassar as limitações decorrentes da estrutura da propriedade e promover a gestão sustentável dos recursos, prevenindo o risco de incêndio, e a sua exploração integrada numa óptica empresarial;
- Reforçar as funções urbanas das sedes de concelho como centros organizadores do território apostando em soluções inovadoras com recurso às novas tecnologias de informação e comunicação;
- Reforçar as articulações com as cidades de Leiria/Pombal, Coimbra, Viseu, Castelo Branco e com os centros urbanos do Médio Tejo, indo ao encontro das novas procuras urbanas, sobretudo nos domínios do turismo e do lazer;
- Assumir o papel que pode ter o uso residencial das estruturas de povoamento tradicionais, em particular das aldeias da serra, para manter a ocupação do espaço e para a dinamização económica;
- Valorizar o potencial para a produção de energias renováveis, sobretudo eólica e de biomassa;
- Valorizar os recursos hídricos e concluir os projectos de despoluição integrada em particular da bacia do Zêzere;
- Estruturar a rede de equipamentos de âmbito supra-municipal numa lógica de complementaridade, de especialização e de funcionamento concertado;
- Prever soluções de mobilidade e acessibilidade que garantam a todos os grupos populacionais o acesso efectivo às funções urbanas.

#### Região de Lisboa e Vale do Tejo

##### O contexto estratégico

52 — A Região de Lisboa e Vale do Tejo é a principal área económica do País — cerca de 1/8 do território concentra 1/3 da população e 45 % do PIBT — e o motor mais importante do desenvolvimento nacional. O modelo de povoamento e de urbanização da região é fortemente marcado pela formação, expansão e reorganização da Área Metropolitana de Lisboa, cujo papel estruturante extravasa os seus limites administrativos e se prolonga por espaços adjacentes polarizando funcionalmente um vasto território que vai de Leiria a Évora e a Sines.

53 — A esta região, em particular ao seu núcleo central (a AML) caberá o papel mais determinante na organiza-

ção do território nacional, sendo particularmente relevantes os seguintes elementos estratégicos:

- 1.º A Área Metropolitana de Lisboa é uma das grandes aglomerações urbanas da Europa e, apesar da debilidade de funções supra-nacionais, surge bem posicionada nos *rankings* de âmbito europeu <sup>(2)</sup>;
- 2.º As infra-estruturas de conectividade internacional, a natureza das actividades económicas, a concentração de infra-estruturas de conhecimento e a qualidade dos recursos humanos tornam esta região a principal plataforma de internacionalização do País e a melhor posicionada para a atracção e o desenvolvimento de funções supra-nacionais e permitem-lhe aspirar a um papel acrescido na organização do território europeu;
- 3.º A Área Metropolitana de Lisboa dispõe de condições naturais singulares que lhe dão vantagem em termos de acessibilidade internacional e são importantes trunfos na atractividade internacional de actividades, eventos e fluxos turísticos;
- 4.º A Região dispõe de um elevado potencial portuário e de acostagem, 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;
- 5.º A futura rede ferroviária de alta velocidade irá aumentar o seu potencial de polarização e dinamização sobre o território nacional, em particular sobre a faixa costeira, enquanto a ligação a Madrid coloca o enorme desafio de desenvolver espaços de especialização que explorem sinergias e complementaridades entre as duas capitais ibéricas;
- 6.º Estão em curso ou previstas importantes mudanças nos factores de estruturação interna da região, com destaque para a realocação do aeroporto na Ota e para uma rede de acessibilidades que rompe com a lógica radial historicamente prevalecente, criando nós potenciadores de novas polarizações;
- 7.º A Área Metropolitana de Lisboa vai perder o estatuto de elegibilidade para o objectivo “convergência” dos fundos estruturais, originando forças “descentralizadoras” de investimentos, quer em infra-estruturas e equipamentos quer empresariais, para as áreas periféricas da AML;
- 8.º A desactivação de unidades da indústria pesada libertou espaços que podem exigir grandes investimentos de recuperação mas constituem, nalguns casos, excelentes oportunidades pela sua localização estratégica;
- 9.º O processo de crescimento urbano continua a apoiar-se predominantemente na construção de novas habitações e em expansões urbanas cuja acessibilidade é suportada pelo automóvel privado, implicando o prosseguimento da fragmentação da forma urbana, a invasão de solos rurais, problemas sérios de mobilidade, congestionamento e poluição e o abandono dos centros históricos;
- 10.º A diversificação social tem sido acompanhada por uma lógica de crescente segregação espacial, demarcando-se as áreas dos estratos populacionais médio/alto dos bairros residenciais das po-

pulações de mais baixos rendimentos, processo agravado pelas políticas de habitação e traduzido em múltiplas situações de bairros problemáticos.

54 — As estratégias concorrenciais de ocupação do solo têm gerado disfunções ambientais, comprometendo a qualidade e a sustentabilidade dos ecossistemas. As oportunidades de desenvolvimento turístico vêm fazendo surgir projectos imobiliários/turísticos que pressionam fortemente algumas áreas de grande valia ambiental e agrícola. O fácil acesso ao crédito animou processos de especulação imobiliária e de endividamento das famílias que, a prazo, terão efeitos nas opções residenciais e nas formas de ocupação e modos de uso do espaço urbano.

#### **Região de Lisboa e Vale do Tejo — Opções estratégicas territoriais**

- Afirmar a região no contexto das grandes regiões capitais europeias e valorizar o seu potencial de interface entre a Europa e o Mundo;
- Modernizar e reforçar a competitividade das infra-estruturas de conectividade internacional marítimas e aeroportuárias;
- Inserir a região nas redes transeuropeias de alta velocidade ferroviária;
- Ordenar as actividades logísticas, dando adequada resposta aos projectos privados, e promover dois grandes centros logísticos que valorizem as capacidades do novo aeroporto, dos portos e do caminho-de-ferro (zonas Ota/Carregado/Azambuja e Pegões/Marateca);
- Criar uma rede de espaços para instalação de serviços avançados e actividades de I&D que contribuam para a afirmação da região como uma plataforma de serviços internacionais;
- Reabilitar os espaços industriais abandonados, com projectos de referência internacional nos de maior valia em termos de localização, em particular nos que permitam valorizar as qualidades cénicas do Tejo;
- Afirmar a região como destino turístico internacional, criando e qualificando as redes de equipamentos de iniciativa pública e reunindo as condições, em particular a nível do planeamento do território, para a concretização dos projectos privados de qualidade;
- Preservar o potencial agro-pecuário e a competitividade da agricultura e das explorações agrícolas;
- Requalificar os estuários do Tejo e Sado e as frentes ribeirinhas urbanas e proteger a orla costeira;
- Proteger os espaços naturais de modo compatível com as suas aptidões para recreio e lazer e as áreas agrícolas e florestais relevantes para a sustentabilidade ecológica da região;
- Promover um modelo territorial que integre as centralidades intra-metropolitanas, dê coerência a sistemas urbanos sub-regionais e valorize a concentração do desenvolvimento urbano à volta dos nós/terminais do sistema de transportes públicos;
- Construir os sistemas ambientais que colmatem os défices existentes, nomeadamente nos domínios dos efluentes e dos resíduos sólidos;
- Promover novas formas de governabilidade e governância assentes na cooperação inter-institucional, na concertação de políticas e na capacitação dos actores regionais, tendo em conta o novo patamar de exigência

decorrente do estatuto, face aos fundos estruturais comunitários, de região “competitividade” e já não de “convergência”.

### Os espaços da Região

#### 1 — Área Metropolitana de Lisboa

55 — A Área Metropolitana de Lisboa (NUTS da Grande Lisboa e Península de Setúbal) é o núcleo de uma região metropolitana que, em termos funcionais, se estende pelo Oeste, pela Lezíria e pelo Médio Tejo e, a Sul, se prolonga pelo Alentejo Litoral até Sines.

56 — Concentrando 25 % da população residente e quase 40 % da economia em menos de 3 % da superfície, a AML é a grande concentração de capital e de factores de desenvolvimento do País. A Área Metropolitana de Lisboa é responsável por cerca de 30 % das exportações nacionais, embora com forte dependência de uma única empresa, por mais de metade das exportações de bens cuja competitividade depende de fortes economias de escala e por 45 % das exportações dos bens com competitividade baseada no conhecimento (3).

57 — Após um período de crescimento mais lento do que a média nacional - período de reconversão/abandono do seu tecido industrial — regista-se, a partir de 1995, um progressivo aumento do peso desta região no PIB nacional. Os cenários trabalhados até 2020 apontam para a continuação do reforço, nuns casos ligeiro noutros mais significativo, do peso desta área na economia do País. Na Grande Lisboa o crescimento será essencialmente terciário, maioritariamente da responsabilidade dos serviços comercializáveis (imobiliário, serviços às empresas, transportes e logística, serviços financeiros, comércio, alojamento e restauração). Na Península de Setúbal a indústria transformadora continuará a ter um papel relevante no crescimento económico.

58 — Estas perspectivas prolongam as dinâmicas recentes, com destaque para:

- a) O aprofundamento da terciarização e uma forte penetração do capital estrangeiro nos diversos domínios de actividade económica, com os grupos internacionais a escolherem (a área de) Lisboa como base das suas operações em território nacional;
- b) 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);
- c) Uma forte polarização das actividades de I&D, em resultado da dotação de infra-estruturas tecnológicas de âmbito nacional e internacional e de uma estrutura empresarial mais favorável à inovação e ao desenvolvimento tecnológico;
- d) Um desenvolvimento e qualificação das actividades turísticas, dinamizados pela nova inserção da região no contexto europeu e pela realização de grandes eventos de dimensão internacional, o que se traduziu em ganhos de posição da região na actividade turística nacional;
- e) Uma dinâmica acentuada da construção civil, resultante da concretização de grandes infra-

-estruturas e projectos urbanos e de um mercado de habitação funcionando como principal aplicação das poupanças dos particulares.

59 — Estas transformações não têm sido acompanhadas por mudanças significativas em termos da projecção internacional, continuando a verificar-se que no sector terciário, com poucas excepções, a presença de grupos internacionais acontece em função do mercado nacional e não na perspectiva de fazer da região uma base de operações para um mercado mais vasto. A posição relativa de Lisboa na percepção internacional como área para a localização de negócios parece não se ter alterado significativamente desde 1990, andando à volta da 15ª posição entre as cidades europeias (4) (8.ª posição entre as cidades capitais).

60 — Em termos de modelo territorial, as dinâmicas recentes apontam para as seguintes tendências:

- a) Evolução no sentido da fragmentação, cujos principais factores são as novas infra-estruturas rodoviárias, o incremento significativo da mobilidade assente no transporte individual e as tendências de localização centrífuga de empresas;
- b) Reestruturação do eixo Lisboa-Vila Franca de Xira-Carregado como corredor relevante para as actividades logísticas;
- c) Localização de novas funções — escritórios, superfícies comerciais e actividades de ciência, tecnologia e inovação — no eixo Lisboa-Cascais;
- d) Reestruturação do Arco Ribeirinho (margem Sul) por via da emergência de centralidades apoiadas nas novas acessibilidades e nalguns projectos de infra-estruturação e renovação urbana;
- e) Consolidação do eixo Lisboa-Palmela-Setúbal, apoiado na nova acessibilidade ferroviária e na relevância do *cluster* automóvel.

61 — A AML é também a grande concentração nacional dos problemas urbanos. A mobilidade sustentável, a coesão social e a integração das minorias, a habitação, a qualificação e inserção urbana dos bairros críticos, a revitalização dos centros históricos, a recuperação dos espaços industriais obsoletos, a prevenção dos riscos, a protecção do património natural e a preservação da qualidade ambiental são problemas que nesta área se colocam com uma intensidade particular, condicionando a qualidade de vida e a competitividade do principal espaço de inserção internacional do País.

#### Área Metropolitana de Lisboa — Opções para o Desenvolvimento do Território

- Assumir o carácter estratégico da AML para a inserção internacional do País, com tradução em políticas ambiciosas de qualificação das infra-estruturas, equipamentos, serviços, espaço público e ambiente;
- Desenvolver equipamentos e serviços de suporte à diversificação das relações internacionais, em particular com a África, a Ásia e as Américas;
- Desenvolver, qualificar e organizar em rede os espaços vocacionados para a instalação de actividades baseadas no conhecimento e intensivas em tecnologia;
- Ordenar o território em articulação com um plano de mobilidade, de modo a potenciar novas centralidades,

- combater o crescimento urbano extensivo, reduzir a dependência do transporte individual e promover a mobilidade sustentável;
- Promover o desenvolvimento urbano mais compacto, contrariar a fragmentação da forma urbana e estruturar e qualificar os eixos de expansão (Lisboa-Cascais, Lisboa-Sintra, Lisboa-Carregado, Lisboa-Palmela-Setúbal e Arco Ribeirinho);
  - Completar as infra-estruturas rodoviárias circulares e criar eixos que articulem as nucleações periféricas com maior dinamismo;
  - Qualificar os subúrbios, contrariar a segregação espacial urbana e promover a inserção urbana das áreas críticas;
  - Revitalizar os centros históricos, reabilitando o património edificado, recuperando as funções residenciais e renovando as funções urbanas;
  - Recuperar as áreas de habitação degradada, com intervenções qualificantes sobre os edifícios, o espaço público e os equipamentos;
  - Proteger as frentes ribeirinhas e a zona costeira e desenvolver um programa coerente de qualificação que valorize o seu potencial como espaço de recreio e lazer e de suporte a actividades do *cluster* turismo;
  - Valorizar os recursos paisagísticos e ambientais, com relevo para os estuários e os Parques Naturais, e estruturar os espaços de maior aptidão para o desenvolvimento das indústrias de ócio e lazer;
  - Desenvolver programas integrados de renovação dos espaços industriais abandonados, com soluções que criem novas centralidades e referências no espaço urbano;
  - Implementar a Rede Ecológica Metropolitana e garantir uma gestão integrada dos corredores ecológicos;
  - Desenvolver estruturas de cooperação intermunicipal e mecanismos de participação das populações em matéria de ordenamento do território;
  - Implementar estruturas de âmbito metropolitano para a gestão das “indústrias em rede”.

## 2 — Ribatejo e Oeste

62 — Este espaço é constituído pelas NUTS do Oeste, Lezíria do Tejo e Médio Tejo, que terão na relação com a AML o principal elemento determinante do seu desenvolvimento.

63 — O Oeste e a Lezíria estão plenamente integrados nas lógicas de estruturação funcional da região metropolitana de Lisboa, participando nos diversos processos de reestruturação interna, e constituem a área de expansão natural da AML e as alternativas de localização metropolitana de infra-estruturas, equipamentos e actividades. O traçado das vias de comunicação, as opções de localização do novo aeroporto e de grandes infra-estruturas logísticas e as opções residenciais das famílias reforçam a integração na grande região funcional de Lisboa, condicionando os processos de desenvolvimento e de ordenamento deste território. Um estatuto mais vantajoso do que o da AML no que respeita ao acesso aos fundos estruturais comunitários irá acentuar as tendências de localização neste território, principalmente nos concelhos mais próximos de Lisboa, de actividades económicas e de infra-estruturas.

64 — No entanto, em qualquer dos casos, a actividade industrial está fortemente ligada à exploração de recursos

naturais: agro-indústrias, sobretudo na Lezíria, cerâmicas e vidro no Oeste. No Oeste registam-se algumas indústrias mecânicas e na Lezíria, nos concelhos periféricos à AML, registam-se algumas unidades inseridas no cluster automóvel. Os cenários trabalhados apontam para que a indústria continue a ser relevante no crescimento destas sub-regiões.

65 — O Médio Tejo é um espaço de transição entre o Ribatejo e a zona do Pinhal e entre o litoral e o interior, e tem no património natural e na sua posição geográfica duas importantes âncoras de desenvolvimento. É um espaço estratégico para o abastecimento de água à região de Lisboa, a partir do Zêzere e da Albufeira de Castelo do Bode. O Tejo, o Zêzere e o Nabão relevam a importância desta sub-região para a gestão dos recursos hídricos nacionais. As disponibilidades de água foram determinantes para a sua base industrial e é na grave poluição de alguns cursos de água que se colocam os mais sérios problemas ambientais.

66 — Economicamente, o Médio Tejo tem uma clara especialização industrial, especialização assente no cluster madeira/papel (aglomerado de madeira e papel), nos curtumes, na cerâmica de construção, no cluster automóvel e no sector alimentar. Mas a indústria representa apenas 1/5 do VAB desta sub-região e não se perspectiva que venha a dar um contributo superior para o crescimento desta unidade territorial. Deverão ser os serviços a constituir o principal dinamizador do desenvolvimento, com relevo para o turismo, transportes e funções logísticas.

67 — O conjunto destes territórios é, tradicionalmente, estruturado por dois grandes eixos radioconcêntricos 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, com prolongamento para o Médio Tejo, apoia-se sobre a A1 e a Linha do Norte e apresenta-se crescentemente integrado na dinâmica funcional comandada por Lisboa. Contudo, verifica-se que a tradicional separação pelo sistema montanhoso Montejo/Aires/Candeeiros tende a atenuar-se com as novas acessibilidades transversais A15/IC10/IC11 e IC9, criando oportunidades para reforço das interdependências entre o sistema urbano do Oeste, Rio Maior e o eixo Santarém/Vila Franca de Xira.

68 — O Médio Tejo é um espaço de bifurcação de grandes infra-estruturas nacionais de comunicação. Mas as potencialidades como espaço de localização de indústria e actividades logísticas acabam por não se poderem afirmar pelo fraco peso específico das regiões do interior a que ligam os eixos que aqui têm a sua origem.

69 — O Ribatejo e o Oeste, com destaque para a Lezíria, são a maior área da agricultura mercantil mais dinâmica e competitiva do país. O Oeste, para além da importante produção agrícola, sobretudo de fruta e hortícolas, é 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.

70 — A valia do património natural, algum integrado em espaços protegidos, o património histórico e os locais de culto religioso são factores em que se pode apoiar um segmento turístico dinâmico e qualificado.

71 — A evolução de longo prazo tem sido no sentido de um ligeiro reforço do peso do conjunto destas três NUTS na economia nacional, embora não ultrapasse os 7 % do PIB nacional. Mas as dinâmicas de desenvolvimento económico irão ser profundamente alteradas com a decisão de construção do novo aeroporto internacional na Ota, elemento que tem potencial para redefinir toda a lógica de estruturação destas sub-regiões.

#### **Ribatejo e Oeste — Opções para o Desenvolvimento do Território**

- Clarificar os cenários de organização do território decorrentes da localização do novo aeroporto na Ota, tomar medidas que minimizem os efeitos perversos da eventual especulação fundiária e implementar os programas estruturantes que optimizem o seu impacte territorial;
- Desenvolver as aptidões para as actividades logísticas, principalmente no eixo Vila Franca/Cartaxo/Santarém, definindo os espaços, apoiando iniciativas e promovendo as infra-estruturas;
- Valorizar o papel de charneira inter-regional, e o potencial de localização de actividades logísticas, do polígono urbano Tomar-Torres Novas-Entroncamento-Abrantes, articulando com o litoral, com a Beira Interior e o Alto Alentejo;
- Estruturar o sistema urbano sub-regional, articulando e dando coerência a quatro sub-sistemas: o eixo Torres Vedras-Caldas da Rainha-Alcobaça, o eixo Vila Franca-Carregado/Azambuja-Cartaxo-Santarém, o eixo Almeirim/Santarém-Rio Maior-Caldas da Rainha e o polígono Tomar-Torres Novas-Entroncamento-Abrantes;
- Reforçar o protagonismo de Santarém, com particular atenção às infra-estruturas para acolhimento de actividades intensivas em conhecimento (PCT);
- Apoiar a dinâmica emergente de afirmação de um pólo industrial Abrantes-Ponte de Sor em torno das indústrias de fundição, automóvel e aeronáutica;
- Preservar a competitividade da agricultura e das explorações agrícolas, nomeadamente protegendo os respectivos solos das pressões de urbanização e de valorizações especulativas;
- Definir um modelo sustentável de desenvolvimento turístico tirando partido das singulares condições naturais do Oeste, do Tejo requalificado e da rede urbana valorizada e criar condições, sobretudo antecipando os instrumentos de ordenamento do território, para a viabilização das iniciativas privadas neste domínio;
- Implementar as infra-estruturas ambientais que minimizem as agressões das actividades económicas, em particular sobre os recursos hídricos;
- Promover a valorização das paisagens e dos enquadramentos cénicos enquanto traço de identidade e de qualificação de cada uma das sub-regiões, em particular protegendo-a das agressões da urbanização e da edificação dispersa e da deposição incontrolada de detritos e entulhos;
- Reforçar a protecção do património natural — água, floresta, espaços naturais protegidos;
- Estimular o surgimento de redes de valorização do património histórico, cultural (material e imaterial) e natural.

#### **Região Alentejo**

##### **O contexto estratégico**

72 — Território com muito baixa densidade populacional — quase 1/3 da superfície do País, mas apenas 5,2 % dos habitantes — o Alentejo encontra-se entre as regiões europeias que registam maiores decréscimos de população. É no Baixo Alentejo que se continuam a registar as perdas mais acentuadas.

73 — A escassez de recursos humanos é agravada por índices de envelhecimento claramente superiores à média nacional (com excepção do concelho de Évora) e taxas de saída precoce e de abandono escolar superiores à média do Continente, com maior incidência nos concelhos do interior. Este é o principal elemento que condicionará o desenvolvimento e a organização territorial da região.

74 — Além da escassez dos recursos humanos, numa perspectiva estratégica têm particular relevo para o futuro do Alentejo:

- 1.º O potencial estruturante do eixo Lisboa-Badajoz, conjugando a qualificação das funções terciárias de Évora com alguma capacidade de atracção industrial e logística, que se evidencia já no crescimento populacional verificado nos concelhos de Évora, Estremoz e Vendas Novas entre 1991-2001;
- 2.º A afirmação de Sines como grande plataforma portuária, industrial e de serviços de logística e como porta de entrada intercontinental para o mercado ibérico e europeu, dando novo relevo à sua inserção nas redes transeuropeias, tanto rodoviárias como ferroviárias e marítimas;
- 3.º A nova realidade do Empreendimento do Alqueva, que transformou uma parcela significativa da paisagem do Alentejo e abre novas oportunidades à agricultura e ao desenvolvimento do turismo;
- 4.º Os desafios que se colocam ao uso do solo, em que se confrontam dinâmicas de valorização de produções tradicionais, como o vinho e o azeite, potencialidades no domínio da fruticultura e da horticultura, risco de abandono de algumas produções e procura de novas áreas para empreendimentos turísticos de grande dimensão;
- 5.º A nova realidade energética, que abre espaço para aproveitamento das potencialidades do Alentejo quer no domínio das energias alternativas, com destaque para a fotovoltáica, quer no desenvolvimento de produções agrícolas orientadas para a produção de biodiesel;
- 6.º A importância do sector industrial na dinâmica de alguns centros urbanos, nomeadamente do Alto Alentejo e do Alentejo Central;
- 7.º A realidade da fronteira, permitindo apostas transfronteiriças designadamente no espaço Portalegre-Campo Maior-Elvas-Badajoz;
- 8.º A potencialidade de o aeródromo de Beja ser transformado em aeroporto civil.

75 — Estes elementos actuam num contexto de uma situação de partida caracterizada por elevados padrões de qualidade ambiental, por uma grande debilidade dos sistemas urbano e por dinâmicas dos sectores produtivos onde se sobrepõem factores de regressão, potencialidades e transformações promissoras.

76 — O processo de despovoamento deste território desacelerou fortemente no período 1991-2001, mas apenas sete concelhos (Vendas Novas, Évora, Estremoz, Ponte de Sor, Alvito, Grândola e Sines) conseguiram registar crescimentos populacionais. O cenário demográfico de base para 2020 aponta para a continuação de perdas significativas de população. Quase um terço do território nacional poderá não ter, em 2020, mais de 460 mil residentes.

77 — Um volume e uma densidade populacional tão baixos tornam crucial o papel do sistema urbano regional, o qual enfrenta um triplo desafio:

- 1.º Compatibilizar a concentração necessária a uma escala mínima de mercado e de economias de aglomeração com uma ocupação equilibrada do território para uma acesso equitativo aos serviços e funções urbanas por parte das pessoas e actividades localizadas em espaço rural;
- 2.º Racionalizar a implantação dos equipamentos e dos serviços colectivos através de mecanismos reforçados de cooperação intermunicipal;
- 3.º Promover o equilíbrio nos processos de crescente integração das regiões de fronteira num quadro de concorrência/cooperação com as cidades das vizinhas regiões espanholas.

78 — No entanto, o Alentejo não possui cidades de dimensão relevante e tem na debilidade do seu sistema urbano um dos grandes entraves ao desenvolvimento. O sistema urbano é estruturado, a nível superior, por Évora, Beja, Portalegre, Elvas/Campo Maior, Sines/Santo André/Santiago do Cacém — dos quais apenas Évora se aproxima dos 50 mil habitantes e é a única com dinâmica claramente positiva — e complementado por outras centros de pequena dimensão, como Estremoz, Vendas Novas, Ponte de Sor e Moura.

79 — O Alentejo representa apenas 4,3 % do PIB nacional e no passado recente (1995-2003) apenas no Alentejo Central o PIB apresentou uma tendência de crescimento superior à média do País, possivelmente devido ao comportamento de Évora e dos concelhos mais próximos da AML.

80 — O sector primário assume uma importância claramente superior à média nacional. Para além das potencialidades tradicionais no domínio das culturas arvenses, pecuária extensiva, montado e culturas industriais nas zonas de regadio, impôs-se a qualidade dos produtos agro-alimentares, designadamente dos vinhos, e está em modernização o olival. A perspectiva de ampliação do regadio, na sequência do empreendimento do Alqueva, despertou o interesse de novos investidores, nacionais e estrangeiros, estando em curso transformações dos sistemas de agricultura e havendo condições para a introdução de novas culturas, nomeadamente no domínio bioenergético. Acrescem ainda as potencialidades agrícolas resultantes de excepcionais condições edafo-climáticas do litoral alentejano nomeadamente para a produção de hortícolas, que poderão transformar este espaço num grande centro abastecedor dos mercados europeus. A estas dinâmicas contrapõe-se o recuo das culturas cereálíferas de sequeiro em vastas áreas. Nos cenários mais favoráveis, admite-se que a agricultura cresça na região mais do que a média nacional.

81 — Para além da importância do complexo de Sines, a indústria transformadora tem relevância pontualmente: no

Alto Alentejo, em Ponte de Sor, Portalegre e Campo Maior; no Alentejo Central, em Vendas Novas e Évora. Há dinâmicas positivas de emergência de novas actividades industriais que representam inovação ao nível local (recuperação da cortiça, componentes automóveis, componentes electrónicas), bem como indícios de surgimento embrionário de um “sector” aeronáutico articulando os pólos de Ponte de Sor (produção de ultraleves), Évora (academia aeronáutica e projectos de construção de aviões) e Beja (desenvolvimento e aproveitamento da infra-estrutura aeroportuária).

82 — As infra-estruturas portuárias instaladas em Sines justificam uma forte aposta na sua transformação num grande porto atlântico da Europa e numa importante plataforma logística internacional. Ao mesmo tempo, os espaços de localização industrial vêm afirmando esta área como um relevante complexo industrial com realce para a indústria química e a energia.

83 — Apesar das dinâmicas positivas da agricultura e da indústria, os cenários trabalhados apontam para que o crescimento económico do Alentejo, à excepção do Alentejo Litoral, se apoiará predominantemente na expansão dos serviços, que poderão ter nas diferentes formas de turismo um forte impulso.

84 — Estas dinâmicas e potencialidades poderão não ser suficientes para evitar que a região cresça, no horizonte de 2020, abaixo da média do País, podendo o seu peso reduzir-se mais 0.5 ponto percentual no pior cenário. Isso resulta da sua estrutura e dimensão: mesmo no cenário mais favorável, em que grande parte dos sectores crescem na região acima da média nacional, não se consegue evitar uma redução do peso relativo global. A evolução do emprego será ligeiramente negativa, com a criação líquida de empregos a ocorrer apenas no sector terciário. No entanto, o crescimento económico, mesmo nos cenários mais moderados, só será possível se o Alentejo conseguir inverter o declínio da população, através do afluxo de migrantes.

85 — Neste contexto, a futura organização do território do Alentejo irá depender da forma como se conseguir articular a situação de partida com os seguintes elementos estratégicos fundamentais: Lisboa e a capacidade de os territórios alentejanos mais próximos explorarem as relações funcionais com a região capital; Évora e o seu potencial para estruturar um sistema urbano regional policêntrico; Alqueva e o seu potencial para estimular um novo modelo de crescimento económico; Sines e o seu papel de plataforma de conectividade internacional; e, por último, a fronteira e as oportunidades de cooperação para o desenvolvimento numa óptica transfronteiriça. A outro nível, a possibilidade de Beja construir uma nova relação com o Algarve e com o Alentejo Litoral, apoiando-se na capacidade do futuro aeroporto civil, será estratégica para o policentrismo do sistema urbano regional e para a organização do território do Baixo Alentejo.

86 — No entanto, cada um destes elementos tem dinâmicas próprias e, na ausência de uma visão regional integrada, existe o risco de “centrifugação” e consequente fragmentação, com perda de coerência interna do conjunto do Alentejo. O Alentejo Central está cada vez mais inserido na área de influência directa da região metropolitana de Lisboa, embora com alguma margem de autonomia dependente da capacidade de consolidar o eixo Vendas Novas-Évora-Estremoz-Elvas tirando partido da sua

acessibilidade internacional. O Alentejo Litoral, pelas funções logísticas, tecido industrial e desenvolvimento turístico, insere-se de forma crescente em dinâmicas que lhe são exógenas, determinadas pelas relações com o espaço metropolitano de Lisboa e pelos fluxos, de mercadorias e de investimentos, de âmbito europeu e mundial. O Alto Alentejo encontra-se cada vez mais dependente de investimentos exógenos de carácter industrial ou turístico e, pelo menos na parte norte, poderá ter vantagem na articulação com o Médio Tejo. O Alentejo Central e o Baixo Alentejo verão reforçada a dependência da capacidade de valorização das potencialidades agrícolas e turísticas relacionadas com a Albufeira do Alqueva. As regiões de fronteira têm vindo a integrar-se de forma assimétrica nas dinâmicas das vizinhas cidades de Espanha.

#### **Região do Alentejo — Opções estratégicas territoriais**

- Integrar num modelo territorial coerente os cinco elementos estratégicos de organização do território: relação com Lisboa, centralidade de Évora, Sines, potencial de Alqueva e relações transfronteiriças;
- Afirmar Sines como grande porto atlântico da Europa e como grande plataforma de serviços de logística internacional, de indústria pesada e de energia;
- Consolidar o corredor Lisboa-Évora-Badajoz e infra-estruturar os corredores Algarve-Beja-Évora-Portalegre-Castelo Branco e Sines-Évora-Elvas/Badajoz, como elementos estruturantes de um sistema urbano regional policêntrico;
- Robustecer a dimensão funcional e a centralidade de Évora como pólo base dos três eixos que estruturam a região;
- Assumir o papel estratégico dos centros urbanos de nível sub-regional (Portalegre, Beja, Sines/Santo André/Santiago do Cacém) reforçando a respectiva dimensão e especialização funcional e as complementaridades existentes;
- Promover o eixo Vendas Novas-Montemor-Évora como um espaço dinâmico de desconcentração industrial e logística da AML;
- Reforçar o papel de Beja nas relações com o Algarve e o litoral alentejano, nomeadamente com base no futuro aeroporto civil e no desenvolvimento de nichos complementares da oferta turística, em articulação com os projectos previstos para a área do Alqueva;
- Organizar o sistema urbano de fronteira, assumindo em particular o interesse estratégico de um pólo transfronteiriço Elvas/Badajoz que possa explorar as novas acessibilidades em CAV às duas capitais ibéricas, e reforçar a cooperação urbana transfronteiriça;
- Promover a cooperação entre as instituições de ensino superior no sentido de aumentar os recursos regionais de investigação e desenvolvimento tecnológico, tendo em vista a resposta eficiente às necessidades tecnológicas e o aproveitamento das oportunidades de inovação;
- Potenciar o desenvolvimento dos núcleos urbanos com alguma relevância industrial, tendo por base indústrias pouco intensivas em trabalho e intensivas em tecnologia, e suportar a aposta no surgimento de um sector aeronáutico, articulando as iniciativas emergentes e, em particular, apostando nas possibilidades do aeroporto de Beja para a instalação de actividades deste sector;
- Assumir o papel estratégico da agricultura e apoiar os processos da sua transformação, designadamente os impulsionados pelo Empreendimento de Alqueva e pelos restantes perímetros de regadio;
- Concretizar eficazmente o Empreendimento de Fins Múltiplos do Alqueva, de forma a valorizar todos os potenciais da agricultura de regadio, da agro-indústria, do turismo e das energias renováveis;
- Gerir as pressões turísticas, designadamente no espaço do Alentejo Litoral e do Alqueva, de modo a compatibilizar a protecção dos valores ambientais com o desenvolvimento de uma fileira de produtos turísticos de elevada qualidade;
- Valorizar o montado, bem como as grandes manchas de pinhal, quer na perspectiva ambiental quer do ponto de vista de fileira económica;
- Desenvolver uma estratégia de resposta integrada a situações de seca que tenha em conta as diversas capacidades de armazenamento estratégico de água na região;
- Proteger e valorizar os recursos do território (ambientais, paisagísticos e culturais), nomeadamente valorizando a orla costeira, concretizando as potencialidades no domínio das energias alternativas e promovendo o ajustamento dos usos do solo e o aproveitamento silvo-pastoril ou florestal das áreas sem vocação agrícola.
- Recuperar as áreas mineiras abandonadas e valorizá-las do ponto de vista ambiental, lúdico e cultural/educativo;
- Desenvolver uma rede de pólos de excelência (em termos residenciais, ambientais, de serviços e de produções) estruturantes do povoamento rural.

#### **Região Algarve**

##### **O contexto estratégico**

87 — O Algarve representa perto de 4 % do PIB nacional, mas a sua importância económica é claramente superior. Região fortemente internacionalizada pela via das actividades turísticas, será responsável por cerca de 8 % das exportações nacionais de bens e serviços.

88 — É uma das regiões mais dinâmicas do País, com um crescimento populacional elevado (16 % entre 1991 e 2001, explicado exclusivamente pela atracção de migrantes), acompanhado por uma expansão do produto regional também substancialmente superior à média nacional. Este elevado crescimento não teve tradução na evolução do índice do PIB per capita, que só depois de 2001 retoma a tendência ascendente, o que evidencia a lógica predominante de um modelo de crescimento extensivo que terá de ser transformado num modelo de desenvolvimento mais qualificante.

89 — Com efeito, nas últimas décadas o desenvolvimento do Algarve baseou-se quase exclusivamente na exploração intensa de factores territoriais, em particular os ligados ao clima, ao sol e à praia. Por um lado, conseguiu criar uma imagem internacional que se traduziu num forte crescimento dos fluxos turísticos. Por outro, gerou-se uma procura de espaços residenciais que, envolvendo também elementos determinantes de especulação fundiária, alimentou um grande dinamismo da construção civil, tendo o ritmo de construção acelerado fortemente no final dos anos 90. Em contrapartida, a produção industrial entrou em regressão e, salvo pequenas excepções, só sobreviveram algumas actividades mais directamente ligadas ao merca-

do turístico ou à construção civil. A agricultura sofreu igualmente um rápido declínio, não representando hoje mais de 5 % da economia regional. 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. Apenas a Universidade traduziu a instalação de serviços com um âmbito supra-regional.

90 — Este modelo de crescimento envolve diversos desequilíbrios, que importa ultrapassar no sentido de concretizar o potencial para, nas próximas duas décadas, o Algarve se situar entre as regiões desenvolvidas da Europa.

91 — Para tanto, os seguintes elementos têm relevo estratégico:

- 1.º A imagem internacional, construída na base da notoriedade de destino turístico, que deve ser explorada para diversificar a base regional de internacionalização, de modo a que a médio/longo prazo o Algarve se afirme também como um espaço de serviços avançados e bem integrado na sociedade do conhecimento;
- 2.º As condições de excelência, desde as unidades hoteleiras até ao clima e à paisagem, que constituem uma vantagem competitiva face à globalização dos fluxos turísticos e à emergência de novos competidores e viabilizam uma aposta forte na expansão dos serviços turísticos de maior valor acrescentado;
- 3.º As instituições de ensino superior, em particular a Universidade do Algarve, enquanto actores centrais no reforço dos recursos regionais de investigação e desenvolvimento tecnológico e parceiros estratégicos em projectos de inovação e diversificação da economia regional;
- 4.º O modelo de ocupação do território, associando uma rápida transformação do solo rural em solo urbano a uma urbanização “linear” sem estrutura e qualificação das funções urbanas, com a edificação da faixa litoral — e, mais recentemente, a edificação dispersa no Barrocal — a fazer-se pela justaposição desarticulada de novas urbanizações, colocando o desafio de criação de centralidades estruturantes e de novas relações que dêem coerência a espaços de interacção e proximidade;
- 5.º A necessidade de gerir as dinâmicas dos mercados imobiliário e da construção, a qual tende a alastrar sobretudo na faixa litoral e a atingir ritmos manifestamente insustentáveis quer em termos ambientais quer em termos de absorção pelo mercado;
- 6.º A obsolescência de urbanizações e conjuntos turísticos construídos há duas ou três décadas, abrindo espaços para operações de reabilitação e requalificação;
- 7.º A concentração territorial da população e das actividades económicas, que importa valorizar no sentido de estruturar aglomerações urbanas policêntricas com potencial para suportarem a inserção internacional da região;
- 8.º Os desequilíbrios internos e a exploração parcelar das potencialidades do território regional, com a ocupação intensa da faixa litoral e o despovoamento da zona da Serra;

9.º O abandono dos espaços agrícolas, a forte pressão para a edificação dispersa e a elevada conflitualidade entre projectos de natureza turística e ou de valorização fundiária e a salvaguarda dos recursos paisagísticos e ambientais;

10.º A forte pressão sobre os recursos hídricos, agravada pela sazonalidade dos consumos, exigindo medidas de racionalização dos usos e de reforço de abastecimento de água;

11.º O mar, suporte essencial do modelo turístico e vector de desenvolvimento de novas actividades de produção e de investigação.

92 — Os cenários de desenvolvimento para o Algarve põem em evidência as limitações de um modelo de crescimento extensivo e a necessidade estratégica de qualificar a estrutura económica. Dos cenários trabalhados, o cenário tendencial, de continuidade das dinâmicas regionais, traduziria uma perda do Algarve relativamente à média do País.

93 — Mas o Algarve tem condições para se afirmar como uma região dinâmica e competitiva no contexto da sociedade do conhecimento e para se assumir como um espaço essencial para a internacionalização da economia nacional, conjugando quatro vectores fundamentais de evolução: *a)* diversificação e qualificação dos serviços turísticos, combinando o crescimento do sector com fortes melhorias de qualidade; *b)* elevado crescimento dos serviços mercantis, com exploração das oportunidades de desenvolvimento de uma base de serviços empresariais necessários à qualificação das actividades da região e de criação de novos nichos de serviços de “exportação”; *c)* a recuperação do papel “exportador” da agricultura, pescas e indústria, com integração destes sectores na cadeia de fornecimento das actividades turísticas; e *d)* uma aposta clara nas actividades intensivas em conhecimento, quer no domínio da indústria e dos serviços, quer nos domínios do ensino, da investigação e da cultura e, em particular, nos segmentos associados ao turismo e que mais facilmente possam por este ser impulsionados.

94 — Os cenários que assumem esta evolução apontam para que o Algarve continue a reforçar o seu peso económico no conjunto do País, na base de uma economia fortemente terciarizada, onde, ao lado de serviços turísticos diversificados e qualificados, tem relevo um segmento de serviços avançados dirigidos a procura do exterior.

95 — Nesta perspectiva, o Algarve tem um grande desafio na procura de uma integração competitiva no contexto das regiões europeias, o que passa não apenas pela inserção nas redes transeuropeias e pela exploração das oportunidades que daí decorrem mas, sobretudo, por uma participação liderante em redes e programas de cooperação e pela afirmação da região como localização competitiva de funções terciárias de âmbito europeu. O potencial, a estrutura e as dinâmicas do sistema urbano serão decisivos para a qualificação da oferta de serviços e para a implantação de actividades inovadoras que reforcem a competitividade internacional da economia do Algarve.

96 — Uma estratégia de qualificação envolve todas as dimensões da economia e da sociedade e, nomeadamente, implica uma elevada qualidade do ambiente, da paisagem, e do espaço e dos equipamentos urbanos. Uma atenção particular deverá ainda ser dada à qualidade dos recursos hídricos, em particular superando os défices hídricos e controlando a sobre-exploração dos recursos subterrâneos.



97 — Assim, a estratégia de desenvolvimento, a longo prazo, para o Algarve irá privilegiar quatro grandes objectivos estratégicos:

- 1.º Qualificar e diversificar o *cluster* Turismo/Lazer;
- 2.º Robustecer e qualificar a economia e promover actividades intensivas em conhecimento;
- 3.º Promover um modelo territorial equilibrado e competitivo;
- 4.º Consolidar um sistema ambiental sustentável e durável.

98 — Por outro lado, o Algarve estrutura-se em unidades territoriais com características próprias e problemas e potencialidades específicos. A consideração integrada destas unidades é necessária à promoção da coesão territorial, da sustentabilidade e da competitividade da região. A sobreocupação do Litoral, a edificação dispersa no Barrocal, o abandono da Serra e as pressões sobre as áreas protegidas são problemas que devem ter uma resposta no quadro do modelo de organização territorial.

99 — A Serra corresponde a uma problemática particular, por ser um espaço em acelerado processo de despoamento onde têm lugar fortes tensões entre a necessidade de travar a desertificação humana e as intenções de concretização de alguns empreendimentos turísticos, por um lado, e as restrições resultantes das normas de protecção ambiental e paisagística numa área de forte sensibilidade, por outro. Um modelo específico de ocupação deste território deverá ter como vector estratégico o reforço da interacção e complementaridade com o litoral, bem como uma maior inserção das actividades económicas nas cadeias de valor da região.

#### Região do Algarve — Opções estratégicas territoriais

- Criar as condições de qualificação do turismo e promover a diversificação da economia e a emergência de actividades da sociedade do conhecimento;
- Robustecer as estruturas regionais de ensino superior e de I&D e prever os espaços para acolhimento de actividades empresariais baseadas no conhecimento e na inovação;
- Estruturar o sistema urbano regional na perspectiva do equilíbrio territorial e da competitividade, assente na afirmação de aglomerações urbanas policéntricas e no reforço da cooperação inter-urbana;
- Implementar um modelo de mobilidade sustentável, que reforce a dimensão policêntrica do sistema urbano regional;
- Assumir o papel estratégico das aglomerações Faro-Loulé-Olhão e Portimão-Lagos-Lagoa para a inserção internacional da região e promover as condições de desenvolvimento de equipamentos e funções de projecção internacional;
- Promover a inserção competitiva do Algarve no contexto europeu, reforçando os factores de atracção de funções terciárias de âmbito nacional ou supra-nacional;
- Aprofundar a cooperação transfronteiriça para a valorização do Guadiana e a estruturação do sistema urbano da fronteira;
- Valorizar as relações com o Alentejo, nomeadamente explorando complementaridades e sinergias no domínio do desenvolvimento turístico;

- Garantir níveis elevados de protecção dos valores ambientais e paisagísticos e preservar os factores naturais e territoriais da competitividade turística;
- Proteger e valorizar o património cultural e estruturar uma rede regional de equipamentos tendo em vista o desenvolvimento de uma base relevante de actividades culturais;
- Qualificar o espaço público e preparar programas integrados de renovação ou recuperação de áreas urbanas e turísticas em risco de degradação;
- Gerir a produção imobiliária, combatendo dinâmicas insustentáveis e salvaguardando o papel do sector da construção civil orientando-o para actividades de renovação e reabilitação;
- Controlar os processos de edificação dispersa e requalificar os espaços afectados;
- Reforçar a coesão territorial e a valorização integrada de todos os territórios, em particular promovendo um modelo de ocupação sustentável para a Serra com prioridade para uma rede de pólos de excelência atractivos de actividades e usos inovadores;
- Proteger os espaços agrícolas e as áreas beneficiadas por aproveitamentos hidroagrícolas e de emparcelamento rural;
- Assegurar o planeamento e a gestão integrados do litoral, visando nomeadamente a protecção da orla costeira e das áreas vitais para a rede ecológica regional;
- Aproveitar de forma sustentável os recursos hídricos da região e garantir a qualidade da água.

(1) Ver PNPOT 4.º Relatório — *Portugal 2020/2030 — Ocupação do Território: Cenários de Enquadramento Demográfico e Macroeconómico*.

(2) Por exemplo, no estudo publicado pela DATAR em 2003 — Céline Rozenblat e Patricia Cicille, *Les Villes Européennes — analyse comparative* — a aglomeração de Lisboa é posicionada na 13.ª posição entre 180 cidades europeias.

(3) DPP (2003) — *Portugal, o Litoral e a Globalização*.

(4) Cushman & Wakefield Healey & Baker, *European Cities Monitor 2003*.

#### 4 — Portugal 2025: estratégia e modelo territorial

##### O quadro de referência demográfico e económico

1 — Os trabalhos de prospectiva territorial <sup>(1)</sup> puseram em evidência alguns elementos fundamentais que, pelo seu carácter invariante face aos diversos cenários construídos, se configuram como dados a ter em conta em qualquer estratégia de ordenamento do território. Destacam-se:

##### 1.º Grande dependência das taxas de crescimento da produtividade e da imigração

A actual estrutura demográfica do país implica uma tendência para a diminuição da relação entre o emprego e a população total. Isto significa que a evolução do PIB *per capita* será sempre inferior à evolução da produtividade do trabalho. Só ganhos de produtividade elevados permitirão a convergência com a média europeia. Grande parte destes ganhos de produtividade tem de resultar directamente de transformações estruturais e da evolução para actividades de maior valor acrescentado, exigindo elevadas taxas de crescimento do PIB.

Serem ou não possíveis estes ganhos de produtividade é uma questão central, já que a evolução demográfica não permite a Portugal, no longo prazo, crescimentos baseados no uso extensivo do factor trabalho.

Mesmo com taxas de crescimento de emprego reduzidas poderá ser necessário que a imigração até 2020 preencha um défice muito elevado de população em idade activa. Está em causa um complexo *trade-off* entre taxas de crescimento da economia, taxas de crescimento de produtividade e imigração.

### *2.º Não coincidência entre as dinâmicas demográficas e as dinâmicas económicas, com possibilidade de grandes tensões na ocupação do território*

No longo prazo, todas as unidades territoriais NUTS III, à excepção do Norte Litoral, dos Açores e da Madeira, virão a ter, mesmo em cenários de baixo crescimento do PIB, problemas de carência de mão-de-obra, impondo a necessidade de acelerar os ganhos de produtividade ou de reforçar a atracção de migrantes. No entanto, no curto e médio prazo a maior parte das regiões confrontam-se com excedentes de mão-de-obra, continuando em acção os factores que fomentam as migrações (internas e externas). Se não forem controlados, estes factores poderão “desvitalizar” os espaços mais frágeis, comprometendo a possibilidade de crescimento económico futuro.

Dois espaços são particularmente sensíveis à relação entre dinâmicas demográficas e económicas.

No Norte Litoral, a necessidade de grandes ganhos de produtividade — conseguidos, por vezes, através do encerramento das unidades menos produtivas — para responder aos desafios dos sectores expostos à concorrência internacional, poderá criar, no imediato e no horizonte temporal de 2020, um excedente de activos, traduzido em altas taxas de desemprego ou em volumes significativos de migrantes para outras regiões.

As regiões do interior também se confrontam com cenários que apontam para carência de população. No entanto, sendo necessário um tempo longo para a criação de alternativas de emprego, no imediato poderemos assistir à saída de activos, degradando a base populacional destes territórios. Parece, por isso, aconselhável que os espaços do interior continuem a ser objecto de medidas visando o desenvolvimento de actividades que reduzam os factores de estímulo à migração para outras regiões.

### *3.º Estabilização, em termos agregados, do padrão espacial da economia*

Apesar de ocorrerem taxas de crescimento diferenciadas ao nível das NUTS III, os cenários não apontam para grandes transformações na organização territorial da economia. As disparidades na ocupação do território e na sua contribuição para a economia nacional atingiram já um nível que só permitirá pequenas variações no futuro.

As alterações com algum significado poderão dar-se a uma escala sub-regional. Para os grandes espaços regionais a imagem geral dominante é, sobretudo, a de uma estabilização do padrão de distribuição territorial do VAB.

### *4.º Carácter estratégico da região metropolitana de Lisboa e da aglomeração urbano-metropolitana do Noroeste*

Conforme os cenários, entre 44 % e 50 % do crescimento do VAB do País, no horizonte 2020, poderá ocorrer na região metropolitana de Lisboa (Oeste, Lezíria, Área Metropolitana de Lisboa e Alentejo Litoral). A aglomeração urbano-metropolitana do Noroeste poderá, por sua vez, ser responsável por 22 % a 26 % do crescimento. No conjunto, estes dois espaços, que correspondiam em 1999 a 68 % da economia nacional, poderão representar entre 69 % e 75 % do crescimento do PIB nacional até 2020.

O carácter estratégico destas duas áreas, que estão sujeitas a grandes transformações estruturais, deve ter tradução em políticas de qualificação dos respectivos territórios, de forma a consolidarem o papel de principais espaços de internacionalização competitiva do País.

### *5.º Crescimento incerto no interior*

Os cenários trabalhados traduziram-se em crescimentos relativos significativos nas regiões do interior, embora modestos no contexto do País e insuficientes para estancar a perda de peso na economia nacional.

As NUT III Douro e Trás-os-Montes, Beira Interior, Serra da Estrela, Cova da Beira, Pinhal Interior Sul e o Alentejo (sem o Alentejo Litoral) representam pouco mais de 8 % do PIB nacional e os cenários sugerem a possibilidade de uma perda de peso de quase um ponto percentual. Contudo, estes cenários poderão vir a revelar-se excessivamente optimistas devido à escassez de recursos humanos.

A evolução demográfica natural nestas áreas implicaria, só por si, uma diminuição da população em idade activa (20-64 anos) para apenas cerca de 640 mil pessoas. Essa perda poderá ser mais substancial caso nestas sub-regiões não se consigam criar, no médio prazo, alternativas de emprego para fixar a população que chega ao mercado de trabalho. O cenário demográfico base aponta para uma diminuição muito elevada da população (17 % para o conjunto destas áreas até 2020).

A opção que se coloca a estas sub-regiões é, pois, entre menores crescimentos, o que agravaria ainda mais o seu diminuto contributo para a economia nacional, ou criação de condições para maiores aumentos de produtividade e atracção de volumes significativos de migrantes em idade activa.

O acréscimo da dimensão urbana — para ganhar escala, criar mercados de trabalho dinâmicos e reforçar a atracção de populações — assume, ao lado das transformações estruturais orientadas para actividades de maior valor acrescentado, um papel crucial no desenvolvimento destas sub-regiões e pressupõe uma nova articulação entre centros urbanos, baseada na complementaridade e cooperação, e novas relações cidade/campo.

### *6.º Forte terciarização da economia e consequente redução da eficácia das políticas de localização das actividades económicas*

As tendências actuais apontam para a crescente terciarização das economias. Nos cenários macro-económicos tomados como referência, a indústria transformadora e a

energia poderão vir a ser responsáveis por apenas cerca de um 1/6 do crescimento económico nacional. A localização dos serviços é mais tributária das dinâmicas urbanas e da dimensão e sofisticação dos mercados. Verifica-se, por isso, uma maior dificuldade de resposta a políticas orientadas para influenciar a sua localização.

O contributo do sector industrial para o crescimento do PIB continuará, em qualquer dos cenários, a ser relevante em todas as unidades territoriais do Noroeste (à excepção do Grande Porto), no Baixo Vouga, Pinhal Litoral, Médio Tejo e Alentejo Litoral.

Nas áreas onde o papel do desenvolvimento industrial é maior, este deve ser orientado para dinamizar a procura de serviços e o surgimento de um terciário qualificado. Aglomeração, proximidade e interacção no tecido industrial podem ser o elemento-chave para estas transformações.

Nas áreas do interior, é crucial assegurar um papel significativo para a indústria transformadora, na medida em que o desenvolvimento do terciário está dependente de impulsos externos de procura que poderão não se verificar. Sem a ampliação da base industrial, o desenvolvimento do terciário continuará muito dependente de transferências externas e a assentar demasiado em serviços não mercantis.

Em qualquer dos casos, importa explorar o desenvolvimento dos serviços orientados para os mercados extra-regionais, seja pela via das actividades turísticas, seja pelo surgimento de serviços avançados, sobretudo de natureza empresarial, seja ainda pelas oportunidades de expansão de formas de tele-trabalho ou de serviços à distância baseados nas novas tecnologias de informação.

#### *7.º Um ligeiro aumento das disparidades territoriais do PIB per capita*

No que respeita à coesão económica territorial, avaliada pelo PIB *per capita*, a dominante parece ser a divergência da maior parte das sub-regiões, sobretudo as do interior, relativamente à média nacional, devido à conjugação das dinâmicas de crescimento económico e de evolução demográfica.

No entanto, esse agravamento será limitado e ocorrerá num contexto generalizado de crescimentos significativos do PIB *per capita*, pelo que o objectivo da coesão económica territorial poderá ser adequadamente articulado com o objectivo da competitividade global.

O cenário de desenvolvimento com forte atracção de investimento extra-regional (nacional ou estrangeiro) é o mais favorável à emergência de um território nacional equilibrado do ponto de vista económico.

2 — Este conjunto de elementos de natureza demográfico-económica e as suas implicações territoriais podem sintetizar-se nos seguintes pontos:

- a) O crescimento da economia apoiar-se-á fundamentalmente em ganhos de produtividade que, na prática, terão uma forte tradução, por um lado, no desaparecimento de unidades menos competitivas e, por outro, no *upgrading* das cadeias produtivas. Esses processos poderão não favorecer grandes movimentos inter-regionais de investimento no quadro nacional e as eventuais deslocaliza-

ções que possam ocorrer envolverão, sobretudo, regiões de outros países. Em consequência, as políticas de organização do território terão de ser mais políticas de qualificação dos ambientes e tecidos produtivos locais do que políticas de localização.

- b) O crescimento económico será essencialmente terciário, implicando a necessidade de uma forte dinamização dos serviços de “exportação” para outras regiões e países, e obrigando a uma elevada qualificação das actividades terciárias, em particular nas áreas não metropolitanas de maior dinamismo económico e demográfico. Muitos destes serviços deverão ser incorporados nos bens transaccionáveis.
- c) Um crescimento predominantemente terciário será, essencialmente, um crescimento urbano, implicando a necessidade de encontrar novos mecanismos para reforçar e inovar nas relações cidades-espaços rurais e para preservar o papel produtivo destes espaços no quadro da sua renovada multifuncionalidade.
- d) A indústria transformadora será relevante para o crescimento económico das áreas não metropolitanas da faixa litoral e necessária para estruturar a base produtiva das regiões do interior.
- e) A problemática litoral/interior não traduz o essencial das dinâmicas de reorganização económica do território. Não deve por isso ser sobrevalorizada, embora seja necessário manter políticas de suporte a novos investimentos nas áreas do interior para impedir a desvitalização dos recursos humanos, resultante do desajustamento entre os perfis de oferta e de procura de emprego, e a degradação do contributo destas sub-regiões para a economia nacional.
- f) A região metropolitana de Lisboa e a aglomeração urbano-industrial do Noroeste são espaços estratégicos para o crescimento económico e a inserção internacional competitiva do País, pelo que a sua estruturação deve constituir uma prioridade.
- g) A não coincidência entre as dinâmicas demográficas e as dinâmicas económicas irá implicar alterações na distribuição territorial da população, sendo a dimensão urbana, sobretudo no interior, determinante para a capacidade de atracção/resistência das diferentes sub-regiões.
- h) As políticas de ordenamento do território deverão promover condições para que o País e as regiões possam acolher volumes significativos de imigrantes, assegurando-lhes uma adequada integração social e cultural e a igualdade de tratamento no acesso aos serviços colectivos, à habitação e ao emprego.
- i) Os diversos tempos das transformações e ajustamentos estruturais poderão implicar a necessidade, em diferentes fases, de medidas de apoio específico a regiões afectadas por crises de inserção nos processos de globalização. O Noroeste poderá ser a região mais crítica no curto/médio prazo.

QUADRO 7

## Portugal 2020: cenários da população

NUTS III	População Residente			
	2001	Cenário Demográfico Base (*)	2020	
			Crescimento Económico (**)	
			Mínimo	Máximo
Minho-Lima	250.275	229.827	233.922	264.325
Cavado	393.063	429.855	357.505	398.545
Ave	509.968	554.267	442.273	504.423
Grande Porto	1.260.680	1.299.995	1.284.206	1.407.615
Tâmega	551.309	556.502	489.730	569.270
Entre Douro e Vouga	276.812	294.268	258.103	293.358
Douro	221.853	179.913	216.454	220.183
Alto Trás-os-Montes	223.333	180.286	225.466	238.028
Baixo Vouga	385.724	410.182	367.584	386.265
Baixo Mondego	340.309	323.112	326.501	361.692
Pinhal Litoral	249.572	269.883	244.045	274.504
Pinhal Interior Norte	138.535	120.572	124.841	143.968
Dão-Lafões	286.313	259.170	271.414	291.221
Pinhal Interior Sul	44.803	31.461	39.586	45.583
Serra da Estrela	49.895	37.753	46.978	50.161
Beira Interior Norte	115.325	96.423	108.717	113.131
Beira Interior Sul	78.123	68.704	70.982	78.551
Cova da Beira	93.579	83.329	87.966	90.883
Oeste	394.487	430.170	400.297	451.745
Grande Lisboa	1.892.903	1.914.850	2.096.201	2.272.213
Península de Setúbal	714.589	840.506	774.493	868.272
Médio Tejo	226.090	216.814	232.881	259.534
Lezíria do Tejo	240.832	245.626	250.606	280.735
Alentejo Litoral	99.976	88.224	94.213	102.575
Alto Alentejo	127.026	108.339	115.613	126.506
Alentejo Central	173.646	152.202	167.659	170.252
Baixo Alentejo	135.105	105.297	125.013	130.234
Algarve	395.218	455.196	403.038	422.498
Açores	241.763	254.638	213.590	226.271
Madeira	245.011	251.795	234.608	247.728
<b>Portugal</b>	<b>10.356.117</b>	<b>10.489.159</b>	<b>10.476.293</b>	<b>10.928.914</b>

(\*) População coerente com os cenários demográficos do INE, assumindo-se a manutenção da esperança média de vida à nascença, aumento gradual da fecundidade e redução do saldo migratório externo positivo, convergindo para um valor de 10.000 imigrantes/ano em 2010, mantendo-se esse valor até 2020.

(\*\*) População coerente com os cenários de crescimento económico. Os valores (máximos e mínimos) das várias NUTS III podem resultar de diferentes cenários, pelo que a soma não corresponde ao total nacional. O valor Mínimo para Portugal tem implícito um saldo migratório acumulado, até 2020, de população em idade activa na ordem das 305 mil pessoas e o Máximo na ordem das 610 mil pessoas.

O País que queremos: um desafio para o Ordenamento do Território

3 — Muitas das forças subjacentes às tendências de fundo anteriormente identificadas apresentam uma grande inércia e constituem a base das trajectórias possíveis para o desenvolvimento futuro do país.

4 — Algumas, como o envelhecimento da população no topo e na base, o despovoamento de muitas áreas do interior e a concentração metropolitana e litoral, as dificuldades da economia e os problemas de competitividade do actual modelo económico dominante em Portugal, o desordenamento do território em extensas áreas do país e uma forte consciência de identidade nacional, são amplamente reconhecidas pela sociedade portuguesa.

5 — Outros aspectos — tais como a necessidade fundamental da imigração e de uma melhor política de acolhimento e integração; o acentuar de grandes desequilíbrios económicos, nomeadamente ao nível do endividamento e do défice externo; o desenvolvimento de novas e mais profundas desigualdades sociais; e a crescente dificuldade do Estado, central ou local, responder com eficácia a crescentes e complexos desafios e solicitações, num contexto em que o seu campo de acção e autonomia de decisão se comprimem em certas áreas quer em favor do mercado quer da intervenção de instituições supra-nacionais, como acontece em particular no domínio da promoção do desenvolvimento económico e da influência sobre as decisões de localização das actividades produtivas — são menos

evidentes para a generalidade da população e mesmo para alguns dos decisores intervenientes na sociedade portuguesa.

6 — Estão caracterizadas e avaliadas tanto as tendências de sentido positivo, favoráveis aos objectivos de desenvolvimento nacional, como as de sentido negativo, que contrariam a sustentabilidade ambiental, o crescimento económico e o desenvolvimento social de Portugal.

7 — As questões básicas a que importa dar resposta para enfrentar com sucesso os desafios do desenvolvimento sustentável e do ordenamento do território são:

- Como querem os portugueses que o País seja dentro de vinte anos?
- Qual o caminho, os meios e as estratégias para lá chegar?
- Qual o contributo específico da política de ordenamento do território e das outras políticas com incidência territorial?

#### *A ambição*

8 — A Estratégia Nacional de Desenvolvimento Sustentável (ENDS) estabelece como desígnio mobilizador tornar Portugal num dos países mais competitivos e atractivos da União Europeia, num quadro de elevado nível de desenvolvimento económico, social e ambiental e de responsabilidade social, e define os objectivos a prosseguir relativos aos três pilares do desenvolvimento sustentável (Protecção e Valorização do Ambiente, Coesão Social e Desenvolvimento Económico).

9 — O PNPOT constitui um dos instrumentos-chave para a implementação da ENDS, pondo em relevo o contributo das políticas de ordenamento do território para que Portugal seja:

- Um espaço sustentável e bem ordenado;
- Uma economia competitiva, integrada e aberta;
- Um território equitativo em termos de desenvolvimento e bem-estar;
- Uma sociedade criativa e com sentido de cidadania.

#### *Um espaço sustentável e bem ordenado*

10 — Um espaço sustentável e bem ordenado terá de traduzir-se na valorização dos recursos, na preservação e valorização do ambiente e do património, no ordenamento do uso do solo e dos estabelecimentos humanos, na qualificação e estruturação da paisagem, e na prevenção dos riscos.

11 — O Portugal que queremos terá de ser ordenado, salutar e limpo, com eficazes sistemas de recolha e tratamento de esgotos, com uma gestão de resíduos que vise a sua redução e reutilização, promovendo um aumento da eficácia na utilização dos recursos e a sensibilização dos agentes económicos para que o desperdício seja mínimo.

12 — Portugal terá que desenvolver estratégias sólidas de melhoria da eficiência do uso dos recursos. Entre estes avultam os que podem constituir factores de identidade e de diferenciação regionais, em particular o património cultural e a paisagem.

13 — A diversidade, a qualidade e a originalidade das paisagens representam hoje um activo crucial para as regiões. O modo como futuramente se deverão organizar os diversos tipos de paisagem terá, por isso, de ser diferente.

14 — Relativamente ao conjunto das áreas classificadas integradas na Rede Fundamental de Conservação da Natureza, importa avaliá-lo e consolidá-lo como um sistema mais coerente e eficaz de gestão dos recursos e valores a salvaguardar.

15 — A conservação da natureza regista problemas de articulação e integração com outras actividades (agricultura, florestas, cinegética, extractiva, turismo, energia), mas essas relações também constituem uma oportunidade de valorização e desenvolvimento para as actividades envolvidas.

16 — Para ganhar a batalha no futuro, importa mobilizar a população e as autarquias destas áreas para projectos de desenvolvimento e conservação. Viver, residir ou trabalhar numa área com um valor e estatuto especial de conservação da natureza deve ser gratificante em termos simbólicos e também materiais. Os residentes devem poder considerar essas áreas como uma vantagem e não como uma fonte de impedimentos ou imposições que tornem mais difíceis as suas condições de vida. As áreas de maior valor natural devem constituir exemplos de como se pode viver em espaços naturais, combinando conservação e desenvolvimento sustentável, e formar uma rede nacional que propicie a investigação e monitorização ecológica e a educação ambiental.

17 — Nas áreas que incluem grandes manchas florestais, importa implementar formas inovadoras de gestão integrada, de base local, incentivando as parcerias entre Estado, Autarquias Locais, empresas e particulares em sociedades, cooperativas ou outras entidades a criar. A desejável composição da floresta e as formas que a sua exploração venha a assumir terão de ser as mais adaptadas e corresponder também a mais benefícios (de curto, médio e longo prazo) para os agentes envolvidos na sua exploração.

18 — Nas áreas com agricultura, convém distinguir os sistemas produtivos que são mais competitivos, em virtude quer da sua melhor dotação em factores naturais (solos, água, etc.), humanos e estruturais, daqueles que enfrentam maiores dificuldades no plano da competitividade agro-comercial. Em ambas as situações importa fomentar a produção de qualidade e valorizar as diversidades locais, mas nos casos onde não é viável sustentar os sistemas de produção apenas numa óptica agro-comercial, é indispensável incentivar respostas mais focadas na multifuncionalidade das explorações agrícolas e dos espaços rurais envolventes, incluindo o desenvolvimento da oferta de bens e serviços agro-ambientais e agro-rurais.

19 — Nas áreas da orla costeira, importa assegurar uma gestão integrada, englobando as componentes terrestre e oceânica, adequada ao valor ambiental, paisagístico, económico e social que representa para o País. O papel regulador e interveniente do Estado é, assim, fundamental na defesa de formas sustentáveis de uso, ocupação e transformação do solo.

#### **Opções para o modelo territorial:**

- 1 — Preservar o quadro natural e paisagístico, em particular os recursos hídricos, a orla costeira, a floresta e os espaços de potencial agrícola.
- 2 — Gerir e valorizar as áreas classificadas integrantes da Rede Fundamental de Conservação da Natureza.
- 3 — Articular o sistema de “espaços abertos” de natureza ambiental e paisagística com o sistema urbano e as redes de infra-estruturas.
- 4 — Estruturar nucleações que contrariem a tendência para a urbanização contínua ao longo da faixa litoral.

#### *Uma economia competitiva, integrada e aberta*

20 — Para afirmar um novo modelo económico competitivo internacionalmente e propiciador de um elevado nível de emprego e do aumento das qualificações, Portugal

terá de apostar no conhecimento e na inovação tecnológica e organizacional como factores centrais da mudança.

21 — Este desígnio tem duas grandes implicações na dimensão territorial.

22 — Em primeiro lugar, é nas cidades ou em determinados meios específicos que se concentram os principais factores imateriais de criatividade e competitividade. Uma economia competitiva exige territórios diferenciados, complementando-se entre si e explorando as vantagens de concorrer em segmentos distintos dos processos de globalização.

23 — Neste contexto, as cidades são os principais espaços territoriais de desenvolvimento e de internacionalização. Portugal precisa, por isso, de uma política de cidades que valorize os atributos específicos de cada uma delas e qualifique os factores de atracção de actividades inovadoras, contribuindo assim para reduzir os impactes da situação periférica de Portugal e tornar o território nacional mais atractivo para o investimento estrangeiro e os actores que agem numa perspectiva global.

24 — Para além do reforço da projecção internacional das regiões metropolitanas de Lisboa e Porto, torna-se necessário estruturar sistemas urbanos sub-regionais policêntricos que se possam constituir como pólos regionais de competitividade, desta forma ganhando dimensão para qualificar as suas funções urbanas e desenvolver serviços avançados destinados ao mercado nacional e internacional.

25 — Em segundo lugar, as infra-estruturas de mobilidade e de conectividade são também cruciais para uma economia mais competitiva e com emprego mais qualificado, pois garantem as condições de acessibilidade e de mobilidade de pessoas e bens, articulam o conjunto do território nacional, reduzem a situação de perifericidade do País no contexto europeu, e valorizam a sua posição geo-estratégica no contexto mundial.

26 — No território nacional, é necessário repensar o actual sistema de mobilidades, garantindo uma satisfação mais sustentada das necessidades de acessibilidade e o reforço de um modelo territorial mais policêntrico e estruturado, nomeadamente no que se refere ao eixo ferroviário norte-sul e às redes que favoreçam as centralidades nas regiões do interior.

27 — No que se refere à integração de Portugal no espaço europeu, é prioritário diminuir a dependência que actualmente se verifica em relação ao transporte rodoviário. As políticas comunitárias e de muitos dos Estados-membros incluem já medidas de tarifação do transporte rodoviário de mercadorias que agravam os custos do nosso transporte. Assim, é necessário, por um lado, promover medidas de aumento da competitividade do transporte marítimo, inserindo Portugal no objectivo europeu de desenvolvimento de “Auto-Estradas do Mar”. Por outro lado, importa tornar o transporte ferroviário de mercadorias mais competitivo, integrando-o em redes transeuropeias no quadro das transformações por que passa o sector em termos organizacionais, institucionais e tecnológicos.

28 — Finalmente, e no que toca à mobilidade internacional de passageiros, a localização do nosso País impõe o transporte aéreo como opção fundamental. O funcionamento recente deste modo em regime puro de mercado implica a concentração de serviços num número reduzido de aeroportos, sendo importante que Portugal disponha de um aeroporto com dimensão de tráfego e condições de operacionalidade que permitam tirar partido de algumas vantagens naturais de que dispõe para se afirmar como hub para destinos no Brasil e na África Ocidental. Desta opção pode decorrer o aumento das frequências e dos destinos servidos directamente no

continente Europeu, e portanto uma integração mais eficiente da nossa economia na União Europeia.

### **Opções para o modelo territorial:**

- 1 — Reforçar a integração do território nacional através de uma organização mais policêntrica do sistema urbano.
- 2 — Valorizar o papel estratégico da Região Metropolitana de Lisboa, da aglomeração urbano-industrial do Noroeste, das regiões turísticas de valia internacional do Algarve e da Madeira, e do polígono Leiria-Coimbra-Aveiro-Viseu para o desenvolvimento e afirmação internacional de Portugal.
- 3 — Desenvolver redes de conectividade internacional que conjuguem as necessidades de integração ibérica e europeia com a valorização da vertente atlântica e a consolidação de novas centralidades urbanas.
- 4 — Estruturar sistemas urbanos sub-regionais de forma a constituir pólos regionais de competitividade, em particular nas regiões do interior.

### *Um território equitativo em termos de desenvolvimento e bem-estar*

29 — Elevados níveis de bem-estar económico e social implicam a existência de níveis igualmente elevados de rendimento e de emprego, acesso a serviços colectivos adequados em todo o território, e a possibilidade de optar por modos de vida local diversificados.

30 — O crescimento da economia terá de basear-se em ganhos de produtividade e na manutenção de um elevado nível de emprego, condições necessárias para se garantir a convergência com níveis de rendimento equivalentes à média europeia e a melhoria continuada dos serviços e funções sociais assegurados pelo Estado.

31 — Uma sociedade equitativa e solidária implica, também, a igualdade de oportunidades e de acesso ao conhecimento e aos bens e serviços de interesse geral, nomeadamente por via do aumento da mobilidade, a promoção de cidades inclusivas, e a execução de políticas activas para o desenvolvimento das sub-regiões do interior e dos espaços rurais.

32 — O lugar onde se vive não pode ser um factor de penalização em domínios básicos da vida colectiva. A garantia universal de níveis mínimos de qualidade de vida e de prestação de serviços constitui a base da estabilidade territorial. As oportunidades de trabalhar, residir e viver serão, assim, mais equitativas em qualquer parte do território nacional.

33 — Elevados níveis de bem-estar incluem também o reforço da possibilidade de optar por modos de vida locais diversificados, assentes em soluções de proximidade e na melhoria das condições de acessibilidade e mobilidade. O lugar onde os portugueses vivem a sua vida deverá corresponder, cada vez mais, a uma escolha individual, e não a uma imposição penalizadora. Importa, por isso, valorizar as comunidades locais, reforçando, em simultâneo, os espaços de vizinhança e a sua inserção urbana e territorial. O desenvolvimento de novas formas de acessibilidade, nomeadamente através da generalização da banda larga na Internet, poderá constituir o suporte dessa maior liberdade de escolha do quadro residencial.

34 — Mas, ao mesmo tempo, importa prosseguir a infra-estruturação do território de molde a criar em todas as regiões condições materiais equitativas de acesso aos serviços e funções urbanas. As cidades, uma rede de infra-estruturas de acolhimento de actividades intensivas em

conhecimento, designadamente de parques de ciência e tecnologia, uma rede de plataformas logísticas e a disponibilidade das infra-estruturas de comunicações de banda larga, são os elementos essenciais dessa actuação.

35 — As transformações estruturais por que o País terá de passar vão afectar de forma desigual os territórios e os grupos sociais. Tornam-se, por isso, necessárias acções de acompanhamento das situações socialmente mais gravosas. No entanto, será nas cidades que se irão colocar os desafios mais sérios de desintegração, marginalização e exclusão, exigindo programas inovadores que favoreçam a inclusão social e urbana dos grupos sociais mais vulneráveis.

36 — As regiões do interior continuam a justificar políticas de suporte ao crescimento das actividades económicas, designadamente industriais, agrícolas e serviços mercantis “exportáveis” para outras regiões. Neste contexto, um relevo especial deve ser dado às actividades turísticas e à estruturação de corredores de desenvolvimento apoiados nos principais centros urbanos.

37 — Nas áreas rurais é importante garantir o acesso aos serviços básicos em termos adequados de mobilidade, encontrando soluções equilibradas para o problema dos transportes públicos em espaços de povoamento pouco denso, e preservar a qualidade ambiental e paisagística, garantindo elevados padrões de qualidade de vida.

38 — É também necessária uma política de desenvolvimento rural que promova de forma integrada a competitividade dos sectores agrícola e florestal, a gestão do espaço rural e do ambiente, a qualidade de vida e a diversificação das actividades económicas, por forma a garantir o desenvolvimento sustentável dos territórios rurais.

### **Opções para o modelo territorial:**

- 1 — Definir o sistema urbano como critério orientador do desenho das redes de infra-estruturas e de equipamentos colectivos, cobrindo de forma adequada o conjunto do País.
- 2 — Promover redes de cidades e subsistemas urbanos locais policêntricos que, numa perspectiva de complementaridade e especialização, permitam a qualificação dos serviços prestados à população e às actividades económicas.
- 3 — Estruturar os sistemas de acessibilidades e mobilidades em função de um maior equilíbrio no acesso às funções urbanas de nível superior.
- 4 — Valorizar a diversidade dos territórios, garantindo em todo o País o acesso ao conhecimento e aos serviços colectivos e boas condições de mobilidade e comunicação, favorecendo as opções por diferentes espaços e modos de vida.

#### *Uma sociedade criativa e com sentido de cidadania*

39 — Uma sociedade criativa e com forte sentido de cidadania pressupõe mais conhecimento, mais abertura e cosmopolitismo, e maior participação e responsabilização.

40 — Os desafios da inserção internacional, por um lado, e a superação dos problemas com que se confrontam as regiões ameaçadas pelos processos de abandono e despovoamento, por outro, não poderão ser superados insistindo nas soluções conhecidas do passado. É preciso combinar conhecimento e imaginação para encontrar novos caminhos e novas áreas de afirmação numa economia cada vez mais globalizada. A abertura ao exterior, o

contacto com outras realidades e a cooperação com actores de outras regiões do mundo são fundamentais. Como o é, também e sobretudo, criar condições, incluindo nos espaços mais frágeis, para atrair e fixar trabalhadores do conhecimento e da criatividade (do ensino superior e da investigação, das artes, do design, etc.).

41 — Os cidadãos terão de ser melhor informados e mais interessados e responsáveis, assumindo que o que está em jogo é sobretudo a necessidade de explorar as margens de progresso e de crescimento económico de cada região, independentemente do grau de desenvolvimento que possui, e não tanto a manutenção de mecanismos redistributivos. A participação informada e responsável não é apenas um direito da democracia e uma obrigação de cidadania, constitui também uma condição essencial para ultrapassar atrasos nos mais diversos domínios.

42 — Essa maior responsabilização coloca-se, desde logo, em relação à necessidade de mais respeito pelo ambiente e pelo território. O ordenamento do território deverá basear-se em mais conhecimento, investigação, divulgação, monitorização e avaliação. Uma concertação e conciliação mais evidente dos interesses em jogo quanto ao uso do solo, regras mais simples, claras e justas para a localização da residência e das actividades de cada um, melhores paisagens e uma maior fruição dos valores patrimoniais por todos, são objectivos a assumir pela sociedade portuguesa.

43 — No Portugal do futuro, o território será mais complexo e estruturado. Sobre o “velho” mapa de Portugal irão reforçar-se implantações, e novas redes se organizarão e se desenvolverão. Às velhas regiões naturais, ancoradas em rios, cordilheiras, planícies e planaltos, desde há muito associadas às estruturas da administração (provincias, distritos, concelhos e freguesias), outras mais recentes (comissões de coordenação, NUTS, áreas metropolitanas, associações e comunidades urbanas) se juntam, com maior ou menor facilidade, contribuindo para a reestruturação contínua do território e das formas de o ordenar e governar.

44 — Todas estas realidades e perspectivas de ver e sentir o território se imbricam em novas situações e em novas redes estruturantes — as relações da economia, com as suas áreas especializadas de produção e redes de relações territoriais construídas pelas empresas, as diversas áreas culturais, os espaços das diferentes ocupações agrárias, os espaços naturais e as áreas protegidas, a orla costeira, as ligações marítimas e as relações com o mar — tornando necessário um esforço para desenvolver novas formas de governação.

#### **Modelo Territorial — O novo mapa de Portugal**

45 — O Modelo Territorial representa a inscrição espacial da *visão, ambição, desígnios e opções estratégicas* que sintetizam o *rumo* a imprimir às *políticas de ordenamento e desenvolvimento territorial no horizonte 2025*.

46 — É, pois, o novo mapa de um Portugal que se pretende um espaço mais sustentável e melhor ordenado, uma economia competitiva, mais integrada e aberta, e um território mais equitativo em termos de desenvolvimento e bem-estar (ver síntese na pág. seguinte).

47 — Esta formulação prospectiva e voluntarista do Modelo Territorial ancorou-se quer no diagnóstico e na análise de tendências e cenários de desenvolvimento, a que se procedeu nos dois primeiros capítulos e no primei-

ro ponto do actual capítulo, quer no diagnóstico estratégico das várias regiões e das suas principais subunidades territoriais (capítulo 3), quer no ponto antecedente deste capítulo 4, onde se expõe e fundamenta a visão, ambição, desígnios e opções estratégicas.

48 — O modelo territorial estrutura-se em quatro grandes vectores de identificação e organização espacial dos recursos territoriais:

- 1.º Riscos;
- 2.º Recursos naturais e ordenamento agrícola e florestal;
- 3.º Sistema urbano e povoamento;
- 4.º Acessibilidade e conectividade internacional.

49 — Estes vectores resultam da articulação espacial de vários sistemas com as suas componentes. Os primeiros dois vectores constituem o objecto, respectivamente, das

figuras 42 e 43. Os outros dois incluem as componentes representadas nas figuras 44 a 46 e articulam-se no sistema urbano, de acessibilidades e de povoamento que se apresenta na figura 47. O modelo territorial deve ser entendido como um sistema global que articula os elementos e as opções subjacentes à configuração dos quatro vectores, no quadro de uma mesma estratégia de desenvolvimento territorial, e não como uma simples justaposição dos mesmos.

50 — A incidência da visão e das opções estratégicas sobre os sistemas integrantes do modelo territorial está explicitada no quadro síntese da página seguinte. Os comentários subsequentes focam aspectos adicionais, nomeadamente os fundamentos e a pertinência dos elementos e dos recursos territoriais envolvidos, bem como a explicitação das principais opções que subjazem à organização e representação espacial preconizada.

#### Desígnios, opções estratégicas e modelo territorial

Desígnios e Opções Estratégicas		Sistemas do Modelo Territorial		
		Riscos	Naturais e Agro-Forestais	Urbano e de Acessibilidades
<b><i>Um espaço sustentável e bem ordenado</i></b>				
	Preservar o quadro natural e paisagístico, em particular os recursos hídricos, a orla costeira, a floresta e os espaços de potencial agrícola			
	Gerir e valorizar as áreas classificadas integrantes da Rede Fundamental de Conservação da Natureza			
	Articular o sistema de “espaços abertos” de natureza ambiental e paisagística com o sistema urbano e as redes de infra-estruturas			
	Estruturar nucleações que contrariem a tendência para a urbanização contínua ao longo da faixa litoral			
<b><i>Uma economia competitiva, integrada e aberta</i></b>				
	Reforçar a integração do território nacional através de uma organização mais policêntrica do sistema urbano			
	Valorizar o papel estratégico da Região Metropolitana de Lisboa, da aglomeração urbano-industrial do Noroeste, das regiões turísticas de valia internacional do Algarve e da Madeira, e do polígono Leiria-Coimbra-Aveiro-Viseu para o desenvolvimento e afirmação internacional de Portugal			
	Desenvolver redes de conectividade internacional que conjuguem as necessidades de integração ibérica e europeia com a valorização da vertente atlântica e a consolidação de novas centralidades urbanas			
	Estruturar sistemas urbanos sub-regionais de forma a constituir pólos regionais de competitividade, em particular nas regiões do interior			
<b><i>Um território equitativo em termos de desenvolvimento e bem-estar</i></b>				
	Definir o sistema urbano como critério orientador do desenho das redes de infra-estruturas e de equipamentos colectivos, cobrindo de forma adequada o conjunto do País			
	Promover redes de cidades e subsistemas urbanos locais policêntricos que, numa perspectiva de complementaridade e especialização, permitam a qualificação dos serviços prestados à população e às actividades económicas			
	Estruturar os sistemas de acessibilidades e mobilidades em função de um maior equilíbrio no acesso às funções urbanas de nível superior			
	Valorizar a diversidade dos territórios, garantindo em todo o País o acesso ao conhecimento e aos serviços colectivos e boas condições de mobilidade e comunicação, favorecendo as opções por diferentes espaços e modos de vida.			

Principais incidências das Opções Estratégicas nos Sistemas do Modelo Territorial.



*Prevenção e redução de riscos*

51 — A consideração do sistema de prevenção de riscos naturais e tecnológicos como um dos quatro vectores do modelo territorial constitui uma opção com importante significado. De facto, nas últimas décadas, pela força dos factos e do avanço do conhecimento científico, agudizou-se a consciência de que existem riscos diversos ameaçadores das populações e dos territórios, os quais pela sua dimensão e complexidade devem ser colocados no topo da agenda política.

52 — Tal como evidenciado na figura 42 e analisado ao longo do capítulo 2 do Relatório, o leque dos riscos que em Portugal continental exigem uma gestão preventiva prioritária inclui, nomeadamente, os que decorrem da actividade sísmica, dos movimentos de massa, da erosão do litoral, das cheias e inundações, dos incêndios, das secas e da desertificação, da contaminação de aquíferos e solos, da poluição do ar e de explosões. Na lista dos 24 grandes problemas para o Ordenamento do Território, com que termina o diagnóstico apresentado no capítulo 2, três dos primeiros quatro problemas focam-se justamente nesta área.

53 — A inclusão deste vector no modelo territorial do PNPOT significa, assim, que a gestão preventiva de riscos constitui uma prioridade de primeira linha da política de ordenamento do território, sendo considerada uma condicionante fundamental da organização das várias componentes do modelo e um objectivo do programa das políticas do PNPOT e, ainda, um elemento obrigatório dos outros instrumentos de planeamento e gestão territorial.

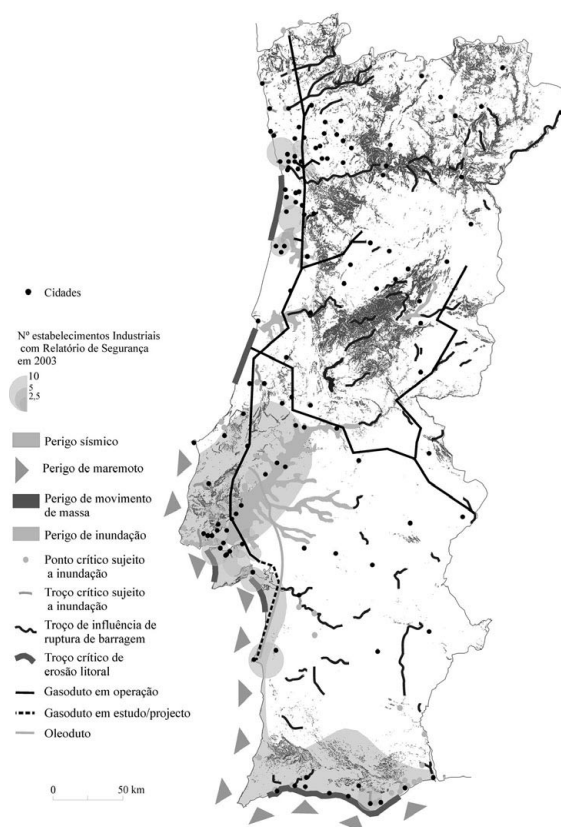
*Recursos naturais e ordenamento agrícola e florestal*

54 — Os sistemas considerados neste vector mereceram um tratamento desenvolvido e aprofundado no âmbito do Relatório, em particular na parte inicial do capítulo 2 dedicada aos recursos naturais e sustentabilidade ambiental e ao uso do solo e ordenamento agrícola e florestal. Igual destaque lhes é conferido na listagem de grandes problemas para o Ordenamento do Território e no enunciado das opções estratégicas.

55 — A mensagem mais forte que se transmite com a apresentação deste vector na figura 43 é a de que a conservação e gestão sustentável dos recursos naturais exige a conjugação estreita dos três grandes sistemas, respectivamente, de gestão integrada da água, de ordenamento agrícola e florestal, e de conservação da natureza e da biodiversidade.

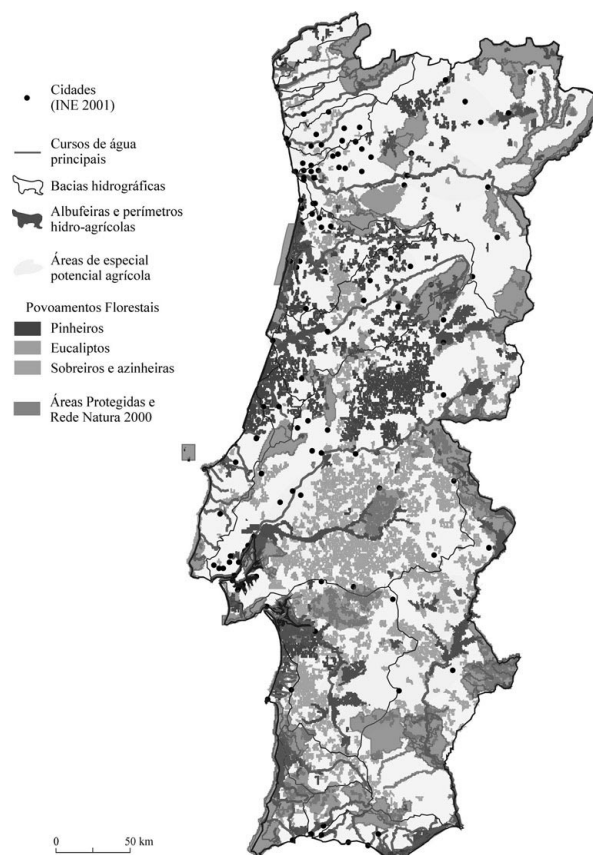
56 — Trata-se de acolher uma convicção sucessivamente afirmada e fundamentada ao longo do Relatório e que tem o seu elemento mais exuberante e firme de enraizamento na percepção de que, numa perspectiva lúcida de desenvolvimento sustentável, a triade dos recursos água-solo-biodiversidade é indissolúvel e só pode ser eficazmente gerida com o contributo daqueles três grandes sistemas e das políticas e actores que lhes dão vida.

57 — Esta convicção, assim transformada em orientação de política, constitui um dos elementos fundamentais de estruturação do Programa de Acção do PNPOT.



Fonte: IGM; IGP; DGE; IA; SIG PNPOT, 2004

**Figura 42: Riscos em Portugal Continental**



Fonte: SIG PNPOT, 2006

**Figura 43: Sistemas naturais e agro-florestais**  
Sistema urbano, acessibilidade e conectividade internacional

58 — Na figura 47 sintetizam-se os terceiro e quarto vectores do modelo territorial, que também têm uma estreita interligação, constituindo no seu conjunto a espinha vertebral e uma estrutura determinante da organização do território e da sua projecção e competitividade internacional.

59 — A importância que lhes é atribuída no quadro da política nacional de ordenamento e de desenvolvimento territorial está exuberantemente demonstrada e especificada quer na síntese dos grandes problemas, quer no enunciado das opções estratégicas e tem, compreensivelmente, amplo reflexo no desenho do Programa de Acção do PNPOT.

60 — Os comentários seguintes, com que se encerra a apresentação do modelo territorial e o próprio Relatório, explicitam as principais opções que subjazem a estes dois vectores e que justificam a síntese final traduzida na figura 47:

- 1.º Os principais motores da competitividade do País situar-se-ão no litoral e estruturar-se-ão em torno de pólos urbanos articulados em sistemas policêntricos:

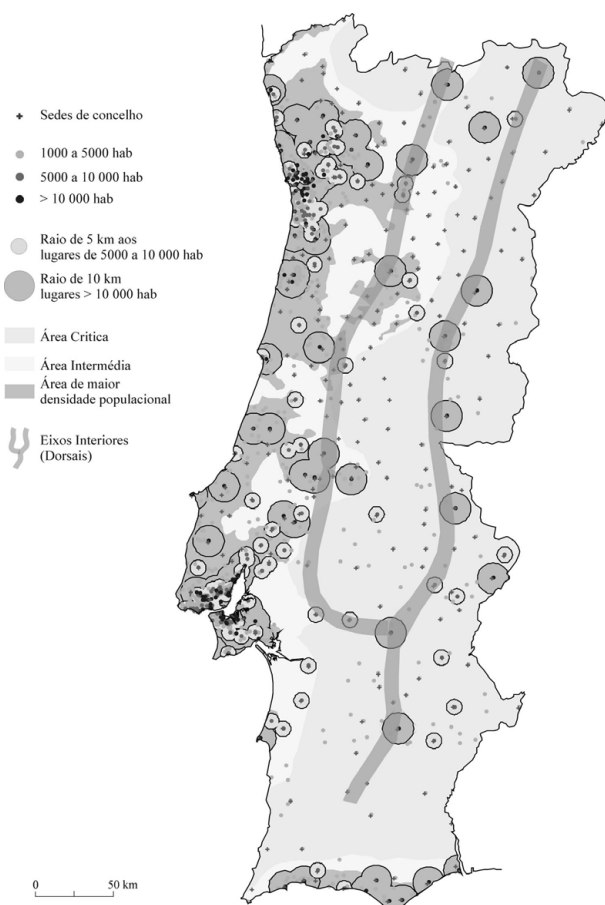
- O *Arco Metropolitano do Noroeste*, em que o Porto emerge como capital do Noroeste e como núcleo de um novo modelo de ordenamento da conurbação do Norte Litoral;
- O *Sistema Metropolitano do Centro Litoral*, polígono policêntrico, em que se destacam Aveiro, Viseu, Coimbra e Leiria, que importa estruturar e reforçar como pólo de internacionalização;
- O *Arco Metropolitano de Lisboa*, centrado na capital e respectiva área metropolitana, mas com uma estrutura complementar crescentemente policêntrica, da Nazaré a Sines, com quatro sistemas urbanos sub-regionais em consolidação (Oeste, Médio Tejo, Lezíria e Alentejo Litoral) e prolongando a sua influência directa em direcção a Évora;
- O *Arco Metropolitano do Algarve*, polinucleado e tendencialmente linear, projectando o seu dinamismo, segundo modelos de desenvolvimento diferenciados, para o interior e ao longo da Costa Vicentina e do rio Guadiana.

- 2.º A construção do novo Aeroporto Internacional de Lisboa, o desenvolvimento da rede ferroviária de alta velocidade e a criação de um corredor multimodal para mercadorias que ligue o sistema portuário Lisboa/Setúbal/Sines a Espanha e ao centro da Europa, são elementos estratégicos na recomposição da rede de infra-estruturas de conectividade internacional.

- 3.º A estrutura das acessibilidades internas define malhas de diferente densidade, facilitando o funcionamento em rede e a abertura ao exterior, articulando os diferentes modos de transporte numa lógica de complementaridade, especialização e eficiência. Para além dos principais pólos e sistemas urbanos que organizam o espaço nacional,

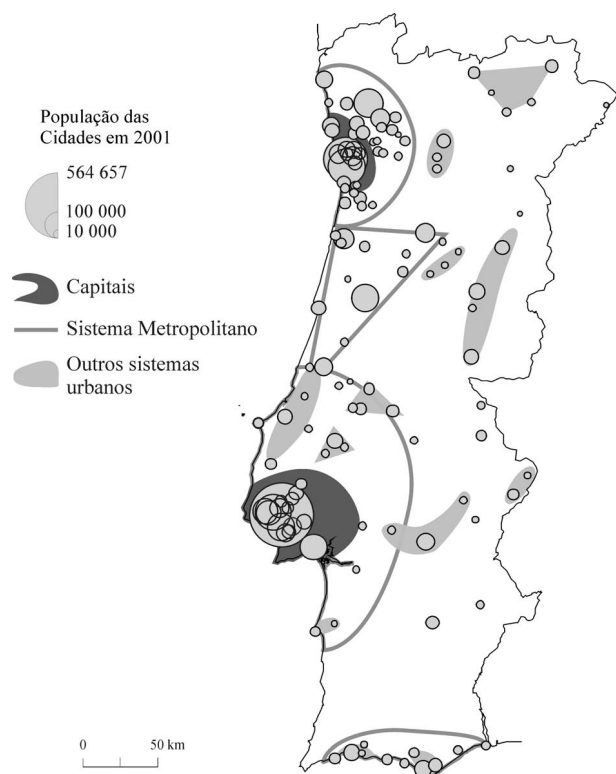
as novas acessibilidades podem conferir melhorias de centralidade a certas localizações-chave (*centralidades potenciais*) em áreas frágeis do ponto de vista urbano, aumentando a capacidade de projectarem a sua influência sobre o território envolvente.

- 4.º Para incrementar a coerência do conjunto do sistema urbano e o seu contributo para a competitividade e a coesão territorial do país, importa reforçar nos espaços não metropolitanos, nomeadamente no interior, a estrutura urbana constituída pelas cidades de pequena e média dimensão, privilegiando as ligações em rede e adensando uma malha de sistemas urbanos sub-regionais que favoreçam a criação de pólos regionais de competitividade.
- 5.º Em complementaridade das relações transversais litoral/interior, o aprofundamento das relações norte/sul baseadas em dois eixos longitudinais interiores (dorsais) de relacionamento inter-urbano, ao desenvolver o potencial de interacção ao longo destes eixos urbanos, constituirá um factor importante de dinamização de uma extensa “área crítica”, do interior norte à serra algarvia, que representa 2/3 do território nacional. As principais portas terrestres de acesso a Espanha e ao continente europeu constituirão um dos esteios da dinâmica induzida pelo eixo interior que flanqueia a fronteira leste do país de norte a sul.



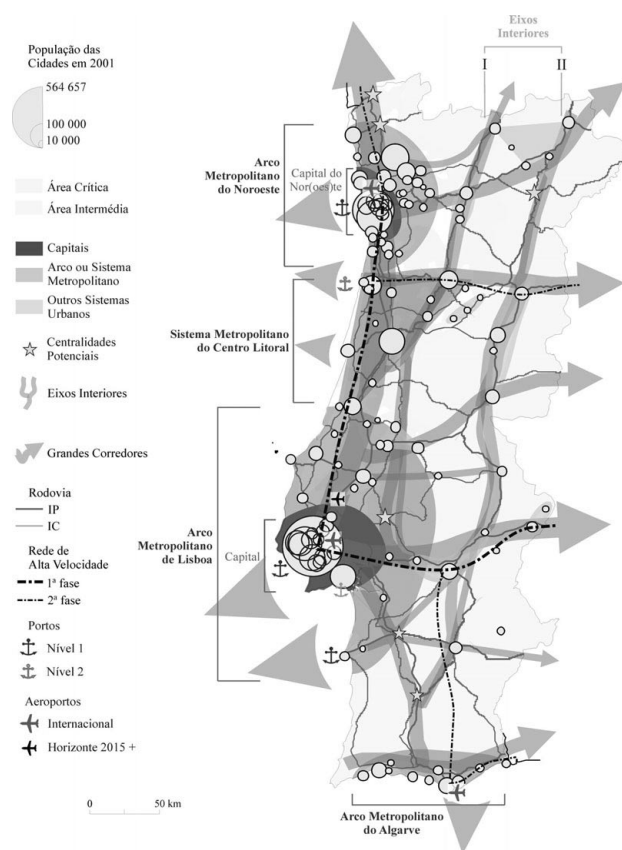
Fonte: SIG PNPOT, 2006

Figura 44: Povoamento e eixos interiores



Fonte: RGP, INE, 2001; SIG PNPOT, 2006

**Figura 45: Sistema urbano**



Fonte: SIG PNPOT, 2006

**Figura 47: Sistema urbano, acessibilidades e povoamento**

(1) PNPOT 4.º Relatório — *Portugal 2020/2030: Ocupação do Território: Cenários de Enquadramento Demográfico e Macroeconómico*, 2004.

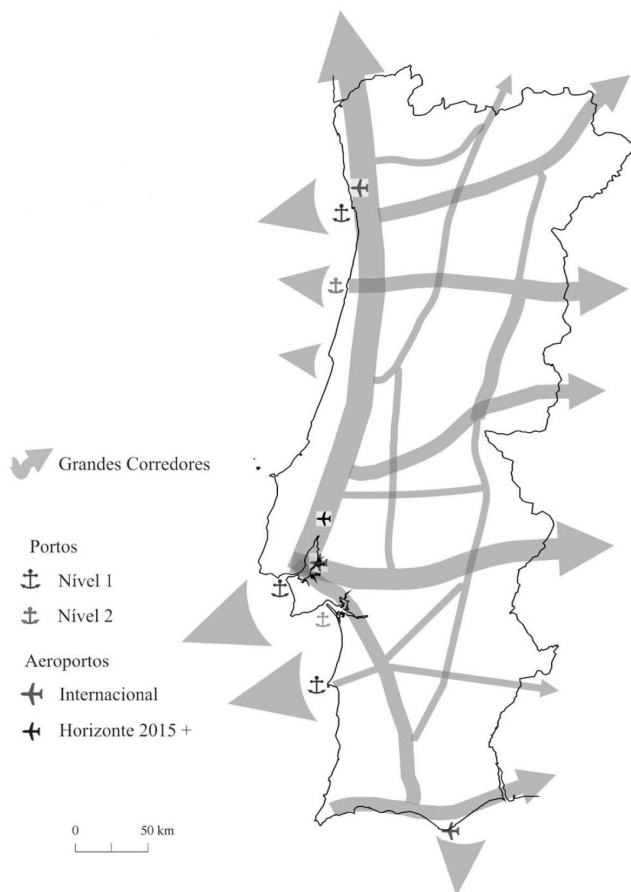
## Programa de acção

### 0 — Introdução

1 — O **Programa de Acção do PNPOT** visa concretizar a estratégia de ordenamento, desenvolvimento e coesão territorial do País, conforme disposto nos artigos 26.º a 29.º do Decreto-Lei n.º 380/99, de 22 de Setembro, e está organizado em 3 capítulos.

2 — O **capítulo 1 — Orientações Gerais** — retoma, de forma direccionada para a acção, a visão e opções estratégicas e o modelo territorial apresentados no capítulo 4 do Relatório — *Portugal 2025: Estratégia e Modelo Territorial* —, o qual surge na sequência de três capítulos anteriores, respectivamente, de enquadramento do país no contexto ibérico, europeu e mundial (capítulo 1), de caracterização das condicionantes, problemas, tendências e cenários de desenvolvimento territorial de Portugal (capítulo 2) e de diagnóstico estratégico das várias regiões (capítulo 3).

3 — No **capítulo 2 — Programa das Políticas** — apresenta-se e fundamenta-se o conjunto articulado de **objectivos estratégicos, objectivos específicos e medidas** que especificam, respectivamente, o rumo traçado no Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território (PNPOT) para o Portugal 2025, as principais linhas de intervenção a desenvolver com essa finalidade e, ainda, as



Fonte: SIG PNPOT, 2006

**Figura 46: Acessibilidades e conectividade Internacional**

acções prioritárias que permitirão concretizar o rumo e as linhas de intervenção propostas. Este capítulo contém, assim, um quadro integrado de compromissos do conjunto das políticas com incidência territorial na prossecução da estratégia e dos objectivos do PNPOT.

4 — O capítulo 3 — **Directrizes para os Instrumentos de Gestão Territorial** — especifica o modo como os diversos instrumentos de planeamento e gestão territorial deverão contribuir para concretizar a estratégia e o programa de acção estabelecidos no PNPOT, começando por enquadrar globalmente a sua relação com os outros Instrumentos de Gestão Territorial e definindo, depois, as orientações específicas para cada um dos tipos de Planos de Ordenamento do Território (Planos Sectoriais, Planos Especiais, Planos Regionais, Planos Intermunicipais e Planos Municipais). Em complemento, são apresentados em Anexo quadros descritivos quer da relação entre os Objectivos Específicos do Programa de Acção do PNPOT e os vários domínios de acção governativa, quer do contributo dos diferentes tipos de instrumentos de gestão territorial para a concretização das Medidas Prioritárias do mesmo Programa de Acção.

#### 1 — Orientações gerais

##### Ambição e opções estratégicas

5 — Para concretizar a estratégia de ordenamento, desenvolvimento e coesão territorial do País, o **Programa de Acção** fundamenta-se no diagnóstico, na **cenarização** e nas perspectivas e **opções** estratégicas previamente desenvolvidos no **Relatório**.

6 — Os três primeiros capítulos do Relatório enquadram o país no contexto ibérico, europeu e mundial (capítulo 1), caracterizam as condicionantes, problemas, tendências e cenários de desenvolvimento territorial de Portugal (capítulo 2), e apresentam o diagnóstico estratégico das várias regiões e das suas principais subunidades territoriais (capítulo 3).

7 — O Capítulo 2 termina com uma síntese, centrada na identificação de vinte e quatro grandes **problemas** (vd. p. seguinte) que Portugal enfrenta no domínio do ordenamento do território e a que deverá dar resposta nos próximos 20 anos, ou seja, no horizonte temporal do PNPOT, agrupando-os em seis **domínios**:

- Recursos naturais e gestão de riscos;
- Desenvolvimento urbano;
- Transportes, energia e alterações climáticas;
- Competitividade dos territórios;
- Infra-estruturas e serviços colectivos;
- Cultura cívica, planeamento e gestão territorial.

8 — Qualquer estratégia de desenvolvimento deve visar, ao mesmo tempo, combater com eficácia os principais problemas e identificar com rigor novas **oportunidades** susceptíveis de consolidar processos de desenvolvimento diferenciados, inovadores e sustentados.

9 — Neste sentido, o diagnóstico estratégico das várias **regiões**, apresentado no Capítulo 3 do Relatório, culmina numa **visão prospectiva e estratégica** das orientações mais pertinentes para potenciar a especificidade e as oportunidades de desenvolvimento de cada contexto regional e sub-regional e, correlativamente, para reforçar a sustentabilidade, a coesão e a competitividade do país no seu conjunto.

10 — O trabalho de contextualização prospectiva foi ainda completado por um exercício de **cenarização**, sintetizado na primeira parte do Capítulo 4, que constitui um quadro de referência da evolução demográfica e económica das várias regiões do continente, delimitando o leque de indeterminação da mudança estrutural da sociedade e da economia portuguesas e contribuindo, assim, para dar credibilidade às apostas voluntaristas de natureza ou com impacte territorial defendidas para o país.

#### 24 problemas para o Ordenamento do Território

##### a) Recursos naturais e gestão de riscos

- 1) Degradação da qualidade da água e deficiente gestão dos recursos hídricos.
- 2) Degradação do solo e riscos de desertificação, agravados por fenómenos climáticos (seca e chuvas torrenciais) e pela dimensão dos incêndios florestais.
- 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 acções de ocupação e transformação do território, com particular ênfase para os sismos, os incêndios florestais, as inundações em leitos de cheia e a erosão das zonas costeiras.

##### b) Desenvolvimento urbano

- 5) Expansão desordenada das áreas metropolitanas e de outras áreas urbanas, invadindo e fragmentando os espaços abertos, afectando a sua qualidade e potencial ecológico, paisagístico e produtivo, e dificultando e encarecendo o desenvolvimento das infra-estruturas e a prestação dos serviços colectivos.
- 6) Despovoamento e fragilização demográfica e socioeconómica de vastas áreas e insuficiente desenvolvimento e fraca integração dos sistemas urbanos não metropolitanos, 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 intra-urbanas.
- 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 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 actividades 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 dos 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 infra-estruturas 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 actividade e a inserção dos territórios nos mercados globais.
- 15) Insuficiente projecção 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 inter-sectoriais e inter-regionais no espaço económico nacional.

#### e) Infra-estruturas e serviços colectivos

- 17) Expansão e intensa alteração da estrutura da procura social de serviços colectivos 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 infra-estruturas colectivas e dos serviços de interesse geral face a essa expansão e alteração estrutural das procuras sociais.
- 19) Deficiente programação do investimento público em infra-estruturas e equipamentos colectivos, com insuficiente consideração dos impactos territoriais e dos custos de funcionamento e manutenção.
- 20) Incipiente desenvolvimento da cooperação territorial de âmbito supra-municipal na programação e gestão de infra-estruturas e equipamentos colectivos, 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 conheci-

mento rigoroso dos problemas, na participação dos cidadãos e na capacitação técnica das instituições e dos agentes mais directamente envolvidos.

- 22) Insuficiência das bases técnicas essenciais para o ordenamento do território, designadamente nos domínios da informação geo-referenciada 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 actores institucionais, públicos e privados, responsáveis por políticas e intervenções com impacto territorial.
- 24) Complexidade, rigidez, centralismo e opacidade da legislação e dos procedimentos de planeamento e gestão territorial, afectando a sua eficiência e aceitação social.

11 — Tendo por base a identificação dos **grandes problemas** que o país enfrenta do ponto de vista do ordenamento do território, a apresentação de **orientações estratégicas** para as regiões e sub-regiões do continente e a definição do **quadro de referência demográfico e económico** que condiciona a sua evolução estrutural, foi possível propor, à luz dos princípios e objectivos mais genéricos da ENDS — Estratégia Nacional de Desenvolvimento Sustentável, uma **visão para o ordenamento e desenvolvimento do território nacional no horizonte 2025**.

12 — Assim, no Capítulo 4, sugestivamente intitulado *Portugal 2025*, propõe-se uma **visão** do ordenamento e do desenvolvimento do território nacional assente numa **ambição** e num conjunto de **opções estratégicas** a incorporar quer no **modelo territorial de referência** quer no **programa de políticas**.

13 — As políticas de ordenamento e de desenvolvimento do território deverão ter a **ambição** de contribuir de forma inovadora e duradoura para que Portugal seja:

- Um espaço sustentável e bem ordenado;
- Uma economia competitiva, integrada e aberta;
- Um território equitativo em termos de desenvolvimento e bem-estar;
- Uma sociedade criativa e com sentido de cidadania.

14 — Para que Portugal seja um **espaço sustentável e bem ordenado**, o modelo territorial e o programa de políticas devem dar corpo às seguintes **opções estratégicas**:

- Preservar o quadro natural e paisagístico, em particular os recursos hídricos, a orla costeira, a floresta e os espaços de potencial agrícola;
- Gerir e valorizar as áreas classificadas integrantes da Rede Fundamental de Conservação da Natureza;
- Articular o sistema de “espaços abertos” de natureza ambiental e paisagística com o sistema urbano e as redes de infra-estruturas;
- Estruturar nucleações que contrariem a tendência para a urbanização contínua ao longo da faixa litoral.

15 — Para que Portugal seja uma **economia competitiva, integrada e aberta**, o modelo territorial e o programa

de políticas devem dar corpo às seguintes **opções estratégicas**:

- Reforçar a integração do território nacional através de uma organização mais policêntrica do sistema urbano;
- Valorizar o papel estratégico da Região Metropolitana de Lisboa, da aglomeração urbano-industrial do Noroeste, das regiões turísticas de valia internacional do Algarve e da Madeira, e do polígono Leiria-Coimbra-Aveiro-Viseu para o desenvolvimento e afirmação internacional de Portugal;
- Desenvolver redes de conectividade internacional que conjuguem as necessidades de integração ibérica e europeia com a valorização da vertente atlântica e a consolidação de novas centralidades urbanas;
- Estruturar sistemas urbanos sub-regionais de forma a constituir pólos regionais de competitividade, em particular nas regiões do interior.

16 — Para que Portugal seja um **território equitativo em termos de desenvolvimento e bem-estar**, o modelo territorial e o programa de políticas devem dar corpo às seguintes **opções estratégicas**:

- Definir o sistema urbano como critério orientador do desenho das redes de infra-estruturas e de equipamentos colectivos, cobrindo de forma adequada o conjunto do País;
- Promover redes de cidades e subsistemas urbanos locais policêntricos que, numa perspectiva de

complementaridade e especialização, permitam a qualificação dos serviços prestados à população e às actividades económicas;

- Estruturar os sistemas de acessibilidades e mobilidades em função de um maior equilíbrio no acesso às funções urbanas de nível superior;
- Valorizar a diversidade dos territórios, garantindo em todo o País o acesso ao conhecimento e aos serviços colectivos e boas condições de mobilidade e comunicação, favorecendo as opções por diferentes espaços e modos de vida.

17 — Com uma natureza genérica não espacial, o desígnio da construção de uma **sociedade criativa e com sentido de cidadania** não se traduz em orientações explícitas para o modelo territorial, mas encontra acolhimento particular no âmbito do sexto objectivo estratégico do Programa de Políticas.

#### Modelo territorial

18 — A visão e as opções estratégicas do ordenamento e do desenvolvimento do território nacional corporizam-se num **modelo territorial coerente**, apresentado e fundamentado no final do capítulo 4 do Relatório e que se sintetiza no quadro e nas três Figuras seguintes, que representam os **três grandes pilares** do modelo: sistema de **prevenção e gestão de riscos**; sistemas de **conservação e gestão sustentável dos recursos naturais e dos espaços agro-florestais**; e sistema **urbano e de acessibilidades**.

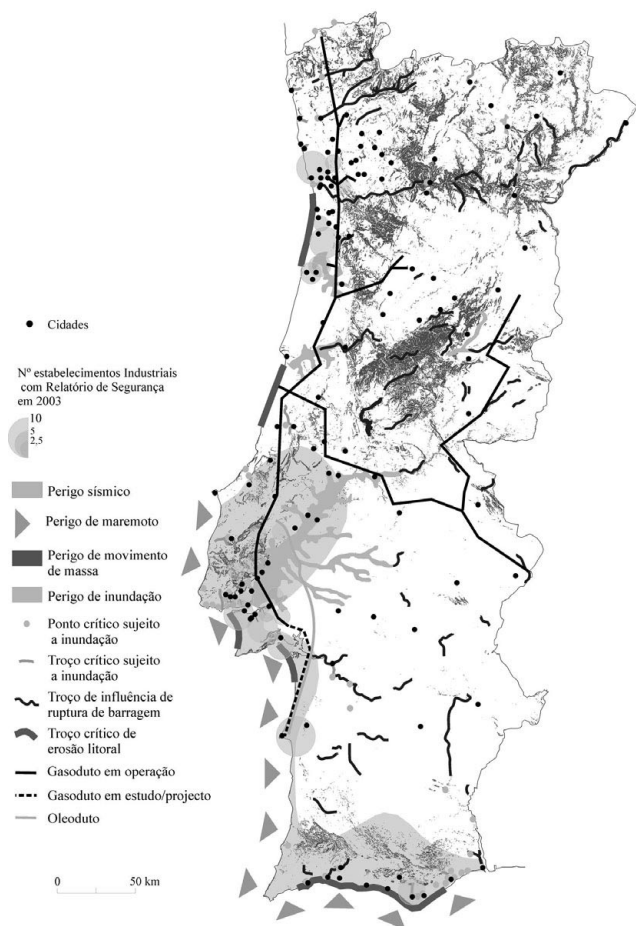
#### Desígnios, Opções Estratégicas e Modelo Territorial

Desígnios e Opções Estratégicas		Sistemas do Modelo Territorial		
		Riscos	Naturais e Agro-Florestais	Urbano e de Acessibilidades
<b>Um espaço sustentável e bem ordenado</b>				
	Preservar o quadro natural e paisagístico, em particular os recursos hídricos, a orla costeira, a floresta e os espaços de potencial agrícola			
	Gerir e valorizar as áreas classificadas integrantes da Rede Fundamental de Conservação da Natureza			
	Articular o sistema de “espaços abertos” de natureza ambiental e paisagística com o sistema urbano e as redes de infra-estruturas			
	Estruturar nucleações que contrariem a tendência para a urbanização contínua ao longo da faixa litoral			
<b>Uma economia competitiva, integrada e aberta</b>				
	Reforçar a integração do território nacional através de uma organização mais policêntrica do sistema urbano			
	Valorizar o papel estratégico da Região Metropolitana de Lisboa, da aglomeração urbano-industrial do Noroeste, das regiões turísticas de valia internacional do Algarve e da Madeira, e do polígono Leiria-Coimbra-Aveiro-Viseu para o desenvolvimento e afirmação internacional de Portugal			
	Desenvolver redes de conectividade internacional que conjuguem as necessidades de integração ibérica e europeia com a valorização da vertente atlântica e a consolidação de novas centralidades urbanas			
	Estruturar sistemas urbanos sub-regionais de forma a constituir pólos regionais de competitividade, em particular nas regiões do interior			

Desígnios e Opções Estratégicas		Sistemas do Modelo Territorial		
		Riscos	Naturais e Agro-Forestais	Urbano e de Acessibilidades
<b><i>Um território equitativo em termos de desenvolvimento e bem-estar</i></b>				
	Definir o sistema urbano como critério orientador do desenho das redes de infra-estruturas e de equipamentos colectivos, cobrindo de forma adequada o conjunto do País			
	Promover redes de cidades e subsistemas urbanos locais policéntricos que, numa perspectiva de complementaridade e especialização, permitam a qualificação dos serviços prestados à população e às actividades económicas			
	Estruturar os sistemas de acessibilidades e mobilidades em função de um maior equilíbrio no acesso às funções urbanas de nível superior			
	Valorizar a diversidade dos territórios, garantindo em todo o País o acesso ao conhecimento e aos serviços colectivos e boas condições de mobilidade e comunicação, favorecendo as opções por diferentes espaços e modos de vida.			

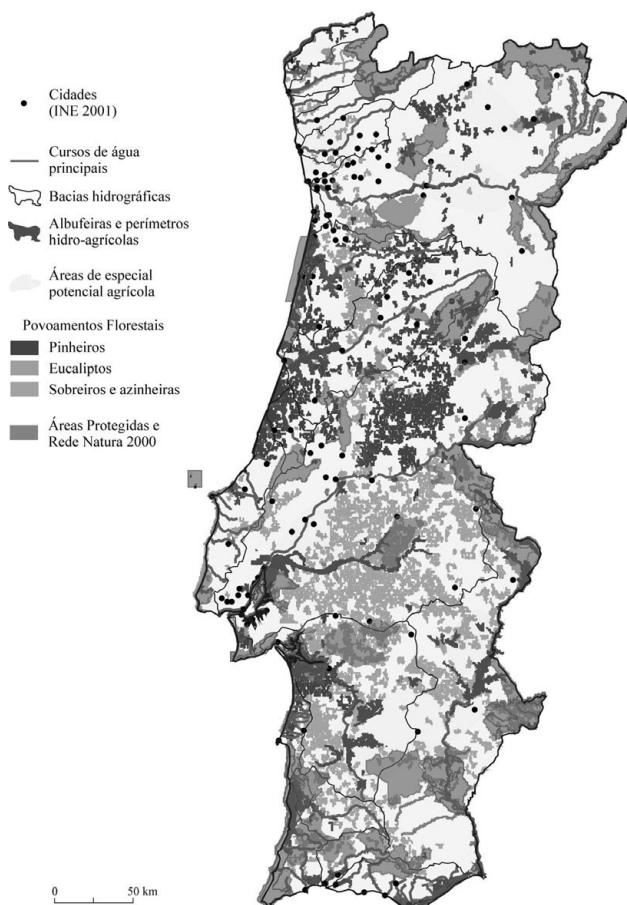


Principais incidências das Opções Estratégicas nos Sistemas do Modelo Territorial.



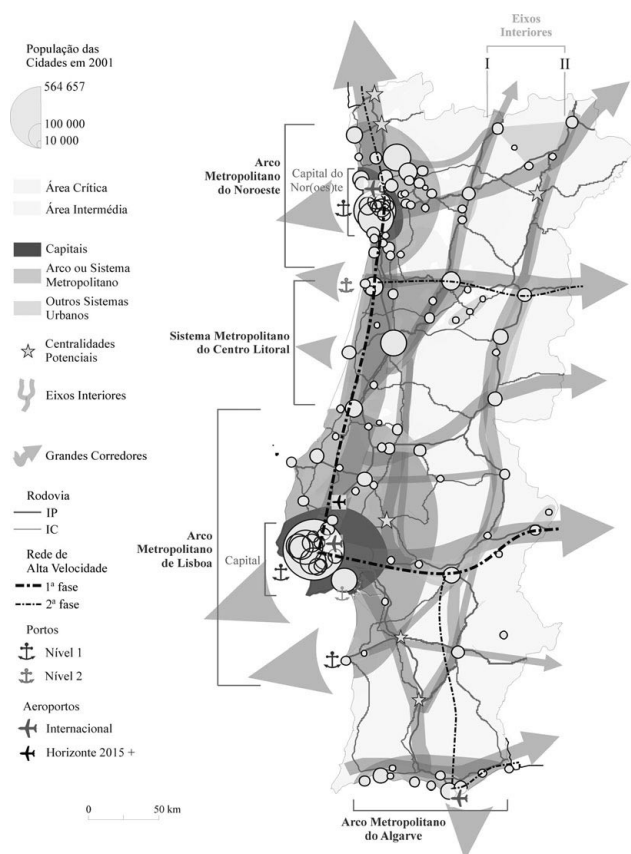
Fonte: IGM; IGP; DGE; IA; SIG PNPOT, 2004

**Figura 1: Riscos em Portugal Continental**



Fonte: SIG PNPOT, 2006

**Figura 2: Sistemas naturais e agro-florestais**



Fonte: SIG PNPOT, 2006

Figura 3: Sistema urbano, acessibilidades e povoamento

### Objectivos estratégicos

19 — O **Programa de Políticas** corresponde ao conjunto articulado de **objectivos estratégicos, objectivos específicos e medidas** que especificam, respectivamente, o rumo traçado no Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território (PNPOT) para o Portugal 2025, as principais linhas de intervenção a desenvolver com essa finalidade e as acções prioritárias, identificadas e calendarizadas, que permitirão concretizar esse rumo e as linhas de intervenção. Este capítulo contém, assim, um quadro integrado de compromissos do conjunto das políticas com incidência territorial na prossecução da estratégia e dos objectivos do PNPOT.

20 — A **linha de rumo** que o Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território (PNPOT) pretende imprimir ao país sistematiza-se em seis **Objectivos estratégicos**, que se complementam e reforçam reciprocamente:

1. Conservar e valorizar a biodiversidade e o património natural, paisagístico e cultural, utilizar de modo sustentável os recursos energéticos e geológicos, e prevenir e minimizar os riscos.
2. Reforçar a competitividade territorial de Portugal e a sua integração nos espaços ibérico, europeu e global.
3. Promover o desenvolvimento policêntrico dos territórios e reforçar as infra-estruturas de suporte à integração e à coesão territoriais.
4. Assegurar a equidade territorial no provimento de infra-estruturas e de equipamentos colectivos e

a universalidade no acesso aos serviços de interesse geral, promovendo a coesão social.

5. Expandir as redes e infra-estruturas avançadas de informação e comunicação e incentivar a sua crescente utilização pelos cidadãos, empresas e administração pública.
6. Reforçar a qualidade e a eficiência da gestão territorial, promovendo a participação informada, activa e responsável dos cidadãos e das instituições.

21 — Estes **Objectivos estratégicos** aderem aos seis domínios de problemas de ordenamento do território anteriormente apresentados, mas sem que se verifique total coincidência já que a estratégia proposta visa combater problemas mas pretende, ao mesmo tempo, consolidar **novas oportunidades** e concretizar **quatro grandes desígnios**. São, portanto, objectivos ditados pela **visão e ambição** de que Portugal se torne, progressivamente, um espaço mais sustentável e melhor ordenado, uma economia competitiva, mais integrada e aberta, um território mais equitativo em termos de desenvolvimento e bem-estar, e uma sociedade criativa e com sentido de cidadania.

22 — Para cada Objectivo estratégico, devidamente enquadrado e justificado, enunciam-se diferentes linhas de intervenção polarizadas pelos respectivos **Objectivos específicos**. Em número variável, os Objectivos específicos desdobram e concretizam a finalidade subjacente a cada Objectivo estratégico, podendo corresponder a iniciativas de natureza distinta: definição e execução de políticas e estratégias, desenvolvimento e implementação de programas, incentivo de iniciativas, comportamentos ou valores específicos, produção legislativa e organização administrativa.

23 — Finalmente, cada Objectivo específico corporiza-se num conjunto ilustrativo de **Medidas**. Elencam-se as medidas consideradas prioritárias e calendarizáveis no horizonte do próximo período de programação financeira comunitária (ano 2013). Outras medidas deverão ser identificadas no futuro, no quadro de uma permanente monitorização e avaliação da execução do PNPOT.

## 2 — Programa das políticas

### Objectivos estratégicos

1.º — Conservar e valorizar a biodiversidade e o património natural, paisagístico e cultural, utilizar de modo sustentável os recursos energéticos e geológicos, e prevenir e minimizar os riscos.

2.º — Reforçar a competitividade territorial de Portugal e a sua integração nos espaços ibérico, europeu e global.

3.º — Promover o desenvolvimento policêntrico dos territórios e reforçar as infra-estruturas de suporte à integração e à coesão territoriais.

4.º — Assegurar a equidade territorial no provimento de infra-estruturas e de equipamentos colectivos e a universalidade no acesso aos serviços de interesse geral, promovendo a coesão social.

5.º — Expandir as redes e infra-estruturas avançadas de informação e comunicação e incentivar a sua crescente utilização pelos cidadãos, empresas e administração pública.

6.º — Reforçar a qualidade e a eficiência da gestão territorial, promovendo a participação informada, activa e responsável dos cidadãos e das instituições.



**Objectivo estratégico 1 — *Conservar e valorizar a biodiversidade e o património natural, paisagístico e cultural, utilizar de modo sustentável os recursos energéticos e geológicos, e prevenir e minimizar os riscos***

#### Objectivos específicos

1 — Produzir, organizar e monitorizar o conhecimento sobre o ambiente e os recursos naturais.

2 — Aperfeiçoar e consolidar os regimes, os sistemas e as áreas fundamentais para proteger e valorizar a biodiversidade e os recursos naturais.

3 — Definir e executar uma Estratégia Nacional de Protecção do Solo.

4 — Promover o ordenamento e a gestão sustentável da silvicultura e dos espaços florestais.

5 — Definir e executar uma política de gestão integrada da água.

6 — Definir e executar uma política de ordenamento e gestão integrada da orla costeira, nas suas componentes terrestre e marítima.

7 — Proteger e valorizar o espaço marítimo e os recursos oceânicos.

8 — Definir e executar uma política de gestão integrada dos recursos geológicos.

9 — Definir e executar um Estratégia Nacional para a Energia.

10 — Proteger e valorizar as paisagens e o património cultural.

11 — Avaliar e prevenir os factores e as situações de risco, e desenvolver dispositivos e medidas de minimização dos respectivos efeitos.

#### Objectivos específicos

**1.1 — Produzir, organizar e monitorizar o conhecimento sobre o ambiente e os recursos naturais.** — O desenvolvimento sustentável pressupõe o conhecimento científico aprofundado, actualizado e acessível dos elementos de suporte da vida (geológicos, geomorfológicos, climatológicos, pedológicos, hidrológicos, biológicos, etc.) e das suas complexas inter-relações.

Para tal, será fundamental o contributo activo da comunidade científica em diversas valências disciplinares (por exemplo: matemática, física, química, biologia, ciências da mar, ciências geológicas, ciências da atmosfera, ciências sociais e humanas e tecnologias na área da instrumentação), envolvendo as Universidades e as Unidades de Investigação e Laboratórios que integram o Sistema Científico e Tecnológico Nacional (SCTN), e a constituição de redes temáticas de investigação. Será também fundamental recorrer com carácter sistemático a sistemas de informação e a bases de dados geo-referenciados.

#### Medidas prioritárias

- Definir um sistema de indicadores da biodiversidade e implementar uma rede de monitorização da biodiversidade, incluindo a do meio marinho, recorrendo aos contributos inovadores da ciência e tecnologia (2006-2013).
- Realizar o levantamento do potencial efectivo e da taxa de renovação natural dos recursos renováveis, incluindo a conclusão do levantamento do potencial energético renovável, e das pressões a que estão sujeitos (2006-2010).
- Complementar e aperfeiçoar as bases de dados do Sistema de Informação do Património Natural do ICN, opera-

cionalizando um centro nacional de informação sobre o património natural (2006-2007).

- Completar as cartas de uso e capacidade de uso dos solos, redefinindo os critérios de classificação e actualizando a informação e representação cartográfica (2006-2010).
- Avaliar e monitorizar a evolução do estado e qualidade dos solos, numa perspectiva preventiva e de mitigação das ameaças à sua degradação (2006-2013).
- Identificar, cartografar e monitorizar as principais fontes poluidoras dos recursos hídricos superficiais e subterrâneos (2006-2013).
- Implementar a rede de recolha de dados para monitorização de variáveis hidrológicas e climatológicas, de sedimentos e da qualidade química e ecológica da água em cada Região Hidrográfica (2006-2007).
- Implementar a recolha de dados para monitorizar e avaliar os ecossistemas costeiros e marinhos e as zonas de risco e fundamentar os planos de acção necessários a uma adequada protecção, prevenção e socorro (2006-2013).
- Identificar, classificar e conservar os leitos oceânicos profundos, as fontes hidrotermais e o relevo submarino (2006-2013).
- Completar a cartografia geoquímica do sistema rocha-solo de todo o território, através do reconhecimento das concentrações de fundo geoquímico do solo (2006-2013).
- Completar e actualizar o levantamento geológico na escala de 1:50 000 e identificar e classificar os elementos notáveis do património geológico e mineiro, geomorfológico e paleontológico (2006-2013).
- Redefinir e densificar a rede básica de recolha de dados da qualidade do ar, especialmente nas áreas urbanas (2006-2007).

**1.2 — Aperfeiçoar e consolidar os regimes, os sistemas e as áreas fundamentais para proteger e valorizar a biodiversidade e os recursos naturais.** — A Lei de Bases do Ambiente e a Estratégia Nacional de Conservação da Natureza e da Biodiversidade constituem os principais pilares da política nacional de conservação do ambiente natural e de defesa da biodiversidade. A Rede Fundamental de Conservação da Natureza definida no quadro dessa estratégia integra o Sistema Nacional de Áreas Classificadas (Rede Natura 2000 e Áreas Protegidas) e as áreas da REN, da RAN e do Domínio Público Hídrico. A consolidação estrutural e funcional e a valorização da Rede Fundamental de Conservação da Natureza assumem assim uma grande importância.

A REN é um instrumento de grande relevância para o ambiente e o ordenamento do território nacional no quadro do desenvolvimento sustentável. Volvidos mais de 20 anos sobre a sua criação torna-se necessário proceder à sua revisão e aperfeiçoamento, com base na avaliação da experiência adquirida, mantendo a natureza nacional do regime jurídico da REN e o seu papel na preservação da estrutura biofísica básica indispensável ao uso sustentável do território.

A eficácia dos instrumentos normativos e de planeamento e gestão nestes domínios exige também o reforço dos meios e da coerência de actuação das entidades responsáveis pela prevenção, fiscalização e segurança no domínio ambiental.

## Medidas prioritárias

- Regular os usos e acções insusceptíveis de afectar o equilíbrio ecológico nas áreas de REN, e redefinir os critérios para delimitação dessas áreas, distinguindo os objectivos de Conservação da Natureza e da Biodiversidade dos objectivos da prevenção de situações de risco (2006).
- Avaliar e melhorar a gestão do regime jurídico da REN, em articulação com as Administrações Regional e Local (2006-2008).
- Elaborar uma Lei-Quadro de Conservação da Natureza e da Biodiversidade que clarifique o conteúdo, o regime jurídico e os instrumentos da política de conservação da natureza (2006).
- Aprovar e implementar o Plano Sectorial da Rede Natura 2000, tendo por objectivo estabelecer as orientações para a gestão territorial dos Sítios e Zonas de Protecção Especial e os usos compatíveis com a salvaguarda dos recursos e dos valores naturais respectivos (2006-2012).
- Concluir a aprovação e implementar os Planos de Ordenamento de todas as Áreas Protegidas (2006-2013).
- Instituir medidas de discriminação positiva para os municípios com maior incidência de áreas classificadas integradas na Rede Fundamental de Conservação da Natureza (2006-2013).
- Definir nos Planos Regionais de Ordenamento do Território e nos Planos Municipais de Ordenamento do Território as estruturas ecológicas, respectivamente, regionais e municipais, assegurando a sua coerência e compatibilidade (2006-2013).
- Reforçar os mecanismos de prevenção e fiscalização do ambiente e, em especial, o Serviço de Protecção da Natureza e do Ambiente da GNR (SEPNA), beneficiando da integração naquela força de segurança do Corpo Nacional da Guarda Florestal, melhorando a eficácia do Corpo de Guardas e Vigilantes da Natureza (CGVN) e impulsionando a cooperação entre as diversas entidades envolvidas (2006-2008).

**1.3 — Definir e executar uma Estratégia Nacional de Protecção do Solo.** — O solo desempenha diversas funções vitais, nomeadamente: de suporte à produção agro-florestal; de armazenagem e transformação de minerais, matéria orgânica, água, energia, gases e outras substâncias químicas; e de filtragem das águas subterrâneas, a principal fonte de água para consumo humano.

É um recurso limitado e em grande medida não renovável, susceptível a processos de degradação rápidos e que, em geral, só se forma ou regenera muito lentamente. A degradação do solo resulta de um conjunto vasto de ameaças, como a diminuição da matéria orgânica, a erosão, a contaminação, a compactação e a impermeabilização. Os climas secos propiciam a degradação do solo e a desertificação.

A ameaça de erosão é muito expressiva em Portugal, dadas a elevada percentagem de solos delgados e erosionáveis e a natureza do clima, quente e seco no verão e com um regime torrencial de chuvas inverniais. Acrescem a esses factores o abandono e os usos não sustentáveis dos solos e de outros recursos naturais, responsáveis, entre outros aspectos, pela grande dimensão dos incêndios florestais.

Considerando todos estes aspectos, interessa definir e executar uma Estratégia Nacional de Protecção do Solo,

enquadrada na “Estratégia Temática de Protecção do Solo” da União Europeia.

## Medidas prioritárias

- Redefinir os critérios de delimitação da RAN e regular os usos não agrícolas complementares compatíveis com a conservação do solo e favoráveis à sustentabilidade das explorações (2006-2008).
- Implementar as orientações da Política Agrícola Comum de incentivo às boas práticas de conservação do solo, através do cumprimento das regras de condicionalidade ambiental na execução dos regimes de ajudas directas e do pagamento único e da aplicação do regulamento comunitário de apoio ao desenvolvimento rural (2006-2013).
- Promover a aplicação do Código de Boas Práticas Agrícolas, em articulação com outras medidas de conservação do solo e de utilização sustentável dos pesticidas (2006-2013).
- Implementar e avaliar o Programa Nacional de Combate à Desertificação (2006-2008).

**1.4 — Promover o ordenamento e a gestão sustentável da silvicultura e dos espaços florestais.** — O desenvolvimento sustentável da floresta – um recurso de grande importância ambiental e económica para Portugal – deve basear-se na articulação de três grandes orientações estratégicas: promover a sustentabilidade e a diversificação das actividades económicas baseadas na silvicultura e nos espaços florestais; tornar estes últimos mais resistentes aos incêndios; melhorar o seu valor ambiental e o seu contributo para a conservação dos recursos naturais, promovendo o aproveitamento energético dos recursos florestais.

Para concretizar estas orientações há que garantir uma gestão profissional, tecnicamente competente e socialmente responsável de todos os espaços florestais públicos e privados.

Tal implica, em primeiro lugar, a mobilização efectiva e coerente dos vários instrumentos de planeamento sectorial, em particular dos Planos Regionais de Ordenamento Florestal (PROF), do Plano Nacional de Defesa da Floresta Contra Incêndios (PNDFI) e dos Planos Municipais de Intervenção na Floresta (PMIF), e a sua articulação com os Instrumentos de Gestão Territorial, nomeadamente com os PROT e os PMOT, e da Política de Ambiente, designadamente nos domínios da Água e da Conservação da Natureza e da Biodiversidade.

Mas exige também, em segundo lugar, que tal enquadramento estratégico e político se traduza ao nível da gestão das explorações florestais, necessariamente enquadrada por Planos de Gestão Florestal (PGF) seja nas matas nacionais e comunitárias (baldios) seja nos espaços florestais privados mais significativos.

## Medidas prioritárias

- Criar um Sistema Nacional de Informação sobre Recursos Florestais (SNIRF), rever o Inventário Florestal Nacional e actualizar o cadastro florestal (2006-2010).
- Implementar os Planos Regionais de Ordenamento Florestal, nomeadamente através da elaboração e aplicação dos Planos de Gestão Florestal, em articulação com os Planos Regionais de Ordenamento do Território, os Planos Municipais de Ordenamento do Território e os diversos instrumentos de planeamento ambiental, desig-

nadamente no domínio das políticas da água e da conservação da natureza e da biodiversidade (2006-2013).

- Elaborar e implementar o Plano Nacional de Defesa da Floresta Contra Incêndios (PNDFI), bem como os Planos Regionais e Municipais de Defesa da Floresta, reforçando as acções preventivas em particular através do Programa de Sapadores Florestais (2006-2013).
- Integrar os espaços florestais em Zonas de Intervenção Florestal (ZIF), prioritariamente nas áreas de minifúndio ou a recuperar após incêndio, para garantir a escala e as condições necessárias a uma gestão profissional, responsável e economicamente viável (2006-2013).
- Articular a política de ordenamento e gestão sustentável da floresta com a política energética, aproveitando e organizando a recolha e o transporte dos resíduos florestais (biomassa) como fonte renovável de energia, designadamente para produção de electricidade (2006-2013).

**1.5 — Definir e executar uma política de gestão integrada da água.** — A importância crescente do recurso água e a necessidade de avaliação permanente da sua disponibilidade e qualidade tornam necessário um quadro normativo e institucional devidamente articulado e concertado que permita promover os objectivos da gestão integrada da água nas diferentes escalas territoriais.

Neste contexto, as obrigações decorrentes da transposição da Directiva Quadro da Água criam um novo quadro de referência para o planeamento e a gestão da água numa perspectiva de sustentabilidade, estabelecendo objectivos ambientais e económicos e uma organização administrativa baseada em regiões hidrográficas, associadas às unidades espaciais das bacias hidrográficas

#### Medidas prioritárias

- Regulamentar a Lei n.º 58/2005 (Lei da Água), que transpôs para a ordem jurídica interna a Directiva Quadro da Água (Directiva n.º 2000/60/CE), estabelecendo o regime de utilização dos recursos hídricos e o correspondente regime económico e financeiro (2006).
- Implementar as Administrações das Regiões Hidrográficas (ARH) e articular o exercício das suas competências com as das CCDR (2006-2007).
- Estabelecer um programa de monitorização da qualidade química e ecológica das águas superficiais e subterrâneas e das zonas protegidas, visando o cumprimento dos objectivos ambientais definidos na Lei da Água (2006-2007).
- Implementar e acompanhar o Plano Nacional da Água e assegurar a sua revisão até 2010 (2006-2010).
- Elaborar e implementar os Planos de Gestão de Bacia Hidrográfica (PGBH) previstos na Lei da Água, com base na avaliação dos Planos de Bacia Hidrográfica (PBH) vigentes, assegurando a sua articulação com os outros instrumentos de ordenamento do território (2006-2010).
- Elaborar e implementar o Plano Nacional de Regadios de forma articulada com as estratégias para a gestão da água definidas no Plano Nacional da Água e nos PGBH (2006-2010).

**1.6 — Definir e executar uma política de ordenamento, planeamento e gestão integrada da zona costeira portuguesa, nas suas vertentes terrestre e marítima.** — O Litoral, na dupla componente emersa e submersa, constitui no seu todo um sistema natural complexo, de ecossis-

temas diversificados, com elevada sensibilidade biológica e com uma dinâmica em constante evolução. É também um espaço de grande atractividade para a população, onde se concentram importantes núcleos populacionais, residenciais e turísticos, e de significativa relevância para a economia nacional.

Contudo, a intensa pressão exercida sobre o meio, bem como as alterações significativas dos ecossistemas têm conduzido a graves conflitos de usos, resultando, muitas vezes em situações irreversíveis.

Considerando a importância estratégica das zonas costeiras, a sua elevada sensibilidade e a diversidade e complexidade das pressões que nelas incidem, impõe-se que estas zonas sejam objecto de uma atenção particular no ordenamento e planeamento territorial e alvo de medidas de política que promovam o seu uso sustentável, bem como a coordenação das intervenções das várias entidades administrativas com competências neste domínio.

#### Medidas prioritárias

- Elaborar um normativo legal que regule a gestão do litoral, valorize o recurso água e promova uma visão global da costa nas vertentes terrestre e marinha (2006-2007).
- Elaborar e implementar uma Estratégia de Gestão Integrada da Zona Costeira Nacional que defina as linhas de orientação e as opções fundamentais para um adequado ordenamento e gestão da faixa costeira, em articulação com diversas políticas sectoriais e com as entidades portuárias (2006-2010).
- Implementar os Planos de Ordenamento da Orla Costeira, incluindo a avaliação das condições físicas do território e a sua adequação às opções planificatórias e de salvaguarda dos recursos constantes desses instrumentos de gestão territorial (2006-2015).
- Avaliar as situações desconformes com a legislação aplicável repondo a respectiva legalidade, em especial no domínio público marítimo (DPM) (2006-2010).
- Definir um “espaço litoral tampão”, progressivamente livre de construções fixas, permitindo prevenir e mitigar os efeitos do agravamento dos fenómenos extremos e dos fenómenos de recuo da linha de costa em curso (2006-2010).
- Elaborar e implementar os Planos de Ordenamento dos Estuários, articulados com os Planos de Gestão de Bacia Hidrográfica (2006-2013).

**1.7 — Proteger e valorizar o espaço marítimo e os recursos oceânicos.** — A vocação marítima de Portugal e a sua afirmação como país oceânico obrigam a que os recursos do mar sejam objecto de políticas de salvaguarda e valorização particulares. O país deve impor-se internacionalmente como uma referência na gestão sustentável e eco-responsável do oceano, aprofundando e prosseguindo a Estratégia Nacional para o Oceano.

#### Medidas prioritárias

- Implementar uma estratégia nacional de desenvolvimento sustentável do mar, e promover o aproveitamento do seu potencial como recurso energético, no quadro da realização da Estratégia Nacional de Desenvolvimento Sustentável (2006-2015).
- Definir medidas de articulação e coordenação das entidades intervenientes nos assuntos do mar, incluindo as

contribuições e posições nacionais para a definição de uma política europeia para os assuntos do mar (2006-2007).

- Criar e implementar a Rede Nacional de Áreas Marinhas Protegidas, definindo as suas condicionantes temporais e territoriais e regulamentando as actividades humanas, de modo a fomentar a produção de recursos piscícolas e o desenvolvimento sustentável da pesca costeira artesanal (2006-2013).
- Desenvolver um Programa Nacional de Investigação para a Conservação e Exploração Sustentável dos Recursos Marinhos, que articule a acção das diversas instituições e promova a cooperação internacional (2006-2013).
- Assegurar a vigilância da fronteira marítima e das águas territoriais nacionais, garantindo a eficiência do controlo das áreas vulneráveis e o combate às ameaças sobre a costa portuguesa, através da modernização dos sistemas de monitorização do tráfego marítimo e de vigilância da costa, recorrendo ao sistema VTS (*Vessel Traffic System*), e do reforço da cooperação entre as entidades envolvidas (2006-2008).

**1.8 — Definir e executar uma política de gestão integrada dos recursos geológicos.** — Os recursos geológicos são bens escassos, não renováveis, necessários para abastecimento das indústrias transformadora e da construção, sendo de realçar o seu potencial para exportações que coloca o sector extractivo numa posição estratégica, com reflexos directos na economia nacional e no desenvolvimento do mercado de emprego.

Os impactos gerados pela exploração interferem com a biodiversidade, o ambiente, a paisagem e a qualidade de vida das populações nas áreas envolventes, pelo que deverão ser geridos numa perspectiva de eficiência, no contexto dos princípios de desenvolvimento sustentável.

Torna-se, por isso, indispensável promover o aproveitamento dos recursos geológicos numa óptica de compatibilização das vertentes ambiental, de ordenamento do território, económica e social.

#### Medidas prioritárias

- Actualizar o cadastro das áreas cativas e de reserva para a gestão racional dos recursos geológicos, reforçando a inventariação das potencialidades em recursos geológicos e mantendo um sistema de informação das ocorrências minerais nacionais (2006-2010).
- Promover a criação de áreas de reserva e áreas cativas, quando justificadas para a gestão racional dos recursos, enquanto mecanismos de ordenamento do território específicos do sector extractivo (2006-2009).
- Monitorizar e fiscalizar a extracção de recursos geológicos no âmbito da legislação específica do sector extractivo e da avaliação de impacto ambiental e assegurar a logística inversa dos resíduos da exploração mineira e de inertes com respeito pelos valores ambientais (2006-2013).
- Concluir o Programa Nacional de Recuperação de Áreas Extractivas Desactivadas, em execução para as minas e a finalizar na vertente das pedreiras, com incidência no conteúdo dos Planos Regionais de Ordenamento do Território e nos Planos Municipais de Ordenamento do Território (2006-2008).
- Assegurar a monitorização das antigas áreas mineiras após a fase de reabilitação ambiental, designadamente pelo desenvolvimento de sistemas de monitorização e controlo on-line (2006-2013).

**1.9 — Definir e executar uma Estratégia Nacional para a Energia e prosseguir uma política sustentada de combate às alterações climáticas.** — A aposta no uso eficiente dos recursos e na exploração de recursos renováveis, nomeadamente dos energéticos, deve ser uma prioridade da política nacional, no quadro da implementação do Protocolo de Quioto e do Programa Nacional para as Alterações Climáticas.

A Resolução do Conselho de Ministros n.º 169/2005, de 24 de Outubro, estabelece a política energética nacional, definindo como objectivos: garantir a segurança do abastecimento de energia, através da diversificação dos recursos primários e dos serviços energéticos, e promover a eficiência energética; estimular e favorecer a concorrência, competitividade e eficiência das empresas do sector da energia, promovendo as alternativas energéticas e a adopção de enquadramentos incentivadores que lhes assegurem os menores custos de produção no pleno respeito pelas normas ambientais exigidas pelo desenvolvimento sustentável; e garantir a adequação ambiental de todo o processo energético, reduzindo os impactos ambientais às escalas local, regional e global.

No domínio das utilizações da energia uma especial prioridade deverá ser dada às tecnologias de edificação e aos modos de transporte que permitam poupar energia e reduzir os níveis de emissão de CO<sub>2</sub>, contribuindo assim para melhorar a qualidade do ar e combater o problema global das alterações climáticas.

#### Medidas prioritárias

- Promover a investigação científica e tecnológica que potencie a utilização sustentada dos recursos energéticos renováveis (2006-2013).
- Simplificar e agilizar os procedimentos de licenciamento das infra-estruturas e equipamentos de produção de energia de fonte renovável, nomeadamente no interface entre a economia e o ambiente com respeito pelos procedimentos ambientais (2006-2007).
- Definir um sistema de construção de preços, integrando elementos da economia do carbono (CO<sub>2</sub>), que incentive a utilização das melhores tecnologias no sentido da eficiência energética e das energias renováveis (2006-2007).
- Elaborar um plano para a produção de energia de fonte renovável, identificando os espaços da sua concretização e compatibilizando-os com a salvaguarda dos valores naturais e culturais (2006-2007).
- Dinamizar uma maior participação das fontes renováveis de energia na produção de electricidade, maximizar o aproveitamento eficiente do recurso geotérmico e promover a utilização de tecnologias de captura e fixação de CO<sub>2</sub> de molde a reduzir as emissões de gases de efeito de estufa (GEE) (2006-2013).
- Implementar o Programa Nacional para as Alterações Climáticas, nomeadamente através da integração das suas orientações nos instrumentos de gestão territorial (2006-2012).
- Promover intervenções programadas de melhoria da qualidade do ar nas zonas de Lisboa e Vale do Tejo, Porto e Coimbra, bem como noutras zonas onde os valores-limite eventualmente não sejam observados (2006-2010).
- Desenvolver planos de transportes urbanos sustentáveis, visando reforçar a utilização do transporte público e a mobilidade não motorizada, nomeadamente em áreas de grande densidade populacional (2006-2013).

- Regularizar a utilização de veículos em meio urbano, tanto de transporte público como individual, de passageiros ou de mercadorias e mistos, definindo os índices de emissão admissíveis, através de medidas incidentes na aquisição e na utilização (2006-2013).
- Impor a certificação ambiental de empresas de transporte público de mercadorias (2006-2010).
- Promover a qualidade ambiental e a eficiência energética dos edifícios e da habitação, nomeadamente através da revisão do Regulamento das Características de Comportamento Térmico dos Edifícios (RCCTE) e do Regulamento dos Sistemas Energéticos de Climatização dos Edifícios (RSECE) e ainda da implementação do Sistema Nacional de Certificação Energética e da Qualidade do Ar nos Edifícios (2006-2009).

**1.10 — Proteger e valorizar as paisagens e o património cultural.** — As paisagens são um dos suportes da memória colectiva, participando na formação das identidades territoriais e da cultura de um país. A diversidade, qualidade e originalidade das paisagens representam hoje um activo crucial para as regiões.

Também o património cultural tem um valor identitário essencial e deve ser entendido como realidade dinâmica, em permanente actualização.

A protecção, a recuperação e a valorização das paisagens e do património cultural constituem assim vectores prioritários do ordenamento e da qualificação do território e factores de melhoria da qualidade de vida.

A Arquitectura constitui uma actividade fundamental na qualificação e valorização do ambiente urbano, das paisagens e do património cultural. A qualidade arquitectónica, em meio urbano ou rural, constitui, assim, um importante factor de desenvolvimento dos territórios e de qualidade de vida dos cidadãos.

#### Medidas prioritárias

- Implementar a Convenção Europeia da Paisagem, através das medidas nacionais e específicas previstas nesta Convenção, articulando o seu desenvolvimento com as políticas de ordenamento do território (2006-2008).
- Elaborar e implementar um Programa Nacional de Recuperação e Valorização das Paisagens e classificar as paisagens de particular beleza e grande valor natural ou cultural (2006-2013).
- Incentivar os municípios na definição, classificação e gestão de áreas de paisagem protegida (2006-2013).
- Promover e incentivar a qualidade da arquitectura e da paisagem, tanto no meio urbano como rural, através de uma Política Nacional de Arquitectura e da Paisagem a desenvolver em articulação com outras políticas (2006-2013).
- Promover a inventariação, classificação e registo patrimonial dos bens culturais, nomeadamente dos valores patrimoniais arqueológicos (2006-2013).
- Regularizar a Lei de Bases do Património Cultural, promovendo a articulação com os Instrumentos de Gestão Territorial (2006-2007).

**1.11 — Avaliar e prevenir os factores e as situações de risco, e desenvolver dispositivos e medidas de minimização dos respectivos efeitos.** — Nas últimas décadas, fortaleceu-se a consciência de que existem riscos que ameaçam as populações e os territórios, merecendo parti-

cular atenção os que decorrem da actividade sísmica, dos movimentos de massa, da erosão do litoral, das cheias e inundações, dos incêndios, das secas e da desertificação, da contaminação de aquíferos e solos, da poluição do ar e de explosões. As medidas para enfrentar estes riscos têm-se polarizado mais na vertente reactiva, considerada nomeadamente nos dispositivos e Planos de Emergência.

O direito à segurança e à qualidade do ambiente é uma justa expectativa das populações, pelo que, nas áreas de risco, é necessário conhecer em profundidade os fenómenos e actividades perigosos, avaliar as suas consequências potenciais e criar e dispositivos de prevenção e de minimização dos respectivos efeitos, através quer da informação, educação e sensibilização, para que os cidadãos saibam adoptar as medidas de auto-protecção adequadas, quer da intervenção eficaz das entidades públicas.

Para compreender e prever os factores e circunstâncias determinantes das ameaças e riscos mencionados e assegurar as medidas preventivas e reactivas adequadas será indispensável o contributo activo da comunidade científica e de algumas das componentes mais avançadas do Sistema Científico e Tecnológico Nacional (SCTN), porque o conhecimento necessário neste domínio, além de altamente interdisciplinar, encontra-se ainda em fase de franco progresso.

#### Medidas prioritárias

- Definir uma Estratégia Nacional Integrada para a Prevenção e Redução de Riscos (2006-2007).
- Integrar na Avaliação Estratégica de Impactes de Planos e Programas e na Avaliação de Impacte Ambiental a avaliação de riscos naturais, ambientais e tecnológicos, em particular dos riscos de acidentes graves envolvendo substâncias químicas perigosas (2006-2013).
- Definir para os diferentes tipos de riscos naturais, ambientais e tecnológicos, em sede de Planos Regionais de Ordenamento do Território, de Planos Municipais de Ordenamento do Território e de Planos Especiais de Ordenamento do Território e consoante os objectivos e critérios de cada tipo de plano, as áreas de perigosidade, os usos compatíveis nessas áreas, e as medidas de prevenção e mitigação dos riscos identificados (2006-2013).
- Reforçar a capacidade de fiscalização e de investigação dos Órgãos de Polícia e o acompanhamento sistemático, através do SEPNA/GNR, das acções de prevenção, protecção e socorro, e garantir a unidade de planeamento e de comando destas operações através da institucionalização do Sistema Integrado de Operações de Protecção e Socorro (SIOPS), da autonomização dos Centros de Operação e Socorro e da definição do sistema de comando operacional (2006-2008).
- Reforçar a capacidade de intervenção de protecção e socorro perante situações de emergência, designadamente nas ocorrências de incêndios florestais ou de matérias perigosas e de catástrofes e acidentes graves, através da criação do Grupo de Intervenção de Protecção e Socorro (GIPS/GNR) (2006-2007).
- Desenvolver e aperfeiçoar os Planos de Emergência de base territorial, em articulação com os instrumentos de planeamento municipal, nomeadamente os de apoio à gestão urbanística, garantindo a preservação de acessibilidades quer para acesso dos meios de socorro quer para evacuação das populações (2006-2009).

- Actualizar e operacionalizar o Plano da Rede Nacional de Aeródromos Secundários e Heliportos enquanto elemento fundamental de apoio à segurança civil, em geral, e ao combate aos fogos florestais, em particular (2006-2013).
- Definir um sistema integrado de circuitos preferenciais para o transporte, armazenagem, eliminação e valorização de resíduos industriais (2006-2007).

**Objectivo estratégico 2 — Reforçar a competitividade territorial de Portugal e a sua integração nos espaços ibérico, europeu e global**

**Objectivos específicos**

- 1 — Reforçar a capacidade de as cidades se afirmarem como motores de internacionalização e desenvolvimento.
- 2 — Melhorar os sistemas e infra-estruturas de suporte à conectividade internacional de Portugal no quadro ibérico, europeu e global.
- 3 — Promover pólos regionais de competitividade e qualificar o emprego.
- 4 — Promover um maior equilíbrio na distribuição territorial da população e assegurar condições de atracção de populações de níveis elevados de qualificação.
- 5 — Implementar uma estratégia que promova o aproveitamento sustentável do potencial turístico de Portugal às escalas nacional, regional e local.

**2.1 — Reforçar a capacidade de as cidades se afirmarem como motores de internacionalização e desenvolvimento.** — As cidades são concentrações de capital e de potencialidades de desenvolvimento. Cada cidade apresenta elementos diferenciadores que podem ser valorizados na perspectiva da afirmação internacional do País.

A inserção de Portugal nas dinâmicas globais será fortemente determinada pela atractividade das cidades e pela forma como estas se assumirem como motores de inovação, de desenvolvimento económico e de criação e qualificação do emprego. A competitividade do País exige cidades bem equipadas, atractivas e funcionais, com níveis elevados de coesão social, com forte qualificação do capital humano e institucional cultural e económico, e bem integradas nos respectivos territórios. Uma atenção particular deverá ser dada, neste contexto, à consolidação e desenvolvimento dos sistemas de Ensino Superior e de Investigação e Desenvolvimento.

Portugal precisa de uma política de cidades que tenha uma forte componente de valorização dos factores específicos de cada cidade e de qualificação dos factores de atracção de actividades inovadoras.

As cidades serão um referencial fundamental para reduzir os impactes da situação periférica de Portugal e tornar o território nacional mais atractivo do investimento estrangeiro e dos actores que agem numa perspectiva global.

**Medidas prioritárias**

- Incentivar as cidades a assumirem uma visão estratégica de longo prazo, garantindo um posicionamento sólido e distintivo na economia do conhecimento a nível nacional e internacional (2006-2013).
- Promover programas estratégicos que potenciem a competitividade dos principais espaços de internacionalização da economia nacional, com destaque para os Arcos

Metropolitanos de Lisboa, do Noroeste e do Algarve, para a Madeira e para o sistema urbano do Centro Litoral (2006-2013).

- Desenvolver uma rede nacional de áreas de localização empresarial e de inovação, em articulação com os programas estratégicos de desenvolvimento regional e seguindo critérios que integrem o sistema de acessibilidades pré-existente (2006-2013).
- Incentivar parcerias locais para a competitividade entre as entidades empresariais e as unidades de ensino, formação, investigação e desenvolvimento tecnológico (2006-2013).
- Introduzir mecanismos de contratualização entre o Estado e as Autarquias Locais ou Associações de Municípios para o desenvolvimento de programas e projectos diferenciadores nos domínios da economia, da investigação e desenvolvimento, da qualificação e do emprego, dos serviços urbanos, da cultura, do desporto e da imagem da cidade (2006-2013).
- Incentivar a constituição e a participação das cidades e das regiões portuguesas em programas e redes de cooperação transeuropeus intensivos em conhecimento (2006-2013).

**2.2 — Melhorar os sistemas e infra-estruturas de suporte à conectividade internacional de Portugal no quadro ibérico, europeu e global.** — As plataformas aeroportuárias e os sistemas de transportes assumem um papel chave de suporte à conectividade internacional e de afirmação de Portugal no Mundo.

Neste contexto, o país deve conjugar as vertentes de integração europeia e ibérica com a valorização da sua vertente atlântica. Este é um dos caminhos mais profícuos para Portugal se afirmar no seio da União Europeia.

As decisões de investimento em infra-estruturas de transportes dos níveis superiores, bem como nas plataformas logísticas, não devem ser tomadas apenas numa óptica de serviço público. O apoio à eficiência e competitividade internacional das actividades económicas deve assumir uma importância primordial na determinação dessas decisões, garantindo-se em contrapartida que o essencial dos custos correspondentes ao investimento e exploração desses sistemas seja suportado pelas actividades beneficiadas. Tal não obsta a que o Estado surja como promotor quando necessário e que as condições da oferta possam reflectir critérios de equidade e de coesão territoriais.

Para reduzir a vulnerabilidade de Portugal como localização industrial face ao agravamento previsível dos custos de transporte rodoviário de mercadorias importa participar nos programas internacionais de promoção do transporte intermodal, criar condições propiciadoras de maior eficiência no Transporte Marítimo de Curta Distância e participar no Programa Europeu das Auto-estradas do Mar, e integrar a rede ferroviária nacional na rede ibérica e europeia.

Complementarmente, é de considerar que o projecto da Rede Rodoviária Transeuropeia constitui um instrumento válido para o reforço da coesão europeia em termos económicos e sociais.

**Medidas prioritárias**

- Construir o Novo Aeroporto Internacional de Lisboa com condições operacionais adequadas em termos de segu-

rança e ambiente, ajustadas ao desenvolvimento dos segmentos de negócios estratégicos de passageiros e carga e à promoção de conexões e interfaces dos transportes aéreos com os transportes terrestres, como forma de garantir uma maior coerência, integração e competitividade ao conjunto das infra-estruturas de transporte, enquanto factor determinante do desenvolvimento económico e social do País, bem como potenciar a inserção do País na rede global de transporte aéreo, através da captação/distribuição de tráfego nas rotas entre a Europa, África e América do Sul (2006-2013).

- Consolidar o papel estratégico do Aeroporto de Sá Carneiro, no Noroeste, e de Faro, no Sul, assegurando boas articulações intermodais com as redes de transportes terrestres (2006-2010).
- Implementar uma estratégia de afirmação dos portos nacionais, integrando-os nas “auto-estradas do mar” no espaço europeu, e desenvolver, em particular, uma estratégia para o sistema portuário de Sines, Setúbal e Lisboa, afirmando-o como porta atlântica do Sudoeste Europeu no contexto dos tráfegos marítimos à escala mundial e inserindo-o num grande corredor rodoviário e ferroviário de acesso a Espanha e ao interior do continente europeu (2006-2013).
- Elaborar e implementar um plano de desenvolvimento do Sistema Portuário Nacional que oriente as actuações dos organismos sectoriais e das Administrações Portuárias, enquadre os instrumentos de planeamento ao nível local e promova os desenvolvimentos mais reprodutivos e o alargamento de *hinterlands* em ambiente concorrencial, regulando a exploração comercial de terminais de forma a limitar excessos de poder de mercado (2006-2013).
- Rever os planos ferroviários existentes, articulando as soluções de alta velocidade nas deslocações internacionais e no eixo Lisboa-Porto com a concretização de um plano para a rede convencional, reforçando a interoperabilidade segundo padrões europeus, com destaque para a migração da bitola, eliminando os estrangulamentos à circulação de comboios de passageiros e de mercadorias (2006-2010).
- Promover a integração da rede ferroviária nas redes ibérica e europeia de passageiros e mercadorias, garantindo a possibilidade de transferência modal da rodovia para a ferrovia e reforçando, assim, a competitividade nacional e o papel de Portugal como plataforma de elevada acessibilidade no espaço europeu e global (2006-2013).
- Promover acções dirigidas aos principais sectores industriais com capacidade e potencial exportador, suscitando ganhos de competitividade nas cadeias logísticas através da introdução de novas tecnologias e consequente adaptação dos procedimentos de gestão (2006-2013).
- Promover a execução, no quadro do actual PRN, das vias que asseguram as ligações entre Portugal e Espanha, dando prioridade à conclusão da Rede Rodoviária Trans-europeia (2006-2013).

**2.3 — Promover pólos regionais de competitividade e qualificar o emprego.** — A valorização integrada dos recursos do território nacional exige que outras regiões, para além das duas grandes concentrações metropolitanas de Lisboa e do Porto, se integrem nas dinâmicas de internacionalização, o que pressupõe a cooperação entre cidades para ganharem escala, diversidade funcional e economias de aglomeração.

O que está em causa é, por um lado, o aproveitamento das “economias de proximidade”, para obter massa crítica, diversificação e dimensão funcional que aumentem as vantagens comparativas e o potencial de inovação e, por outro, estruturar sistemas subregionais densos em funções urbanas e em factores dinâmicos de desenvolvimento económico e de criação de emprego qualificado que possam evoluir para novos pólos regionais de competitividade.

O conceito de policentrismo, às diferentes escalas, adequa-se ao sistema de povoamento do País – assimétrico, regionalmente diferenciado – podendo contribuir não só para o aumento da competitividade, da qualidade do emprego e da coesão social e económica, como ainda para melhorar o desempenho das redes de equipamentos sociais.

As políticas de ordenamento do território e, em particular, a política de cidades deverão dar uma atenção particular às interacções cidade-região, ao reforço do “efeito cidade” como factor de desenvolvimento e à cooperação entre cidades próximas para exploração de complementaridades e sinergias.

#### Medidas prioritárias

- Introduzir nos instrumentos de financiamento das Autarquias e das infra-estruturas e equipamentos locais mecanismos incentivadores da cooperação intermunicipal (2006-2008).
- Promover o desenvolvimento de programas estratégicos de desenvolvimento regional, induzindo a criação de pólos de competitividade que assegurem o reposicionamento da região a nível internacional baseado nos novos factores de competitividade da economia do conhecimento (2006-2013).
- Promover redes de cooperação entre cidades vizinhas, para ganhar massa crítica nos modernos factores de competitividade e estruturar os diversos sistemas urbanos, recorrendo, nomeadamente, aos “contratos de aglomeração” para desenvolver a cooperação entre o Estado e as Autarquias Locais e à constituição de parcerias entre entidades públicas e destas com entidades privadas (2006-2013).
- Incentivar a cooperação inter-urbana em redes de natureza temática para valorizar recursos territoriais comuns em domínios relevantes para a procura turística, e para otimizar a qualificação e gestão de equipamentos colectivos, nomeadamente culturais e desportivos, e de espaços de implantação das actividades económicas (2006-2013).
- Promover Programas de Intervenção de Base Territorial, incluindo nesse contexto a qualificação do capital humano, em coerência com a estratégia consagrada no Plano Nacional de Emprego e tendo em vista estimular a competitividade e inovação dos territórios, desenvolver actividades mais qualificantes e melhorar a empregabilidade (2005-2008).

**2.4 — Promover um maior equilíbrio na distribuição da população e assegurar condições de atracção de populações de níveis elevados de qualificação.** — Portugal tem nos recursos humanos um dos grandes desafios de desenvolvimento. Por um lado, confronta-se com um problema quantitativo, dependendo do contributo da imigração para assegurar elevados níveis de crescimento. Por outro, há um enorme esforço a fazer no domínio da qualificação

para se atingirem significativos ritmos de acréscimo da produtividade. Finalmente, as alterações da estrutura e da geografia económica irão implicar a necessidade de maior flexibilidade na mobilidade residencial.

Interessaria criar condições para uma maior coerência da distribuição da população relativamente às dinâmicas económicas regionais e para que as cidades e regiões consigam atrair trabalhadores altamente qualificados em actividades intensivas em conhecimento que possibilitem a exploração plena do potencial de desenvolvimento.

Por um lado, trata-se de pôr em prática a componente de ordenamento territorial de uma política de acolhimento dos imigrantes. O Estado e as Autarquias locais, bem como as Instituições Privadas de Solidariedade Social, deverão organizar-se no sentido de oferecer boas condições de inserção aos imigrantes.

O objectivo de facilitar a mobilidade residencial deve articular-se com o de melhorar a atractividade das áreas com maiores níveis de despovoamento. Trata-se, ainda, de promover serviços urbanos de elevada qualidade atractivos de quadros qualificados das actividades económicas globais.

#### Medidas prioritárias

- Promover oportunidades de emprego qualificado em regiões com menor dinamismo económico e social, visando um maior equilíbrio na distribuição espacial da população nomeadamente de pessoas com níveis elevados de qualificação (2007-2013).
- Incentivar a mobilidade residencial através da maior eficiência do mercado de arrendamento, da adequação e maior flexibilidade do mercado e das condições de financiamento da aquisição de habitação, e da alteração dos modelos de gestão do parque público habitacional (2006-2010).
- Incentivar programas de reabilitação e revitalização urbana que promovam a inclusão social e criem espaços de elevada qualidade urbanística e ambiental (2006-2013).
- Apoiar iniciativas para valorizar actividades criativas, culturais e desportivas e atrair estratos populacionais mais jovens e qualificados, nomeadamente em áreas de menor densidade e vitalidade demográfica e social (2006-2013).
- Desenvolver uma política integrada de imigração que contemple o acolhimento e a inserção social de imigrantes e que lhes garanta a igualdade de tratamento no acesso aos serviços sociais, à educação, à habitação e ao emprego, respondendo às suas necessidades específicas e envolvendo a sociedade civil (2006-2013).

**2.5 — Implementar uma estratégia que promova o aproveitamento sustentável do potencial turístico de Portugal às escalas nacional, regional e local.** — Portugal deve dispor de uma estratégia de desenvolvimento do sector do Turismo e implementá-la com eficácia. Para além da relevância do sector para o desenvolvimento socio-económico das regiões, a implementação de uma estratégia de desenvolvimento turístico numa óptica de sustentabilidade constitui também uma via para o necessário ordenamento e reabilitação dos territórios.

Assim, serão elaborados instrumentos de gestão territorial, ou alterados os existentes, de forma a estimular uma oferta estruturada de produtos de turismo rural, cultural e de natureza, num contexto de desenvolvimento sustentá-

vel. No âmbito particular do turismo de natureza, serão desenvolvidos modelos de turismo nas Áreas Protegidas, compatíveis com o seu estatuto especial de conservação.

Será avaliado o potencial da costa portuguesa e da ZEE de forma a aferir a viabilidade e as condições de desenvolvimento dos produtos de turismo oceânico. Serão também avaliadas as necessidades de requalificação dos destinos de sol e praia já consolidados e ainda analisadas as melhores formas de aproveitamento sustentável das áreas costeiras.

Promover-se-ão modelos de desenvolvimento de turismo para cada um dos destinos turísticos e definir-se-ão mecanismos de articulação entre o desenvolvimento das regiões com elevado potencial turístico e as políticas do ambiente e do ordenamento do território.

Concretizar-se-á, em parceria com as autarquias locais, regiões e organizações locais de turismo e empresários do sector, acções de qualificação ambiental dos diversos destinos turísticos.

#### Medidas prioritárias

- Elaborar um Plano Estratégico Nacional de Turismo tendo em vista, nomeadamente, a definição e delimitação das regiões do País com actual especialização turística ou com significativo potencial de desenvolvimento turístico nas suas múltiplas componentes (2006-2007).
- Elaborar Planos Sectoriais de Turismo que definam as linhas orientadoras dos modelos de desenvolvimento pretendidos para as áreas com maiores potencialidades de desenvolvimento turístico (2006-2009).

**Objectivo estratégico 3 — Promover o desenvolvimento policêntrico dos territórios e reforçar as infra-estruturas de suporte à integração e à coesão territoriais**

#### Objectivos específicos

1 — Reforçar os centros urbanos estruturantes das regiões, em particular nos espaços de urbanização difusa e nas regiões menos desenvolvidas.

2 — Estruturar e desenvolver as redes de infra-estruturas de suporte à acessibilidade e à mobilidade, favorecendo a consolidação de novas centralidades urbanas e de sistemas urbanos mais policêntricos.

3 — Promover um desenvolvimento urbano mais compacto e policêntrico, contrariando a construção dispersa e a urbanização difusa e incentivando o reforço de centralidades intra-urbanas.

4 — Racionalizar e qualificar os espaços para implantação de actividades económicas, tendo em vista a exploração de economias de aglomeração e o desenvolvimento policêntrico dos territórios.

5 — Promover um desenvolvimento rural ajustado à diversidade dos territórios, considerando em especial as necessidades e a especificidade das áreas mais vulneráveis e despovoadas.

#### Objectivos específicos

**3.1 — Reforçar os centros urbanos estruturantes das regiões, em particular nos espaços de urbanização difusa e nas regiões menos desenvolvidas.** — A promoção da coesão territorial pressupõe a capacidade de as cidades dinamizarem processos de desenvolvimento regional e as-



segurarem o acesso generalizado a serviços de interesse geral, incluindo os serviços económicos. Por outro lado, a eficiência das intervenções de desenvolvimento regional depende da forma como as diversas acções se reforçam mutuamente, o que implica a concentração de intervenções tomando a rede de cidades como referência.

Nas áreas de urbanização difusa torna-se necessário estruturar polarizações urbanas que racionalizem as redes de infra-estruturas e equipamentos. Nas áreas de menor desenvolvimento, o reforço das cidades é condição de suporte ao desenvolvimento das actividades económicas e do emprego e de renovação demográfica, social e cultural.

Para além de uma atenção particular ao desenvolvimento das cidades de média dimensão, importa reconhecer o papel dos pequenos centros, sobretudo no desenvolvimento sustentável do espaço rural.

#### Medidas prioritárias

- Promover as capacidades das cidades nos domínios do crescimento económico, do emprego e da qualificação do capital humano e institucional, designadamente através do apoio a iniciativas em parceria dos actores económicos e institucionais locais (2006-2013).
- Racionalizar a localização dos serviços da Administração e incentivar a sua qualificação para uma resposta eficiente às empresas e aos cidadãos (2006-2013).
- Introduzir nos sistemas de apoio ao investimento critérios que favoreçam soluções e actividades inovadoras nos centros urbanos mais dinâmicos das regiões menos desenvolvidas (2006-2013).

**3.2 — Estruturar e desenvolver as redes de infra-estruturas de suporte à acessibilidade e à mobilidade, favorecendo a consolidação de novas centralidades urbanas e de sistemas urbanos mais policêntricos.** — As infra-estruturas e redes de transportes assumem um papel chave da acessibilidade e mobilidade inter e intra-regional e, portanto, como impulsionadores da coesão, integração e ordenamento territorial do país.

O sistema infraestrutural de suporte das acessibilidades constitui também um dos pilares fundamentais do modelo territorial policêntrico que se visa promover.

No desenvolvimento dos sistemas de transportes e para assegurar a eficiência das deslocações assume especial relevância a boa articulação e integração entre redes de diferentes níveis hierárquicos e modos de transporte, especialmente nas parcelas do território com menor densidade de ocupação.

#### Medidas prioritárias

- Rever o desenho institucional e a gestão do sector dos transportes na Administração Pública, implementando autoridades regionais e metropolitanas e melhorando quer a eficiência e coordenação das políticas de transportes, quer a sua articulação com as políticas do ordenamento do território e do ambiente (2006-2010).
- Assegurar no planeamento da Rede Ferroviária de Alta Velocidade a articulação com as linhas e serviços do caminho de ferro convencional e dos metropolitanos e, quando se trate de estações localizadas fora dos perímetros urbanos, a ligação à rede rodoviária fundamental (IP's e IC's) (2006-2013).

- Restringir o apoio do Governo à implantação de estações de camionagem (interfaces rodoviárias) aos casos em que esta ocorra em áreas urbanas centrais, permitindo uma fácil acessibilidade pedonal e uma articulação eficiente com as carreiras do transporte colectivo urbano existentes (2006-2013).
- Rever o PRN numa perspectiva de integração no sistema de gestão territorial em vigor (2006-2010).
- Promover o investimento na articulação entre a rede rodoviária de nível superior (IP's e IC's) e as redes de hierarquia inferior, através de vias com características adequadas à função a que se destinam, integrando os programas de Variantes e Circulares a centros urbanos (2006-2010).
- Integrar no planeamento municipal e inter-municipal a dimensão financeira dos sistemas de transportes e de mobilidade, programando os investimentos, os subsídios e a captação de valor junto dos beneficiários indirectos de forma a assegurar a boa gestão e a sustentabilidade da exploração desses sistemas (2006-2013).
- Promover a elaboração de planos de mobilidade intermunicipais que contribuam para reforçar a complementaridade entre centros urbanos vizinhos e para uma maior integração das cidades com o espaço envolvente (2006-2013).

**3.3 — Promover um desenvolvimento urbano mais compacto e policêntrico, contrariando a construção dispersa e a urbanização difusa e incentivando o reforço das centralidades intra-urbanas.** — A qualificação e a afirmação internacional das áreas metropolitanas de Lisboa e Porto devem passar pela consolidação do policentrismo intra-metropolitano e pela qualificação de todas as classes de espaços, no sentido de as tornar mais atraentes e competitivas.

Vastos espaços do País desenvolveram-se segundo um modelo de urbanização difusa e, de forma mais ou menos intensa, são generalizadas as pressões para a construção dispersa. Esses processos, além dos custos que implicam, originam a desestruturação dos espaços rurais, agrícolas e florestais.

Em geral, as áreas propostas para expansão urbana em sede de PDM ultrapassam as necessidades decorrentes do desenvolvimento sócio-demográfico e económico dos concelhos o que origina grandes disfunções, agravando o custo de infra-estruturas, incentivando o abandono de actividades agrícolas e o alargamento dos solos expectantes e aumentando a descontinuidade dos tecidos urbanos e a degradação das paisagens.

Por outro lado, existe uma clara associação entre o crescimento, extensivo e intensivo, das periferias e o abandono dos núcleos urbanos centrais. Apesar de nos últimos dez anos ter havido um grande esforço das autarquias para reabilitar os núcleos históricos e as áreas centrais das aglomerações urbanas, não se conseguiu contrariar suficientemente o seu abandono, sendo necessário reforçar a intervenção neste domínio.

#### Medidas prioritárias

- Rever o quadro legal para que nas áreas metropolitanas de Lisboa e do Porto se verifique uma maior articulação entre o desenvolvimento de novas urbanizações e o sistema de transportes, nomeadamente através do condicionamento da aprovação de planos de pormenor e do li-

cenciamento de loteamentos à avaliação dos seus impactos no sistema de mobilidade (2006-2009).

- Reforçar a componente estratégica dos Planos Directores Municipais, integrando no seu conteúdo a definição de opções sobre a dimensão e as formas de desenvolvimento urbano mais adequadas aos respectivos territórios (2006-2009).
- Definir nos PROT o quadro estratégico de organização dos sistemas regionais de ordenamento do território, designadamente nos domínios ecológico, urbano e das acessibilidades e mobilidade (2006-2007).
- Incentivar novas parcerias para o desenvolvimento de programas integrados de reabilitação, revitalização e qualificação das áreas urbanas, reforçar e agilizar o papel das Sociedades de Reabilitação Urbana e rever o enquadramento fiscal e financeiro das operações integradas nestes programas (2006-2009).
- Promover mecanismos de combate à especulação fundiária, incluindo a fixação de prazos máximos razoáveis dentro dos quais direitos adquiridos, designadamente por actos ou contratos de conteúdo urbanístico, caducam sem direito a indemnização (2006-2007).

**3.4 — Racionalizar e qualificar os espaços para implantação e desenvolvimento de actividades económicas, tendo em vista a exploração de economias de aglomeração e o desenvolvimento policêntrico dos territórios.** — As estruturas de povoamento, em particular nas áreas de urbanização difusa e nos espaços de baixa densidade, aliadas à estrutura de administração do território, aumentam o risco de dispersão de investimentos em infra-estruturas económicas que não atingem a escala e a especialização necessárias para acolher com eficiência as actividades económicas e para prestar os serviços mais sofisticados.

A excessiva competição pela oferta de espaços para implantação de actividades económicas não favorece ganhos de dimensão suficientes para reforçar o potencial de desenvolvimento das regiões. O estabelecimento de redes de espaços de implantação e desenvolvimento de actividades económicas é, pois, condição necessária ao ordenamento do território, ao reforço das interdependências entre centros urbanos, à coesão territorial e ao uso racional dos recursos públicos.

Os PROT e os PDM deverão estabelecer princípios para localização de actividades económicas que imponham o respeito pelos sistemas biofísicos, optimizem as economias de proximidade e aglomeração, e minimizem os riscos e impactos ambientais.

#### Medidas prioritárias

- Estabelecer regras que condicionem a uma avaliação de impacto regional o financiamento público de infra-estruturas e equipamentos económicos desenvolvidos fora de um quadro de cooperação intermunicipal, considerando, em particular, a viabilidade de idênticos projectos já realizados ou programados para espaços vizinhos (2006-2007).
- Promover um programa nacional de qualificação das áreas de localização de actividades económicas orientado para minimizar os impactos ambientais e visuais e os riscos ambientais e tecnológicos, garantindo a existência de espaços que possibilitem o célebre licenciamento e implementação de actividades económicas (2006-2013).

- Definir mecanismos que induzam a implementação de novos equipamentos e infra-estruturas económicas e a transferência dos existentes para a rede nacional de áreas de localização empresarial e de inovação (2006-2008).

**3.5 — Promover um desenvolvimento rural ajustado à diversidade dos territórios, considerando em especial as necessidades e a especificidade das áreas mais vulneráveis e despovoadas.** — O desenvolvimento sustentável dos territórios rurais deve integrar as vertentes do incentivo à competitividade dos sectores agrícola e florestal, da gestão do espaço rural e do ambiente, e da promoção da qualidade de vida e da diversificação das actividades económicas.

As estratégias de desenvolvimento rural devem também ter em conta as potencialidades, necessidades e problemas específicos dos diferentes tipos de áreas, o que se revela especialmente pertinente no caso português, dada a enorme diversidade dos seus territórios rurais.

Neste contexto, as áreas rurais mais marginais e confrontadas com problemas de despovoamento, designadamente áreas de montanha e áreas de fronteira, assumem importante expressão territorial e justificam uma especial atenção.

A vitalidade e a modernização das áreas rurais dependem de uma boa articulação com os centros urbanos. Assim, a política para os espaços rurais deve promover as parcerias urbano-rural, valorizando a função residencial dos aglomerados rurais e a dimensão estratégica dos centros urbanos no apoio ao desenvolvimento rural.

#### Medidas prioritárias

- Definir e implementar uma estratégia de desenvolvimento rural que tenha em conta os problemas específicos dos territórios rurais, em especial os das áreas mais vulneráveis e ameaçadas de despovoamento, e que inclua instrumentos de apoio: ao aumento da competitividade dos sectores agrícola e florestal; à gestão sustentável dos espaços rurais e dos recursos naturais; à diversificação da economia e do emprego; e à qualidade de vida nas zonas rurais (2006-2013).
- Incentivar parcerias entre as autarquias locais e outros agentes, tendo em vista o ordenamento e desenvolvimento de áreas específicas do território e recorrendo, em particular, à elaboração e implementação dos Projectos de Intervenção em Espaço Rural (PIER) (2006-2013).
- Desenvolver uma rede de “centros de qualidade e inovação” em meio rural, explorando as potencialidades das tecnologias de informação e comunicação e a melhoria das condições locais de acessibilidade e de atracção residencial (2006-2013).
- Promover o desenvolvimento de soluções inovadoras na organização de sistemas de transportes à escala local (municipal/intermunicipal), incluindo o recurso a frotas de automóveis de gestão centralizada, que assegurem níveis elevados de acessibilidade a todos os grupos da população das áreas rurais (2006-2013).

**Objectivo estratégico 4 — Assegurar a equidade territorial no provimento de infra-estruturas e de equipamentos colectivos e a universalidade no acesso aos serviços de interesse geral, promovendo a coesão social**

**Objectivos específicos**

1 — Promover o ordenamento das redes de educação do pré-escolar, do ensino básico e do secundário, da formação tecnológico/profissionalizante e da educação e formação de adultos, e implementar critérios de racionalidade no ordenamento territorial do ensino superior.

2 — Desenvolver uma rede nacional de prestação de cuidados de saúde que garanta a universalidade de acesso e racionalize a procura do Serviço Nacional de Saúde (SNS), valorizando os cuidados de saúde primários e a resposta aos grupos mais vulneráveis.

3 — Desenvolver programas e incentivar acções que melhorem as condições de habitabilidade, nomeadamente no que se refere aos grupos sociais mais vulneráveis.

4 — Desenvolver programas que favoreçam a integração social e urbana dos grupos sociais mais vulneráveis face à pobreza e à exclusão social.

5 — Desenvolver uma rede supra-municipal articulada de equipamentos desportivos e de lazer activo que valorize a motricidade, aprofunde a equidade de acesso e qualifique a evolução do sistema urbano.

6 — Dinamizar uma rede de equipamentos culturais que valorize identidades, patrimónios e formas de expressão artística num quadro de aprofundamento da educação para a cultura e de reforço da equidade de acesso e da participação nas actividades culturais.

7 — Desenvolver os serviços de abastecimento público de água, e de recolha, tratamento e reutilização de águas residuais e de resíduos, estruturando a gestão na óptica da co-responsabilidade social e melhorando os níveis e a qualidade de atendimento.

8 — Desenvolver as redes de infra-estruturas, de equipamentos e de serviços de suporte à acessibilidade e à mobilidade, reforçando a segurança, a qualidade de serviço e as condições de equidade territorial e social.

9 — Planear e implementar uma rede integrada de serviços de Justiça, definindo a distribuição e implantação geográfica dos equipamentos públicos de Justiça, nomeadamente tribunais, julgados de paz, conservatórias, prisões e centros educativos.

**Objectivos específicos**

**4.1 — Promover o ordenamento das redes de educação do pré-escolar, do ensino básico e do secundário, da formação tecnológico/profissionalizante e da educação e formação de adultos, e implementar critérios de racionalidade no ordenamento territorial do ensino superior.** — Ao Estado compete promover o desenvolvimento de uma rede nacional de educação pré-escolar, de ensino básico e secundário, de formação tecnológico/profissionalizante e de educação e formação de adultos que envolva entidades públicas e privadas e garanta a equidade de acesso, respondendo com eficácia e eficiência às necessidades de desenvolvimento.

Simultaneamente, importa aprofundar as políticas de descentralização de competências no domínio do ensino, quer para as autarquias quer para associações intermunicipais, implementando sistemas territoriais de gestão integrada dos recursos educativos.

A estruturação territorial da rede de ensino superior, universitário e politécnico, deve ser enquadrada por princípios de racionalização nacional e regional da oferta, tendo em vista um melhor aproveitamento dos recursos, as-

segurando a formação técnica, a capacidade de inovação e a preparação científica e cultural indispensáveis ao processo de desenvolvimento do país e das regiões.

**Medidas prioritárias**

- Reestruturar e consolidar as redes de educação pré-escolar e de ensino básico, em consonância com as dinâmicas de povoamento e assegurando que a dimensão mínima das escolas seja adequada às necessidades pedagógicas e à eficiência da oferta educativa (2006-2013).
- Reorganizar e valorizar as redes de agrupamentos e de escolas de ensino secundário (geral, e tecnológico/profissionalizante) em articulação com a rede de centros de formação profissional, considerando a dinâmica da procura, as necessidades de desenvolvimento do país e o sistema de acessibilidades, com destaque para o transporte público (2006-2013).
- Definir os Territórios Educativos, tendo em vista implementar Programas Educativos Intermunicipais e instituir Conselhos Intermunicipais de Educação e Aprendizagem, com representação das Comunidades Educativas e de outros agentes da sociedade civil, e elaborar a Carta Nacional de Territórios Educativos e as Cartas Educativas respeitantes cada um desses Territórios (2006-2013).
- Incentivar a criação de sistemas integrados de transportes que garantam, em meio rural e nos aglomerados urbanos, a acessibilidade aos estabelecimentos de educação (2006-2013).
- Avaliar e reestruturar a rede de ensino superior, universitário e politécnico, segundo padrões de referência internacional e respondendo com eficiência aos desafios do desenvolvimento científico e tecnológico e da inovação e competitividade do país (2006-2013).
- Promover, aos níveis regional, inter-regional e internacional, cooperações e parcerias para desenvolver o potencial do ensino superior, envolvendo as instituições de ensino superior e outras instituições públicas e privadas (2006-2013).

**4.2 — Desenvolver uma rede nacional de prestação de cuidados de saúde que garanta a universalidade de acesso e racionalize a procura do Serviço Nacional de Saúde (SNS), valorizando os cuidados de saúde primários e a resposta aos grupos mais vulneráveis.** — A rede nacional de saúde deve assegurar a todos os cidadãos o acesso a cuidados de saúde eficazes e de qualidade para melhorar a sua qualidade de vida e as suas condições de desempenho profissional.

O ordenamento territorial dos recursos da saúde deverá permitir a articulação aos vários níveis da rede de cuidados de saúde, evitando dificuldades e disfunções e garantido a sua proximidade às populações. Neste sentido, será promovida a articulação entre cuidados de saúde primários hospitalares e continuados, de forma a alcançar maiores níveis de efectividade e de eficiência do sistema de saúde, e será reforçado o papel da rede de cuidados de saúde primários e de saúde pública no quadro do Sistema Nacional de Saúde.

**Medidas prioritárias**

- Qualificar a investigação em saúde e os recursos humanos, mediante programas de investigação e de formação desenvolvidos à luz das necessidades nacionais e regio-

nais em saúde e dirigidos designadamente aos profissionais e aos serviços de saúde pública locais (2006-2013).

- Elaborar e implementar um Plano Nacional da Rede Hospitalar, para reordenar a rede hospitalar em consonância com as determinantes regionais da demografia, da morbilidade e dos sistemas de povoamento e de acessibilidades, com destaque para o transporte público (2006-2013).
- Dotar a rede de cuidados de saúde primários dos meios e valências necessários a um desempenho eficaz face aos quadros de morbilidade de cada território de saúde, dando cumprimento às normas nacionais e às orientações da “Estratégia da Comunidade Europeia em Matéria de Saúde” (2006-2013).
- Desenvolver Unidades de Saúde Familiares polivalentes, no âmbito dos cuidados de saúde primários (CSP), próximas dos cidadãos residentes em meio urbano ou rural, e densificar os equipamentos de CSP nas áreas periurbanas de rápido crescimento demográfico (2006-2013).
- Promover a articulação dos serviços de saúde com as comunidades multi-culturais, garantindo o seu acesso ao sistema de saúde (2006-2013).
- Desenvolver parcerias público-públicas ao nível regional e local, em especial com as autarquias, para facilitar o acesso dos cidadãos a cuidados de saúde de proximidade e implementar Serviços Comunitários de Proximidade no apoio integrado aos idosos, particularmente no apoio domiciliário, incentivando o contributo do voluntariado jovem como forma de aproximação geracional e de solidariedade (2006-2013).
- Desenvolver a Rede de Cuidados Continuados Integrados, adaptando as estruturas de saúde e reformulando os acordos com as Misericórdias e IPSS, em articulação com o MTSS (2006-2013).
- Elaborar a rede nacional de diagnóstico e prestação de cuidados através do uso da informática e telecomunicações e desenvolver a aplicação das novas tecnologias no acesso à prestação de cuidados de saúde primários, sobretudo em meio rural, implementando o conceito de “e-saúde” (2006-2013).
- Garantir a cobertura da totalidade do território continental pelos Centros de Orientação de Doentes Urgentes (CODU), bem como pelas Viaturas Médicas de Emergência e Reanimação (VMER), e consolidar o sistema integrado de transporte secundário devidamente coordenado centralmente (2006-2007).
- Definir uma rede de heliportos e locais de aterragem de emergência devidamente certificados para voos de emergência médica (2006-2007).

**4.3 — Desenvolver programas e incentivar acções que melhorem as condições de habitabilidade, nomeadamente no que se refere aos grupos sociais mais vulneráveis.** — As Administrações central e local, isoladamente ou em parceria com entidades da sociedade civil, deverão intervir sobre as questões da habitação promovendo a qualidade de vida urbana e o acesso dos cidadãos a uma habitação condigna, segundo critérios de qualidade, equidade, mobilidade e sustentabilidade.

Verificando-se uma tendência de envolvimento crescente das autarquias locais no domínio da habitação esta questão deve assumir uma importância reforçada nos instrumentos de ordenamento do território de nível municipal.

#### Medidas prioritárias

- Promover a inserção nos instrumentos de planeamento municipal dos objectivos sociais de combate à segregação urbana e de acolhimento e integração dos imigrantes, designadamente através da institucionalização dos princípios da variedade e mistura de usos e tipologias de habitação (2006-2013).
- Concluir os Programas Especiais de Realojamento e implementar Programas Municipais de Realojamento em coerência com os objectivos de equidade social e territorial (2006-2013).
- Incentivar o cumprimento de objectivos sociais por parte dos promotores imobiliários, designadamente através da afectação de uma quota parte de habitação nova ou a reabilitar a pessoas com carências económicas, por exemplo, na construção de habitação social ou em operações integradas de revitalização urbana, contribuindo para o desenvolvimento de comunidades urbanas sustentáveis (2006-2013).
- Desenvolver intervenções de construção, qualificação e promoção habitacional numa perspectiva integrada de habitabilidade urbana e de sustentabilidade da mobilidade, garantindo uma resposta adequada do sistema de transportes públicos (2006-2013).

**4.4 — Desenvolver programas que favoreçam a integração social e urbana dos grupos sociais mais vulneráveis face à pobreza e à exclusão social.** — A afirmação de uma política social activa no sentido da eliminação da pobreza e exclusão pressupõe o desenvolvimento de uma consciência colectiva dos problemas sociais e a crescente mobilização da sociedade portuguesa.

Nesses sentido é fundamental congregar esforços, com base na adesão voluntária das autarquias e das outras entidades públicas ou privadas sem fins lucrativos que actuam nos mesmos territórios, contribuindo, assim, para um desenvolvimento social enraizado nas dinâmicas opções locais e regionais.

#### Medidas prioritárias

- Desenvolver intervenções de base territorial de combate à pobreza e à exclusão social, em parceria com as Autarquias e Instituições públicas e privadas, promovendo acções que contribuam para o desenvolvimento e qualificação de grupos excluídos socialmente ou com necessidades de apoio específico, nomeadamente imigrantes (2006-2013).
- Reforçar o desenvolvimento das Redes Sociais, através da consolidação e alargamento das parcerias a nível local e do aprofundamento da abordagem estratégica, articulando-as, nomeadamente, com os instrumentos de desenvolvimento e gestão territorial (2006-2013).
- Desenvolver um planeamento participado e reforçar a oferta de equipamentos de solidariedade e acção social, por forma a responder com eficácia às necessidades dos diferentes grupos sociais, nomeadamente, da infância e juventude, da população idosa, dos deficientes e de outros grupos vulneráveis, contribuindo para a promoção da equidade, da inclusão social e de uma resposta concertada de apoio às famílias (2006-2013).
- Reforçar a oferta de equipamentos desportivos de base, de forma a promover a função do desporto e da actividade física quer na melhoria do estado geral de saúde

das populações mais vulneráveis, quer na promoção da sua inclusão social (2006-2013).

- Ampliar os programas de segurança de proximidade e comunitários por parte das forças de segurança, e desenvolver, em especial, acções de apoio a idosos, crianças em idade escolar e mulheres vítimas de violência (2006-2009).

**4.5 — Desenvolver uma rede supra-municipal articulada de equipamentos desportivos e de lazer activo que valorize a motricidade, aprofunde a equidade de acesso e qualifique a evolução do sistema urbano.** — Deve promover-se o reforço do papel da actividade física e desportiva como contributo para melhorar a qualidade de vida e a inserção social das populações.

Importa avaliar as distorções qualitativas e quantitativas da distribuição dos equipamentos desportivos aos vários níveis de gestão territorial, tendo em vista um melhor ordenamento e programação da oferta, em consonância com as determinantes da demografia e do sistema urbano, e um maior estímulo à prática desportiva formal e informal.

#### Medidas prioritárias

- Implementar orientações de ordenamento do território e desenvolver a oferta de equipamentos destinados às actividades de lazer activo e de desporto, com vista a aumentar os índices de actividade física e de prática desportiva da população (2006-2013).
- Elaborar e implementar um Plano Nacional de Ordenamento da Rede de Equipamentos Desportivos Estruturantes, que promova a articulação e rendibilização dos investimentos e que incentive o estabelecimento de novas parcerias (2006-2008).
- Elaborar e implementar Cartas Desportivas de âmbito municipal e/ou intermunicipal, que assegurem em cada território desportivo uma oferta racional e com sustentabilidade financeira, aprofundando as complementaridades entre diferentes tipologias de equipamentos e mobilizando a população para a prática desportiva (2006-2008).
- Ordenar e regulamentar a utilização dos espaços de prática de desporto de natureza, dentro e fora de Áreas Protegidas, para promover um desenvolvimento consonante com as regras de preservação ambiental (2006-2009).

**4.6 — Dinamizar uma rede de equipamentos culturais que valorize identidades, patrimónios e formas de expressão artística num quadro de aprofundamento da educação para a cultura e de reforço da equidade de acesso e da participação nas actividades culturais.** — É necessário criar, nas regiões, condições para a dinamização cultural, numa perspectiva de igualdade de oportunidades e de acesso à cultura e de incentivo à participação das populações. Para tal o Estado deve promover uma rede nacional de equipamentos culturais articulada com a valorização das cidades médias e interligada com outros equipamentos públicos.

Neste sentido, será reforçada e racionalizada a oferta de espaços e equipamentos culturais, serão potenciadas as articulações entre a educação para as artes e o sistema de ensino, no intuito de criar públicos e desenvolver e democratizar a expressão artística, e serão estimuladas e apoiadas as iniciativas que dinamizem e promovam o turismo cultural.

#### Medidas prioritárias

- Dar continuidade aos programas de recuperação e expansão da rede de equipamentos culturais (museus, cine-teatros, centros culturais etc.), em parceria com as autarquias e os particulares (2006-2013).
- Apoiar as iniciativas de itinerância cultural, como forma de aproximar a oferta cultural das populações e rendibilizar a rede de equipamentos existentes (2006-2013).
- Realizar, aos níveis regional e local, Planos Estratégicos de Desenvolvimento Cultural, com envolvimento das autarquias e outros actores sociais pertinentes e onde se articulem os objectivos do desenvolvimento cultural, da coesão social e do ordenamento do território (2006-2013).

**4.7 — Desenvolver os serviços de abastecimento público de água, e de recolha, tratamento e reutilização de águas residuais e de resíduos, estruturando a gestão na óptica da co-responsabilidade social e melhorando os níveis e a qualidade de atendimento.** — Para promover a coesão nacional, defender os valores ecológicos e garantir a segurança e o bem-estar dos cidadãos, o Estado definirá o modelo de regulação e o papel dos intervenientes nos sectores das águas e resíduos, e as formas de coordenação da sua intervenção, com vista à prestação eficiente de serviços de qualidade à generalidade da população.

Neste quadro, será desenvolvida uma política integrada de gestão de resíduos, urbanos, industriais e hospitalares, que fomente a redução na fonte, a reutilização e a reciclagem, bem como a sua valorização e deposição final em condições seguras, em particular dos resíduos industriais perigosos, assegurando uma actualização permanente das soluções adoptadas face aos progressos científico e tecnológico verificados neste sector.

Serão também assegurados serviços de abastecimento de água potável e de drenagem e tratamento de águas residuais com elevado nível de qualidade à generalidade da população portuguesa, a preços compatíveis com as condições geográficas e sócio-económicas dos diversos grupos de utilizadores, garantindo a recuperação integral do custo dos serviços e discriminando positivamente o uso eficiente das águas.

#### Medidas prioritárias

- Implementar a Política Nacional de Resíduos consubstanciada nos Planos Nacionais de Gestão de Resíduos e nos Planos Estratégicos Sectoriais dos Resíduos Sólidos Urbanos (PERSU), dos Resíduos Industriais e dos Resíduos Hospitalares, assegurando a integração das suas orientações nos instrumentos de gestão territorial de âmbito regional, inter-municipal e municipal (2006-2013).
- Consolidar a rede de pontos de recolha selectiva dos diferentes fluxos de resíduos, com uma adequada cobertura nacional, numa óptica de proximidade ao cidadão (2006-2009).
- Elaborar e implementar o Plano Estratégico de Abastecimento de Água e de Saneamento de Águas Residuais (PEAASAR 2007-2013), por forma a assegurar o cumprimento dos objectivos de abastecimento de água para consumo humano e de tratamento de águas residuais urbanas, através da realização dos investimentos necessários para servir a generalidade da população portuguesa com elevada qualidade e a preços acessíveis (2007-2013).

- Localizar todas as captações estratégicas de água e definir as respectivas zonas de protecção, bem como localizar as principais ETAR, Aterros Sanitários e Ecocentros e respectivas zonas de protecção (2006-2007).
- Definir critérios para a elaboração de Planos de Segurança, de Qualidade e Quantidade do recurso Água, aumentando a protecção e monitorização da “Reserva Nacional Estratégica de Água” (elaborar planos de contingência, identificar as origens e as infra-estruturas de armazenamento de água) (2006-2008).

**4.8 — Desenvolver as redes de infra-estruturas, de equipamentos e de serviços de suporte à acessibilidade e mobilidade, reforçando a segurança, a qualidade de serviço e as condições de equidade territorial e social.** — O sistema de transportes e de acessibilidades intervém de modo preponderante no suporte à circulação e mobilidade de pessoas e bens.

O seu papel é estratégico e multifacetado, funcionando, simultaneamente, como pilar do posicionamento do país na Europa e no Mundo, como factor da competitividade da economia, como elemento estruturante do ordenamento do território e garante da coesão territorial, e como condicionante da equidade social e da qualidade de vida das pessoas.

Consequentemente torna-se fundamental articular as opções de gestão territorial com as políticas sectoriais em matéria de acessibilidades e transportes, tendo por base princípios de eficiência económica, de equidade social e de respeito pelo ambiente e visando contribuir para melhorar a qualidade do ar e diminuir as emissões de GEE, designadamente por via da melhoria da eficiência energética dos sistemas de transporte.

Assim, a equidade no acesso aos sistemas de transporte constitui um princípio fundamental a respeitar e a eficiência dos sistemas de transportes deve ter em vista, entre outros factores, o suporte à qualidade de vida das pessoas, com atenção especial para as necessidades específicas de pessoas mais vulneráveis em termos sociais ou físicos.

A implantação de interfaces multimodais de transportes em áreas urbanas centrais deve respeitar os seguintes critérios: eficiência das articulações estabelecidas entre os vários modos de transporte; fácil acesso pedonal; localização nas imediações de equipamentos colectivos de grande atracção de utentes, melhorando assim a acessibilidade geral a esses equipamentos e aumentando a competitividade do transporte público.

O aumento da segurança rodoviária e a correlativa diminuição da sinistralidade rodoviária devem constituir também prioridades de primeira linha.

#### Medidas prioritárias

- Integrar nos planos de infra-estruturas viárias as questões da mobilidade para todos os segmentos da população, sobretudo os mais dependentes de ajuda pública, e da segurança dos transportes, complementando a apresentação de traçados com as especificações funcionais das redes viárias aos vários níveis hierárquicos, e com as exigências de acessibilidade em transportes colectivos às diferentes parcelas do território e dos equipamentos colectivos (2006-2013).
- Implementar uma Política Metropolitana de Transportes como suporte de uma mobilidade sustentada, no quadro

da organização e gestão pública do sistema de transportes (2006-2009).

- Lançar programas para a plena integração física, tarifária e lógica dos sistemas de transportes de passageiros, garantindo informação acessível relativa à oferta dos vários modos, particularmente nas grandes aglomerações urbanas, promovendo, assim, a intermodalidade (2006-2013).
- Assegurar que na revisão dos Planos Directores Municipais as redes de transporte e mobilidade, tendo em atenção os planos de mobilidade de pessoas e bens, sejam consideradas nos processos de redefinição dos usos do solo, favorecendo a maior intensidade construtiva e a localização preferencial de equipamentos colectivos e de serviços de forte atracção de público nas áreas com melhor acessibilidade em transportes colectivos (2006-2010).
- Reduzir para metade em cada período de 10 anos o número de acidentes e mortes rodoviários em Portugal através da execução dos Planos Nacionais de Segurança Rodoviária (2006-2013).
- Desenvolver junto dos jovens, de preferência nos estabelecimentos de ensino, acções de formação, educação e sensibilização sobre segurança rodoviária, tendo em vista o conhecimento das principais regras e sinais de trânsito e a adopção de comportamentos defensivos e seguros (2006-2013).
- Desenvolver inspecções de segurança rodoviária, entendidas como exames formais a vias em exploração, visando padrões de segurança europeus (2006-2013).
- Aprovar a obrigatoriedade de auditorias de segurança rodoviária para todos os projectos de construção e conservação de estradas, sendo essas auditorias realizadas, por entidade independente ou, dentro da mesma entidade, em unidade orgânica distinta da do projecto (2006-2010).

**4.9 — Planear e implementar uma rede integrada de serviços de Justiça, definindo a distribuição e implantação geográfica dos equipamentos públicos de Justiça, nomeadamente tribunais, julgados de paz, conservatórias, prisões e centros educativos.** — Num quadro de coesão nacional e de promoção de valores de uma Justiça mais eficiente e próxima dos cidadãos, o Estado deve implementar o modelo de rede nacional que garanta a equidade de acesso, sustente e impulsione a eficácia da resposta judicial e de resolução de litígios, e promova o desenvolvimento económico e social.

A estruturação territorial das redes da Justiça deve ser enquadrada por princípios de racionalização e proximidade, tendo em vista um melhor aproveitamento dos recursos disponíveis e o ajustamento da capacidade de oferta às necessidades da procura real e perspectivada de meios de resolução de litígios e de meios auxiliares da Justiça.

#### Medidas prioritárias

- Implementar a reforma do Mapa judiciário – rede de tribunais, promovendo o seu ajustamento ao movimento processual existente (2006-2009).
- Desenvolver e reforçar a rede de julgados de paz e de centros de mediação e arbitragem, de modo planeado, articulado e complementar com a rede de tribunais (2006-2009).

- Desenvolver os conceitos de mapa de reinserção social, designadamente aumentando o número de centros educativos por todo o país, de mapa penitenciário e de rede de laboratórios médico-legais, promovendo-se a disseminação nacional e regional de serviços da Justiça (2006-2009).
- Reorganizar e modernizar a rede de balcões das conservatórias, reestruturando todo o sistema dos registos, com o objectivo de prestar um serviço de melhor qualidade, mais célere e mais barato ao cidadão e às empresas (2006-2009).

**Objectivo estratégico 5 — Expandir as redes e infra-estruturas avançadas de informação e comunicação e incentivar a sua crescente utilização pelos cidadãos, empresas e administração pública**

#### Objectivos específicos

1 — Alargar o acesso à *Internet* de Banda Larga em todo o país e promover uma rápida e efectiva apropriação económica e social das Tecnologias de Informação e Comunicação (TIC).

2 — Promover as TIC como instrumento fundamental de desenvolvimento territorial e de coesão social, generalizando a sua utilização na difusão de informação e na oferta de serviços de interesse público.

#### Objectivos específicos

**5.1 — Alargar o acesso à *Internet* de Banda Larga em todo o país e promover uma rápida e efectiva apropriação económica e social das Tecnologias de Informação e Comunicação (TIC).** — A informação e o conhecimento são centrais para o desenvolvimento sustentável que depende cada vez mais de redes de comunicação digital, em particular da *Internet*, e do potencial da sua utilização pelas pessoas e pelas organizações. A generalização do uso das TIC irá reduzir a fricção da distância no acesso ao conhecimento e na interacção entre os actores económicos e sociais, contribuindo para aumentar o potencial de inovação e a competitividade do país e das regiões e para reforçar a coesão territorial.

A iniciativa **Ligar Portugal**, que constitui um dos vectores estratégicos e programáticos do **Plano Tecnológico**, representa um importante quadro de referência para mobilizar os territórios para a sociedade de informação e do conhecimento.

O presente objectivo específico insere-se nessa estratégia, visando promover o acesso e a apropriação económica e social das TIC, conjugando dois objectivos operativos: primeiro, o de aumentar o número de utilizadores de computadores e de multiplicar o número de utilizadores regulares da *Internet*; segundo, o de criar condições para que as TIC sirvam de suporte ao desenvolvimento de processos de cooperação e de intercâmbio, aumentando a competitividade e a inovação dos tecidos económicos locais.

Neste sentido, a tecnologia digital, e sobretudo a *Internet* de banda larga, deve estar acessível às empresas e famílias em todas as parcelas do território nacional e a custos competitivos.

#### Medidas prioritárias

- Harmonizar os custos de acesso e uso das TIC em todo o território nacional e reduzir os custos de acesso à In-

ternet, tendo por referência os valores mais baixos praticados nos outros países da União Europeia (2006-2009).

- Promover o desenvolvimento de redes abertas de banda larga nos centros urbanos das regiões menos desenvolvidas (2007-2013).
- Promover as infra-estruturas fixas necessárias ao acesso às redes de banda larga no âmbito das diferentes operações urbanísticas (2006-2009).
- Promover a instalação de pontos de acesso à banda larga em locais públicos, designadamente em terminais de transportes, nas escolas, nas instituições de apoio à juventude, em hospitais e outros equipamentos sociais, e nos locais de alojamento e de actividade turística (2006-2010).

**5.2 — Promover as TIC como instrumento fundamental de desenvolvimento territorial e de coesão social, generalizando a sua utilização na difusão de informação e na oferta de serviços de interesse público.** — Em coerência com as linhas estratégicas da iniciativa **Ligar Portugal**, visa-se generalizar a utilização das TIC como instrumento de promoção da coesão territorial e da coesão social, de educação e desenvolvimento de competências, de fomento da competitividade e de simplificação e melhoria da informação e da prestação dos serviços públicos ao cidadão e às empresas.

As comunidades digitais de base territorial – regiões, cidades e outros aglomerados – deverão contribuir para desenvolver o país, acentuando a interacção entre agentes, fomentando a circulação das ideias e da informação e racionalizando custos de operação. Também a aglomeração espacial das empresas e a internacionalização de clusters competitivos devem ser suportados no uso das TIC. Importa, em particular, estimular a integração e o uso das infra-estruturas de banda larga na actividade económica, especialmente nas aglomerações de pequenas e médias empresas.

A prestação de serviços públicos através do recurso às TIC é igualmente uma vertente essencial para consolidar a sociedade de informação e promover a coesão social e territorial.

#### Medidas prioritárias

- Promover a colaboração em rede e a partilha de tarefas e conhecimentos com base nas TIC, envolvendo quer associações municipais, empresariais, profissionais e de solidariedade social, quer escolas, entidades do sistema nacional de saúde e outras em torno de projectos de interesse comum (2006-2013).
- Disponibilizar, de forma aberta, a informação detida por entidades públicas como suporte ao desenvolvimento de valor acrescentado pela indústria de conteúdos digitais e estímulo ao seu desenvolvimento e competitividade (2006-2013).
- Incentivar a dinamização de novas actividades ou de novas formas de prestação de serviços no âmbito dos projectos Cidades e Regiões Digitais (2006-2013).
- Incentivar a criação de Portais Regionais que sejam montra das potencialidades e actividades da região nos diversos domínios (2006-2013).
- Disponibilizar os conteúdos culturais portugueses em formato digital e estimular o desenvolvimento de conteúdos interactivos nas bibliotecas, incluindo um número

considerável de obras literárias de utilização fácil para pessoas com deficiência, sobretudo visual (2006-2013).

- Alargar a gama de oferta de serviços colectivos e de interesse público suportados na Internet e na utilização das TIC, por exemplo nos domínios da saúde ou da educação, garantindo o seu acesso nos espaços de baixa densidade (2006-2013).
- Desenvolver novas actividades e plataformas de inclusão social para idosos com base nas TIC, como forma de adaptação a uma sociedade com uma participação maior de populações de idades mais avançadas (2006-2013).

**Objectivo estratégico 6 — *Reforçar a qualidade e a eficiência da gestão territorial, promovendo a participação informada, activa e responsável dos cidadãos e das instituições***

#### Objectivos específicos

- 1 — Produzir e difundir o conhecimento sobre o ordenamento e o desenvolvimento do território.
- 2 — Renovar e fortalecer as capacidades de gestão territorial.
- 3 — Promover a participação cívica e institucional nos processos de ordenamento e desenvolvimento territorial.
- 4 — Incentivar comportamentos positivos e responsáveis face ao ordenamento do território.

#### Objectivos específicos

**6.1 — Produzir e difundir o conhecimento sobre o ordenamento e o desenvolvimento do território.** — A boa gestão do território pressupõe a disponibilidade e difusão alargada de informação e de conhecimentos actualizados sobre os recursos disponíveis e as dinâmicas e perspectivas de desenvolvimento às escalas global, nacional, regional e local.

Para monitorizar as políticas e aumentar a eficiência dos instrumentos de gestão do território é fundamental acompanhar e avaliar os processos de organização espacial da sociedade e de ocupação, uso e transformação do solo.

Neste sentido, a Lei de Bases da Política do Ordenamento do Território e do Urbanismo prevê formas de acompanhamento permanente e de avaliação técnica da gestão territorial e a existência de um sistema nacional de dados sobre o território. Estabelece, ainda, que o Governo apresenta de dois em dois anos à Assembleia da República um relatório sobre o estado do ordenamento do território, no qual é feito o balanço da execução do programa nacional da política de ordenamento do território e são discutidos os princípios orientadores e as formas de articulação das políticas sectoriais com incidência territorial.

É assim crucial garantir sistemas e dispositivos eficientes de produção e difusão do conhecimento sobre o ordenamento e o desenvolvimento do território.

#### Medidas prioritárias

- Criar o Observatório do Ordenamento do Território e do Urbanismo como estrutura responsável pelo acompanhamento e avaliação das dinâmicas territoriais e dos instrumentos de gestão territorial (2006-2007).
- Criar um portal electrónico sobre o ordenamento do território que organize a partilha de informação entre servi-

ços públicos e particulares, incluindo o acesso em linha a todos os planos em vigor (2006-2009).

- Desenvolver um Sistema Nacional de Exploração e Gestão de Informação Cadastral como instrumento de apoio à administração pública e de melhoria da qualidade dos serviços prestados aos cidadãos e às empresas (2006-2013).
- Desenvolver um inventário geo-referenciado das redes de equipamentos colectivos, que inclua a descrição actualizada das respectivas valências e grau de utilização, de forma a promover uma gestão territorial e sectorial mais integrada e eficiente (2006-2009).

**6.2 — Renovar e fortalecer as capacidades de gestão territorial.** — A boa gestão territorial exige abordagens inovadoras e o respeito pelos seguintes princípios: pertinência e eficácia (resposta às necessidades, com base em objectivos bem definidos e em avaliações adequadas ao nível territorial apropriado); responsabilização (identificação clara das responsabilidades das instituições e prestação de contas); transparência (comunicação activa e linguagem acessível); participação (da concepção à execução, monitorização e avaliação numa perspectiva aberta e abrangente); e coerência (entre as políticas sectoriais e territoriais).

Neste quadro, importa prosseguir uma agenda persistente de descentralização de competências, de acordo com o princípio da subsidiariedade, e de simplificação e flexibilização de procedimentos no âmbito das tarefas de planeamento e gestão territorial, sem prejuízo da adequada salvaguarda do interesse público, mas facilitando a vida aos cidadãos e às empresas.

É também fundamental prosseguir uma acção sistemática de actualização, formação e capacitação científica e técnica dos agentes do ordenamento e do desenvolvimento do território aos níveis nacional, regional e local.

#### Medidas prioritárias

- Actualizar e simplificar a base jurídica e os procedimentos administrativos com repercussão no ordenamento do território e no urbanismo, promovendo a sua eficiência e a melhor articulação entre as várias entidades públicas envolvidas (2006-2007).
- Simplificar o relacionamento dos cidadãos com as entidades com competência no licenciamento de projectos com impacte territorial, através da concentração dos serviços de atendimento e de processamento, numa óptica de balcão único (2006-2009).
- Reforçar as competências municipais em matéria de ordenamento do território, responsabilizando as Autarquias pela qualidade dos planos, pela sua conformidade com os instrumentos territoriais de ordem superior e pela sua execução em tempo útil (2006-2008).
- Valorizar o papel das CCDR na coordenação das políticas sectoriais à escala regional, no acompanhamento das competências exercidas pelos municípios e na promoção de estratégias concertadas de desenvolvimento à escala regional e sub-regional (2006-2013).
- Desenvolver um programa coerente de actualização e formação especializada no domínio do ordenamento do território e do urbanismo dirigido prioritariamente aos agentes da administração pública desconcentrada e das autarquias locais (2006-2013).



**6.3 — Promover a participação cívica e institucional nos processos de planeamento e desenvolvimento territorial.** — O desenvolvimento sustentável dos territórios pressupõe a concertação das vontades das entidades interessadas, através da adopção de metodologias participativas.

Os princípios da participação procedimental e da democracia participativa estão consagrados na lei fundamental. A sua concretização deve ser assegurada através do acesso à informação e da intervenção efectiva nos procedimentos de elaboração, execução, avaliação e revisão dos instrumentos de gestão territorial, de modo a reforçar a cidadania activa e a melhorar a qualidade e eficiência desses instrumentos.

O direito à participação tem como corolário o direito dos particulares à informação, desde as fases iniciais e em todo o decurso da elaboração dos instrumentos de planeamento, de modo a que o processo de decisão reflecta o efectivo interesse público colectivo.

Neste processo, o acompanhamento e a cooperação activa das entidades públicas que representam diferentes interesses públicos é igualmente importante para a obtenção de soluções concertadas que aumentem a capacidade de concretização de políticas integradas de desenvolvimento.

#### Medidas prioritárias

- Reforçar os mecanismos de acesso à informação no âmbito da elaboração dos instrumentos de gestão territorial, conduzindo a uma maior co-responsabilização e envolvimento da sociedade civil (2006-2007).
- Integrar os princípios e orientações das Agendas 21 Locais nos instrumentos de desenvolvimento e gestão territorial e incentivar a cooperação aos níveis local e regional, recorrendo nomeadamente à institucionalização de parcerias, à contratualização e à implementação de Programas de Acção Territorial (2006-2009).
- Rever os modelos de acompanhamento e de participação previstos no regime jurídico dos instrumentos de gestão territorial, no sentido de garantir o maior envolvimento das entidades públicas e das organizações económicas, sociais, culturais e ambientais desde a fase inicial de definição do conteúdo e das principais opções desses instrumentos (2006-2007).

**6.4 — Incentivar comportamentos positivos e responsáveis face ao ordenamento do território.** — O ordenamento do território deve ser um instrumento mobilizador da intervenção responsável da sociedade portuguesa nas suas trajectórias de desenvolvimento.

Cidadãos bem informados são parte interessada e capacitada para participar nas decisões e na resolução dos problemas do território. Assim, é fundamental promover uma visão actualizada destes problemas, recorrendo ao conhecimento científico e às modernas tecnologias de informação e comunicação e incorporando esta temática em diversas áreas de ensino e de formação cultural.

#### Medidas prioritárias

- Desenvolver acções de sensibilização, educação e mobilização dos cidadãos para uma cultura valorizadora do ordenamento do território, do urbanismo, das paisagens e do património em geral (2006-2013).

- Introduzir e reforçar nos programas dos vários graus de ensino os princípios orientadores de boas práticas de ordenamento e qualificação do território (2006-2013).
- Estimular o contributo e a participação dos jovens em acções de ordenamento do território, nomeadamente no quadro do Programa Nacional da Juventude e do Voluntariado Jovem (2006-2009).
- Fomentar a investigação e a inovação na área do ordenamento do território e do urbanismo, nomeadamente através da instituição de bolsas de estudo e prémios especiais (2006-2013).
- Divulgar boas práticas em ordenamento do território e urbanismo e incentivar a participação em concursos para atribuição de prémios a nível internacional (2006-2013).

### 3 — Directrizes para os instrumentos de gestão territorial

#### Introdução

1 — A execução do Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território depende de um conjunto de instrumentos de planeamento e de gestão territorial definidos na Lei de Bases da Política de Ordenamento do Território e de Urbanismo <sup>(1)</sup>. No presente capítulo apresentam-se as orientações específicas que derivam das propostas de intervenção contidas no PNPOT, sistematizando-as de forma a evidenciar o modo como devem ser acolhidas e concretizadas nos diversos instrumentos de gestão territorial (IGT).

2 — O capítulo organiza-se em três partes. Em primeiro lugar, salienta-se a importância do PNPOT e o seu papel no enquadramento estratégico dos planos, constituindo-se como um instrumento de coerência de todo o sistema de gestão territorial. Este enquadramento é especificado através da análise da repercussão do Programa das Políticas nos diversos tipos de IGT, com recurso a uma matriz que cruza as medidas prioritárias com as diversas figuras de plano instituídas.

3 — Em seguida, apresentam-se orientações para a elaboração de cada tipo de IGT, realçando aspectos genéricos e outros, mais concretos, que resultam directamente das medidas prioritárias. Serão futuramente desenvolvidas regras para elaboração de normas orientadoras para os Planos Regionais de Ordenamento do Território, em execução directa das directrizes que resultam do PNPOT, as quais conjugadas com as presentes orientações devem ser observadas pelas diversas entidades intervenientes nos procedimentos de planeamento.

4 — Por fim, referem-se as condições necessárias para a monitorização e avaliação da implementação do PNPOT.

#### Relação entre o PNPOT e os outros Instrumentos de Gestão Territorial

5 — O Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território constitui o quadro de referência para o desenvolvimento de um conjunto de instrumentos de planeamento que intervêm em domínios temáticos e geográficos mais restritos. Estes Instrumentos de Gestão Territorial (IGT) devem desenvolver e concretizar as orientações gerais, nos seus respectivos âmbitos de intervenção, assumindo funções mais estratégicas ou mais operacionais consoante os objectivos e a escala do planeamento.

6 — Em primeiro lugar, o Relatório do PNPOT traça um diagnóstico e perspectiva da posição de Portugal no Mundo e da Organização, Tendências e Desempenho do Território. Em segundo lugar, procede-se à avaliação do contexto territorial e traçam-se orientações estratégicas para as diversas Regiões e espaços sub-regionais. Por último, o Relatório do PNPOT apresenta a visão estratégica e o modelo territorial orientadores da política de ordenamento do território até 2025, traçando o quadro de referência para os vários IGT. A visão estratégica e o modelo territorial propostos articulam-se com a Estratégia Nacional de Desenvolvimento Sustentável (ENDS), respeitando os mesmos objectivos gerais de desenvolvimento económico, coesão social e protecção ambiental.

7 — A visão estratégica apoia-se numa análise prospectiva, traduzida em cenários demográficos e económicos e em projecções a longo prazo da evolução do território nacional, identificando desafios e oportunidades, definindo grandes orientações e identificando as principais opções para o modelo territorial.

8 — O modelo territorial do PNPOT é o quadro de referência nacional para a implementação de um conjunto de estratégias nacionais e de planos sectoriais associados, devendo orientar os modelos territoriais que vierem a ser definidos no âmbito regional, sub-regional e local, bem como as decisões de localização de actividades, equipamentos e infra-estruturas com maior impacte territorial.

9 — A visão e o modelo territorial são, respectivamente, o primeiro e o segundo elementos de referência que o PNPOT fornece para a elaboração, alteração ou revisão dos futuros instrumentos de gestão territorial.

10 — O terceiro elemento de referência é o Programa das Políticas, que define os objectivos, estratégicos e específicos, e as medidas prioritárias propostas para a sua concretização. Este programa tem um efeito directo sobre a elaboração, alteração ou revisão de outros IGT, dado que a execução das medidas pode depender do desenvolvimento de outros instrumentos de planeamento ou vir a afectar o conteúdo dos planos que seriam elaborados em qualquer circunstância.

11 — Finalmente, deve realçar-se a contribuição do PNPOT enquanto plataforma de encontro e resultado de uma forte concertação de políticas sectoriais com implicação na organização e ocupação do território. O exercício que esteve na base das propostas que consubstanciam o Programa das Políticas representa um comprometimento de diversos actores institucionais nacionais na prossecução dos objectivos estratégicos estabelecidos. Constitui-se assim um quarto elemento de referência que se traduz na consistência interna das propostas de intervenção que o PNPOT contém e que confere a segurança e a estabilidade necessárias para o seu desenvolvimento através de outros instrumentos de gestão territorial.

12 — Com o objectivo de evidenciar o papel dos outros IGT na execução do PNPOT, foi efectuada uma análise da repercussão do conteúdo dos Objectivos Específicos e das Medidas Prioritárias que constam do Programa das Políticas nas diversas figuras de plano instituídas pela Lei de Bases do Ordenamento do Território e do Urbanismo.

13 — Em regra, os Objectivos Específicos podem ter repercussão em todos os níveis de planeamento, tornando-se difícil identificar um nível preferencial de concretização. Em relação às Medidas Prioritárias é mais fácil identificar

a forma que deve revestir a sua operacionalização directa, isto é, qual a figura de plano preferencial para concretizar cada medida. Por sua vez, como as medidas constituem formas e caminhos concretos de concretização dos objectivos, a análise da articulação das medidas com os IGT faculta uma informação mais rica sobre a própria articulação Objectivos-IGT.

14 — Os Objectivos Específicos devem ser interpretados como elementos substantivos constitutivos e clarificadores de estratégias de carácter sectorial. Podem, ou não, revestir a forma de planos sectoriais. Quando não, podem concretizar-se em Estratégias, Programas, Acordos, Convenções, Agendas, etc.

15 — Para identificar as responsabilidades institucionais que dão suporte efectivo aos compromissos assumidos no Programa de Políticas, apresenta-se em Anexo uma matriz na qual se assinalam os Ministérios que deverão estar mais directamente envolvidos na prossecução de cada Objectivo Específico.

16 — Alguns objectivos revestem carácter transversal porque afectam mais do que um departamento governamental, embora com graus de responsabilização diversos. Neste sentido, para clarificar o quadro descritivo da distribuição de responsabilidades para execução dos Objectivos, indicam-se apenas os Ministérios que assumem um papel mais directo e relevante em cada caso. Por exemplo, o Ministério da Educação e o Ministério da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior, dado que orientam políticas de carácter transversal, estão quase sempre envolvidos nas acções de educação e formação associadas à implementação de muitos dos objectivos, embora só sejam identificados no quadro mencionado no caso de estratégias mais centradas nos sectores da educação, da ciência, da tecnologia e da investigação.

17 — No caso das Regiões Autónomas, serão competentes para a concretização dos Objectivos Específicos os correspondentes órgãos de governo próprio.

18 — Em Anexo apresenta-se uma matriz que mostra a relação entre as Medidas Prioritárias e os diversos IGT que as podem concretizar ou que serão directamente afectados por elas. A matriz assinala apenas o primeiro nível de implementação, ou nível preferencial, não significando que, uma vez implementado nesse nível, a medida não venha a ter repercussões aos outros níveis.

19 — Uma leitura geral da matriz revela, em primeiro lugar, a dimensão territorial da implementação do PNPOT, que é dada pela diferenciação do âmbito de intervenção dos diversos instrumentos de planeamento. Em seguida, salienta-se a necessidade de desenvolvimento de orientações de natureza sectorial para os agentes que operam no ordenamento do território.

20 — Constata-se ainda que há uma forte incidência no planeamento de âmbito municipal, o que exigirá um elevado envolvimento e responsabilização das Autarquias Locais no processo de implementação do PNPOT.

#### **Orientações para a elaboração dos Instrumentos de Gestão Territorial**

##### **Planos sectoriais**

21 — O Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território apresenta recomendações sobre a elaboração de um conjunto de planos de natureza sectorial que desenvolvem, para determinadas temáticas, orientações es-

pecíficas com repercussão territorial. Os Planos Sectoriais enquadram-se no sistema de gestão territorial definido na Lei de Bases do Ordenamento do Território e do Urbanismo, cujo procedimento de elaboração deve observar o Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial.

22 — No quadro seguinte apresenta-se uma listagem dos Planos Sectoriais referidos no Programa das Políticas, indicando alguns aspectos críticos que, do ponto de vista do ordenamento do território, devem ser considerados no seu conteúdo.

Plano Sectorial	Responsabilidade	Aspectos Críticos
Rede Natura	MAOTDR	Definição de critérios para a afectação de usos e acções com impactes reduzidos.
Plano Nacional da Água e Planos de Gestão de Bacias Hidrográficas	MAOTDR	Orientações concretas sobre salvaguarda e reforço de recursos hídricos a incorporar nos PROT e PDM.
Plano Nacional de Regadios	MADRP	Articulação com a Lei-Quadro da Água e com uma estratégia para o desenvolvimento rural.
Plano Sectorial de Recursos Geológicos	MEI	Definição de critérios de salvaguarda de recursos a incorporar nos PROT e PDM; articulação com a definição de uma estratégia para a recuperação de áreas de extracção desactivadas.
Plano Nacional para Produção de Energias Renováveis	MEI	Identificação de áreas preferenciais e definição de critérios para compatibilização com a salvaguarda de valores naturais e culturais.
Plano da Rede Nacional de Aeródromos Secundários e Heliportos	MOPTC	Articulação com o Plano Nacional de Defesa da Floresta contra Incêndios e com a rede de locais certificados para aterragem de voos de emergência médica.
Plano para o Sistema Portuário Nacional	MOPTC	Alargamento de <i>hinterlands</i> ; orientações concretas para os instrumentos de planeamento de âmbito local.
Planos Ferroviários	MOPTC	Articular com a Rede de Alta Velocidade; integrar nas redes ibérica e europeia de passageiros e mercadorias; assegurar condições de transferência modal.
Plano Rodoviário Nacional	MOPTC	Contemplar as novas realidades sócio-económicas e territoriais regionais e rever em conformidade com o modelo territorial preconizado no PNPOT.
Planos Sectoriais de Turismo	MEI	Definição de modelos de desenvolvimento turístico regionais, em conformidade com o Plano Estratégico Nacional de Turismo; controle da expansão do Turismo Residencial; requalificação das áreas de ocupação turística.
Plano Nacional da Rede Hospitalar, Rede de Cuidados Continuados Integrados e Centros de Orientação de Doentes Urgentes	MS	Considerar o modelo territorial preconizado no PNPOT, em particular os sistemas urbanos e de acessibilidades, e articular com os modelos regionais que vierem a ser definidos nos futuros PROT.
Plano Nacional de Ordenamento da Rede de Equipamentos Desportivos	MP / IDP	Considerar o modelo territorial preconizado no PNPOT, em particular os sistemas urbanos e de acessibilidades, e articular com os modelos regionais que vierem a ser definidos nos futuros PROT; orientações para cooperação intermunicipal.
Planos Nacionais de Gestão de Resíduos e Planos Estratégicos Sectoriais de Resíduos Sólidos Urbanos, de Resíduos Industriais e de Resíduos Hospitalares	MAOTDR	Considerar o modelo territorial preconizado no PNPOT, em particular os sistemas urbanos e de transportes e acessibilidades, e articular com os modelos regionais que vierem a ser definidos nos futuros PROT; orientações para cooperação intermunicipal.
Plano Estratégico de Abastecimento de Água e de Saneamento de Águas Residuais	MAOTDR	Definir critérios para a elaboração de Planos de Segurança, de Qualidade e de Quantidade do Recurso Água, com base na definição de uma Reserva Nacional Estratégica de Água; orientações concretas a incorporar nos PMOT.

23. Além dos Planos Sectoriais indicados, o Programa de Políticas faz referência a determinadas estratégias e programas de âmbito sectorial que exigem uma visão integrada do território nacional e que conterão orientações específicas, nomeadamente em termos de localização de actividades, definições de uso do solo e salvaguarda de valores e recursos. Destacam-se, pela sua relevância no ordenamento do território:

- Estratégia de Gestão Integrada da Zona Costeira Nacional — determina critérios de protecção ambiental, de prevenção de situações de risco e de ocupação humana a reverter nos PROT, PDM e planos de ordenamento da orla costeira;
- Programa Nacional de Recuperação de Áreas Extractivas Desactivadas — com incidência no conteúdo dos Planos Regionais de Ordenamento do Território e nos Planos Municipais de Ordenamento do Território;
- Programa Nacional de Recuperação e Valorização das Paisagens — com base na identificação e avaliação dos valores paisagísticos a proteger, em articulação com as orientações da Convenção Europeia da paisagem e incorporando um sistema de acompanhamento e gestão das paisagens;
- Sistema Integrado de Circuitos Preferenciais para o transporte, armazenagem, eliminação e valorização dos resíduos industriais — em conformidade com o modelo territorial preconizado no PNPT e com forte articulação com a elaboração dos PROT;
- Rede Nacional de Áreas de Localização Empresarial e de Inovação — em conformidade com o modelo territorial preconizado no PNPT e com forte articulação com a elaboração dos futuros PROT;
- Estratégia de Desenvolvimento Rural — com uma perspectiva de integração sectorial e de sustentabilidade económica das áreas rurais;
- Política Nacional de Arquitectura e da Paisagem — em articulação com as políticas nacionais da cultura, do ambiente, do desenvolvimento urbano, da habitação e do turismo, fornecendo orientações concretas para os planos de gestão urbanística;
- Planos de ordenamento florestal, planos de gestão florestal e planos de defesa da floresta contra incêndios — em articulação com as estratégias de desenvolvimento rural que vierem a ser definidas ao nível regional, fornecendo orientações concretas sobre ocupação e gestão de áreas florestais a incorporar nos PROT e PDM.

24 — É de notar que estas listagens não esgotam todos os instrumentos de planeamento sectorial que existem ao nível das várias entidades públicas. Existem outros planos, programa e estratégias a que o PNPT não faz referência explícita mas que contêm orientações precisas que podem ser transferidas para uma figura legal de IGT, como é o caso do Plano Estratégico Aeroportuário, entre outros.

#### *Planos Especiais de Ordenamento do Território*

25 — Os regimes específicos de salvaguarda de recursos e valores naturais são estabelecidos nos Planos Es-

peciais de Ordenamento do Território (PEOT), com o objectivo de assegurar a permanência dos sistemas indispensáveis à utilização sustentável do território. Como tal, fixa os usos e regimes de gestão compatíveis com os valores e recursos a salvaguardar, de forma a garantir a sustentabilidade do território.

26 — Os PEOT devem assumir um compromisso recíproco com as orientações dos planos sectoriais e dos planos regionais. Considerando que prevalecem sobre os planos municipais de ordenamento, devem as suas disposições ser transpostas para os planos directores municipais que assim se constituem como o único instrumento de gestão territorial de âmbito municipal, facilitando os procedimentos de planeamento e licenciamento de actividades.

27 — O RJGT, na redacção dada pela recente Lei da Água, define como plano especial de ordenamento do território quatro tipos de plano, o plano de ordenamento de áreas protegidas, plano de ordenamento de albufeiras de águas públicas, plano de ordenamento da orla costeira e o plano de ordenamento dos estuários.

28 — Os PEOT são o instrumento privilegiado para concretização do Objectivo Estratégico 1 — *conservar e valorizar a biodiversidade e o património natural, paisagístico e cultural, utilizar de modo sustentável os recursos energéticos e geológicos, e prevenir e minimizar os riscos* — devendo reflectir muitos dos objectivos específicos enunciados. Por outro lado, os resultados da realização de determinadas medidas prioritárias contribuirão para a elaboração dos planos especiais. Estão neste caso todas as medidas que se traduzem na constituição de informação de base e na definição de critérios para a gestão sustentável do território, para a conservação da natureza e da biodiversidade, e para garantir a qualidade ambiental.

#### *Planos Regionais de Ordenamento do Território*

29 — Os princípios, objectivos e orientações consagrados no PNPT deverão ser desenvolvidos nos vários Planos Regionais de Ordenamento do Território (PROT) que, por sua vez, constituem um quadro de referência estratégico para os PDM. No processo de elaboração e revisão articulada destes três pilares fundamentais do Sistema de Gestão Territorial, em que assenta a política de ordenamento do território e do urbanismo, cabe aos PROT uma posição de charneira fundamental.

30 — O significado e as potencialidades dos PROT são ainda significativamente ampliados pela articulação com a revisão dos Planos Directores Municipais (PDM), processo que alarga rapidamente à medida que decorrem mais de 10 anos desde a entrada em vigor dos primeiros planos. Face a uma nova geração de Planos Directores Municipais, que se pretendem mais estratégicos, os PROT devem fornecer um quadro de referência estratégica de longo prazo que permita aos municípios estabelecerem as suas opções de desenvolvimento e definirem regras de gestão territorial compatíveis com o modelo consagrado para a Região.

31 — Os PROT, além de serem um pilar da política de desenvolvimento territorial, são ainda documentos fundamentais para a definição dos programas de acção das intervenções co-financiadas pelos Fundos Estruturais e de Coesão da União Europeia.

32 — Face a este contexto, a existência de PROT em todas as regiões e sob coordenação das comissões de

coordenação e desenvolvimento regional é um requisito fundamental do processo de integração e coesão territorial.

33 — De acordo com a Lei de Bases da Política de Ordenamento do Território e de Urbanismo (LBOTU), os PROT são instrumentos de desenvolvimento territorial, de natureza estratégica, que em conjunto e de acordo com o PNPT traduzem as grandes opções com relevância para a organização do território, estabelecendo directrizes de carácter genérico sobre o modo de uso do mesmo, consubstanciando, o quadro de referência a considerar na elaboração de instrumentos de planeamento territorial.

34 — Os PROT têm como funções principais:

- a) Definir directrizes para o uso, ocupação e transformação do território, num quadro de opções estratégicas estabelecidas a nível regional;
- b) Promover, no plano regional, a integração das políticas sectoriais e ambientais no ordenamento do território e a coordenação das intervenções;
- c) Dar orientações para a elaboração dos PMOT.

35 — Nesta perspectiva, a elaboração de um PROT deve respeitar os seguintes princípios:

- Visão estratégica e prospectiva de base territorial;
- Coerência externa (compatibilidade quer com o quadro legal quer com o enquadramento que resulta de outros documentos estratégicos nacionais e regionais);
- Coerência interna (compatibilidade entre as propostas do plano);
- Perspectiva regional (contemplar a Região como unidade territorial principal);
- Diversidade regional (definição de unidades territoriais de âmbito sub-regional);
- Integração regional (articulação com outras regiões, nomeadamente regiões vizinhas);
- Integração sectorial territorial (articulação/coordenação das políticas com incidência territorial);
- Sustentabilidade dos processos de desenvolvimento (conciliar sustentabilidade ambiental, competitividade económica e equidade de oportunidades);
- Integração “pessoas-território” (garantir a correcta utilização do recurso território em benefício do ser humano);
- Objectividade das orientações que estabelece (normas orientadoras);
- Eficácia e eficiência de resultados (impacte efectivo como instrumento de planeamento);
- Inteligibilidade em termos de comunicação e apresentação (clareza de ideias e facilidade de leitura por parte dos utilizadores).

36 — Cada PROT deve incidir sobre espaços com unidade institucional e caracterizados por níveis significativos de coerência das relações funcionais que se estabelecem quer no seu interior, quer entre o conjunto da área e o exterior. A responsabilidade pela elaboração dos PROT é da competência das Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional (CCDR). Sendo a actual área de intervenção de cada CCDR correspondente a uma Região (NUTS 2), deverão ser elaborados PROT para cada uma

das cinco Regiões: Norte, Centro, Lisboa, Alentejo e Algarve. Estes PROT poderão, no entanto, ser estruturados em unidades de planeamento correspondentes a espaços sub-regionais, tal como indicado no n.º 3 do Artigo 51.º do DL 380/99 de 22 de Setembro.

37 — As unidades de planeamento podem surgir em função de um maior avanço dos trabalhos em determinados espaços sub-regionais, mas têm que ser articuladas com as orientações estratégicas que se definirem para o conjunto da Região. Terá sempre que haver uma fundamentação técnica para a delimitação territorial da unidade de planeamento, baseada em critérios de identidade e de integração funcional de âmbito sub-regional que, por sua vez, pode justificar a relativa autonomização do processo de planeamento a esse nível. No entanto, interessa realçar que a perspectiva regional do PROT não pode ser compartimentada, pelo que o resultado final deve contemplar interacções e sinergias que ultrapassem a simples adição de unidades sub-regionais.

38 — As sub-regiões (NUTS 3) que se situam na envolvente da Região de Lisboa integram-se nas duas Regiões (NUTS 2) adjacentes. Designadamente, as sub-regiões do Oeste e do Médio Tejo estão inseridas na Região Centro, enquanto a Lezíria do Tejo está integrada na Região do Alentejo. Esta situação, associada à forte relação funcional destas sub-regiões com a Área Metropolitana de Lisboa que dispõe de um PROT específico, justifica a existência de um PROT sub-regional que incide sobre o território do Oeste e Vale do Tejo. Este PROT deverá constituir um instrumento de planeamento partilhado pelas três CCDR que actuam na Região de Lisboa e territórios envolventes.

39 — Na elaboração dos PROT intervêm três quadros de referência, designadamente:

- a) Enquadramento Legal — resultante do conjunto de princípios e normas jurídicas que disciplinam as matérias do ordenamento do território, bem como os procedimentos legais de elaboração, alteração e revisão dos PROT;
- b) Enquadramento Estratégico Nacional — conjunto de orientações estabelecidas a nível de estratégias e políticas nacionais, nomeadamente, no Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território (PNPT), na Estratégia Nacional de Desenvolvimento Sustentável (ENDS), na Estratégia Nacional para a Conservação da Natureza e Biodiversidade, bem como nos planos e estratégias sectoriais que estejam formalmente em vigor ou em elaboração;
- c) Enquadramento Estratégico Regional — contempla orientações estratégicas eventualmente existentes para a Região em documentos independentes ou inseridas noutros instrumentos de planeamento e intervenção, orientações que resultem da coordenação, ao nível regional, das políticas sectoriais e, ainda, disposições constantes dos planos especiais de ordenamento do território que tenham incidência específica na Região.

40 — O PROT deve apresentar a Visão que se preconiza para a Região a longo prazo e que irá orientar as propostas de intervenção. É importante que a Visão seja formulada de modo a evidenciar metas intercalares a atingir durante o período de execução do PROT. A definição de

um número limitado de metas, tanto quanto possível quantitativas, facilitará o exercício de monitorização e avaliação.

41 — Uma vez estabelecida a Visão estratégica da Região serão elaboradas as Opções Estratégicas de Base Territorial (OEBT), componente fundamental do PROT. As Opções Estratégicas consistem nas grandes linhas de intervenção ao nível das políticas que têm expressão espacial, ou seja, que incidem sobre aspectos relacionados com a utilização de recursos territoriais, a ocupação, uso e transformação do solo, e a localização de actividades, equipamentos e infra-estruturas. Devem contemplar um Modelo de Organização Territorial para a Região, apresentado esquematicamente com base na configuração dos sistemas territoriais estruturantes e na definição de unidades territoriais de planeamento.

42 — Os sistemas estruturantes são, pelo menos, o sistema urbano e de relações urbano-rurais, o sistema de protecção e valorização ambiental e o sistema de acessibilidades e mobilidade. A cada sistema deve ser associado um número limitado de objectivos estratégicos e um conjunto de regras fundamentais para a ocupação e gestão do território. Estas regras integram as Normas Orientadoras, as quais traduzem princípios e critérios para a utilização dos recursos territoriais, para a protecção e valorização ambiental, para a ocupação do solo e desenvolvimento urbano, para a localização de actividades económicas e para o desenvolvimento das redes de equipamentos e infra-estruturas ao nível regional.

43 — O PROT, enquanto instrumento de planeamento de âmbito regional, tem um papel fundamental na coordenação das políticas sectoriais regionais, pelo que a concertação de interesses e objectivos é um factor crítico de sucesso. Esta concertação deverá envolver directamente as Autarquias Locais, dado que é em sede de planeamento municipal que se concretizarão as opções do PROT. Deste modo, a elaboração do PROT deverá constituir uma oportunidade para criar um fórum de carácter inter-sectorial e inter-institucional, através do qual a concertação seja assumida desde a fase inicial como um processo contínuo do qual deverá resultar a co-integração de políticas sectoriais e territoriais aplicadas à Região.

44 — Como orientações estratégicas que derivam do Programa das Políticas para a elaboração dos novos PROT, salienta-se:

- Definição de critérios de discriminação positiva dos municípios mais afectados pelos regimes especiais de protecção de recursos e valores naturais;
- Definição dos elementos fundamentais da rede regional de conservação da natureza a integrar na estrutura ecológica regional, cujo desenvolvimento será feito no âmbito dos PDM;
- Identificação dos factores e situações de risco potencial à escala regional e definição de normas para a sua prevenção;
- Desenvolvimento de orientações específicas resultantes das políticas sectoriais, em particular no que respeita à protecção da zona costeira, à protecção dos recursos hídricos e da paisagem, à gestão das áreas florestais, ao desenvolvimento das energias renováveis e à ocupação turística;
- Requalificação dos espaços de edificação dispersa e controlo dos processos de urbanização;

- Promoção de modelos de desenvolvimento policêntrico que possam garantir maior integração e coesão territoriais e maior racionalização na afectação de recursos financeiros;
- Promoção da cooperação inter-urbana (contratos de aglomeração e redes temáticas) para reforço dos factores de competitividade e valorização de recursos territoriais comuns;
- Desenvolvimento de estratégias de desenvolvimento rural apoiadas por uma rede de centros de qualidade e inovação;
- Definição de localizações indicativas para os equipamentos e infra-estruturas de âmbito regional, para as actividades económicas estruturantes, e para os principais circuitos de transporte e armazenagem.

#### *Planos Intermunicipais de Ordenamento do Território*

45 — Os Planos Intermunicipais de Ordenamento do Território (PIOT) visam a articulação estratégica entre áreas territoriais interdependentes ou com interesses afins. Como tal, constituem-se como um instrumento de planeamento e de gestão territorial privilegiado para a cooperação intermunicipal e estabelecem a articulação entre os PROT e os planos municipais.

46 — A cooperação intermunicipal é um elemento fortemente presente nas orientações do PNPT, tanto ao nível do modelo de organização territorial como na definição de objectivos estratégicos de promoção da competitividade territorial, de racionalização da utilização de recursos e de reforço das capacidades de gestão do território.

47 — Embora a elaboração de PIOT seja facultativa, o modelo de planeamento que se configura a nível regional, baseado em PROT que abrangem uma área de intervenção relativamente vasta, aconselha o recurso aos planos intermunicipais como forma de articular estratégias de desenvolvimento económico e social de municípios que partilham interesses comuns.

48 — Em particular, os PIOT são importantes nos seguintes domínios:

- Definição de áreas de paisagem protegida e concertação de critérios para a sua gestão;
- Racionalização da localização de serviços da administração pública e de outros equipamentos colectivos que possam beneficiar de massa crítica para a sua viabilização e eficiência;
- Implementação de planos de mobilidade intermunicipal e sistemas de transportes associados;
- Desenvolvimento da cooperação interurbana, quer entre aglomerações vizinhas, quer de natureza temática, como factor de competitividade territorial e de internacionalização;
- Promoção de centros de qualidade e inovação em meio rural.

#### *Planos Municipais de Ordenamento do Território*

49 — O planeamento de nível municipal, da responsabilidade das Autarquias Locais, tem como objectivo definir o regime de uso do solo e a respectiva programação, através de opções próprias de desenvolvimento enquadradas pelas directrizes de âmbito nacional e regional. Os planos municipais de ordenamento do território, de natu-

reza regulamentar, constituem os instrumentos que servem as actividades de gestão territorial do município.

50 — Quando têm um carácter de planeamento estratégico, estas actividades devem apoiar-se em planos elaborados a uma escala que permita a visão integral do território municipal e a articulação entre os seus diversos elementos estruturantes. Por sua vez, os planos que se destinam a apoiar a gestão urbanística e a ocupação de solo devem ser elaborados a uma escala mais pormenorizada, que possibilite localizações mais precisas.

51 — Esta distinção das escalas dos planos municipais de ordenamento do território é fundamental para garantir que cada figura de plano (Plano Director Municipal, Plano de Urbanização e Plano de Pormenor) cumpra a finalidade a que se destina. Deve ser evitada a tentação de gerir o desenvolvimento urbanístico com base num instrumento menos preciso como é o Plano Director Municipal (PDM), ou de imprimir maior rigidez ao PDM facilitando a sua utilização para gestão urbanística mas reduzindo a sua capacidade de actualização.

52 — As Autarquias Locais devem dotar-se dos instrumentos adequados às necessidades de gestão do seu território, tendo em conta que:

- a) Os Planos Directores Municipais são de elaboração obrigatória para todos os municípios, devendo ser revistos com base numa avaliação da sua execução sempre que as condições sócio-económicas e ambientais se alterem significativamente ou passados dez anos da entrada em vigor. Estes planos devem ser enquadrados por estratégias de desenvolvimento que sejam reflexo dos interesses das populações abrangidas e proporcionem a utilização racional dos recursos territoriais, técnicos e financeiros disponíveis.
- b) Os Planos Directores Municipais devem concentrar todas as disposições necessárias à gestão do território, incluindo as que constam em planos especiais, planos sectoriais e planos regionais de ordenamento do território e devem ser dotados de flexibilidade suficiente para absorverem a evolução previsível a partir das dinâmicas normais em curso.
- c) Os Planos de Urbanização definem a organização espacial de partes do território, devendo ser elaborados sempre que haja necessidade de estruturar o solo urbano e enquadrar a sua programação. Devem ser obrigatoriamente elaborados para determinadas aglomerações urbanas em condições a definir futuramente no âmbito da Política de Cidades.
- d) Os Planos de Urbanização devem estar associados a uma visão estratégica da cidade e ao reforço do seu papel como pólo integrado num determinado sistema urbano.
- e) Os Planos de Pormenor definem com detalhe o uso de parcelas do território municipal. Os processos de urbanização deverão ser sempre apoiados por planos de pormenor, que podem revestir diferentes formas e conteúdos diversos conforme os seus objectivos específicos.

53 — A concretização do Programa das Políticas, quer ao nível dos objectivos quer das medidas prioritárias, passa por um conjunto de orientações específicas que devem

ser consideradas na elaboração dos PMOT. Destacam-se as mais determinantes do conteúdo dos planos:

- Inequívoco carácter estratégico dos PDM - estes planos devem assumir uma função essencialmente de planeamento estratégico municipal, definindo o regime de uso do solo e o modelo de organização territorial num quadro de flexibilidade que permita o acompanhamento das dinâmicas perspectivadas para um período de 10 anos.
- Os Planos Directores Municipais devem proceder à delimitação da Estrutura Ecológica Municipal e definição de regras de gestão, em articulação com os regimes territoriais de protecção de valores naturais e numa lógica de continuidade com os municípios envolventes.
- Nos municípios com frente marítima, o PDM deve consagrar um espaço litoral tampão, livre de construção, em conformidade com as orientações definidas pela Estratégia Integrada de Gestão da Zona Costeira Nacional.
- A paisagem deve ser respeitada nos PMOT como um recurso territorial básico.
- A prevenção e a resolução de situações de risco devem constituir uma das preocupações fundamentais do planeamento municipal, sendo explicitamente contemplada nas propostas de ordenamento dos diversos tipos de planos municipais.
- Os PMOT devem conter a identificação das áreas de reabilitação/revitalização urbana e condicionar a expansão urbana às possibilidades de intervenção em áreas já urbanizadas.
- Os PMOT's devem considerar a mobilidade de pessoas e bens configurada nos planos de mobilidade e de ordenamento logístico entretanto desenvolvidos como suporte à programação dos sistemas das infra-estruturas de transporte.
- Os PMOT devem assegurar a qualidade arquitectónica dos espaços edificados em conformidade com as orientações da política nacional de arquitectura e da paisagem.
- A contenção e requalificação da edificação dispersa deve constituir um objectivo estratégico genérico do planeamento municipal.
- O desenvolvimento rural deve ser apoiado por instrumentos de planeamento concretos, quer no que respeita à gestão de espaços agrícolas e florestais quer através da elaboração de Planos de Intervenção em Espaço Rural (PIER), aos quais deve ser exigida uma formulação estratégica objectiva.
- Os PMOT devem desenvolver, operacionalizar e concretizar as orientações das Agendas Locais 21.
- Para a execução dos PMOT deve ser definido um conjunto de mecanismos que possibilitem o recurso a parcerias e formas de contratualização entre o sector público e os privados.

#### *Monitorização, Avaliação e Revisão do PNPOT*

54 — Nos termos do Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial, compete ao Governo submeter à apreciação da Assembleia da República, de dois em dois anos, um relatório sobre o estado do Ordenamento do Território. Este relatório deve reflectir as conclusões do

trabalho de monitorização e avaliação, da responsabilidade do Observatório do Ordenamento do Território e do Urbanismo, incidindo sobre as dinâmicas territoriais em curso e sobre a concretização e adequação dos instrumentos de gestão territorial em vigor.

55 — No âmbito de acção do Observatório, deverá proceder-se à monitorização da implementação do PNPOT e a uma avaliação regular da adequação das suas disposições à evolução das condições sociais, económicas, ambientais e tecnológicas que estiveram na base da sua elaboração. Esta avaliação poderá determinar a necessidade de alteração ou revisão do PNPOT, em particular quando se verificar o desajustamento do modelo territorial ou das opções estratégicas de desenvolvimento preconizadas para o país.

56 — Na análise dos resultados desta avaliação deverão ser considerados os instrumentos de gestão territorial

que desenvolvem e concretizam as propostas do PNPOT, nomeadamente nos âmbitos regional e sectorial, de modo a identificar também necessidades de alteração ou revisão desses instrumentos.

57 — Para efeitos da monitorização e avaliação regular da implementação do PNPOT, deverá o Observatório do Ordenamento do Território e do Urbanismo constituir um sistema de informação geográfica directamente relacionado com as disposições de natureza territorial do PNPOT, nomeadamente no que respeita às diversas componentes do modelo territorial, aos objectivos e metas estabelecidos na visão do país a médio e longo prazo, e à elaboração dos outros instrumentos de gestão territorial.

(<sup>1</sup>) LBOTU — Lei n.º 48/98 de 11 de Agosto.

## ANEXOS

### I — Matriz dos Objectivos Específicos

PNPOT – Programa de Acção – Objectivos específicos	Domínios de Acção Governativa / Ministérios
1.1 Produzir, organizar e monitorizar o conhecimento sobre o ambiente e os recursos naturais.	MAOTDR MADRP MCTES MDN MEI
1.2 Aperfeiçoar e consolidar os regimes, os sistemas e as áreas fundamentais para proteger e valorizar a biodiversidade e os recursos naturais.	MAOTDR MADRP MAI
1.3 Definir e executar uma Estratégia Nacional de Protecção do Solo.	MAOTDR MADRP
1.4 Promover o ordenamento e a gestão sustentável da silvicultura e dos espaços florestais.	MADRP MAI
1.5 Definir e executar uma política de gestão integrada da água.	MAOTDR MADRP
1.6 Definir e executar uma política de ordenamento e gestão integrada da orla costeira, nas suas componentes terrestre e marítima.	MAOTDR MOPTC MDN
1.7 Proteger e valorizar o espaço marítimo e os recursos oceânicos.	MDN MAOTDR MOPTC
1.8 Definir e executar uma política de gestão integrada dos recursos geológicos.	MEI MAOTDR
1.9 Definir e executar uma Estratégia Nacional para a Energia e prosseguir uma política sustentada de combate às alterações climáticas.	MEI MAOTDR MOPTC MCTES
1.10 Proteger e valorizar as paisagens e o património cultural.	MAOTDR MC MADRP
1.11 Avaliar e prevenir os factores e as situações de risco, e desenvolver dispositivos e medidas de minimização dos respectivos efeitos.	MAI MAOTDR MCTES MOPTC MS MEI
2.1 Reforçar a capacidade de as cidades se afirmarem como motores de internacionalização e desenvolvimento.	MAOTDR MEI MOPTC MCTES MTSS MC



<b>PNPOT – Programa de Acção – Objectivos específicos</b>	<b>Domínios de Acção Governativa / Ministérios</b>
2.2 Melhorar os sistemas e infra-estruturas de suporte à conectividade internacional de Portugal no quadro ibérico, europeu e global.	MOPTC MAOTDR MEI
2.3 Promover pólos regionais de competitividade e qualificar o emprego.	MEI MAOTDR MTSS MOPTC
2.4 Promover um maior equilíbrio na distribuição territorial da população e assegurar condições de atracção de populações de níveis elevados de qualificação.	MAOTDR MAI MTSS MC
2.5 Implementar uma estratégia que promova o aproveitamento sustentável do potencial turístico de Portugal às escalas nacional, regional e local[0].	MEI MAOTDR
3.1 Reforçar os centros urbanos estruturantes das regiões, em particular nos espaços de urbanização difusa e nas regiões menos desenvolvidas.	MAOTDR MEI MAI MOPTC
3.2 Estruturar e desenvolver as redes de infra-estruturas de suporte à acessibilidade e à mobilidade, favorecendo a consolidação de novas centralidades urbanas e de sistemas urbanos mais policêntricos.	MOPTC MAOTDR MEI
3.3 Promover um desenvolvimento urbano mais compacto e policêntrico, contrariando a construção dispersa e a urbanização difusa e incentivando o reforço de centralidades intra-urbanas.	MAOTDR MAI MOPTC
3.4 Racionalizar e qualificar os espaços para implantação de actividades económicas, tendo em vista a exploração de economias de aglomeração e o desenvolvimento policêntrico dos territórios.	MEI MAOTDR MOPTC
3.5 Promover um desenvolvimento rural ajustado à diversidade dos territórios rurais, considerando em especial as necessidades e a especificidade [0] das áreas mais vulneráveis e despovoadas.	MADRP MAOTDR
4.1 Promover o ordenamento das redes de educação do pré-escolar, do ensino básico e do secundário, da formação tecnológico/profissionalizante e da educação e formação de adultos, e implementar critérios de racionalidade no ordenamento territorial do ensino superior.	ME MCTES MTSS MAOTDR
4.2 Desenvolver uma rede nacional de prestação de cuidados de saúde que garanta a universalidade de acesso e racionalize a procura do Serviço Nacional de Saúde (SNS), valorizando os cuidados de saúde primários e a resposta aos grupos mais vulneráveis.	MS
4.3 Desenvolver programas e incentivar acções que melhorem as condições de habitabilidade, nomeadamente no que se refere aos grupos sociais mais vulneráveis.	MAOTDR MTSS
4.4 Desenvolver programas que favoreçam a integração social e urbana dos grupos sociais mais vulneráveis face à pobreza e à exclusão social.	MAOTDR MTSS MAI
4.5 Desenvolver uma rede supra-municipal articulada de equipamentos desportivos e de lazer activo que valorize a motricidade, aprofunde a equidade de acesso e qualifique a evolução do sistema urbano.	SEJD MOPTC
4.6 Dinamizar uma rede de equipamentos culturais que valorize identidades, patrimónios e formas de expressão artística num quadro de aprofundamento da educação para a cultura e de reforço da equidade de acesso e da participação nas actividades culturais.	MC ME MCTES
4.7 Desenvolver os serviços de abastecimento público de água, e de recolha, tratamento e reutilização de águas residuais e de resíduos urbanos, estruturando a gestão na óptica da co-responsabilidade social e melhorando os níveis e a qualidade de atendimento.	MAOTDR
4.8 Desenvolver as redes de infra-estruturas, de equipamentos e de serviços de suporte à acessibilidade e à mobilidade, reforçando a segurança, a qualidade de serviço e as condições de equidade territorial e social.	MAOTDR MOPTC MAI
4.9 Planear e implementar uma rede integrada de serviços de Justiça, definindo a distribuição e implantação geográfica dos equipamentos públicos de Justiça, nomeadamente tribunais, julgados de paz, conservatórias, prisões e centros educativos.	MJ
5.1 Alargar o acesso à Internet de Banda Larga em todo o país e promover uma rápida e efectiva apropriação económica e social das Tecnologias de Informação e Comunicação (TIC).	MCTES MOPTC MEI MFAP

PNPOT – Programa de Acção – Objectivos específicos	Domínios de Acção Governativa / Ministérios
5.2 Promover as TIC como instrumento fundamental de desenvolvimento territorial e de coesão social, generalizando a sua utilização na difusão de informação e na oferta de serviços de interesse público.	MEI MCTES MFAP
6.1 Produzir e difundir o conhecimento sobre o ordenamento e o desenvolvimento do território.	MAOTDR MADRP MAI MFAP MJ
6.2 Renovar e fortalecer as capacidades de gestão territorial.	MAOTDR MAI
6.3 Promover a participação cívica e institucional nos processos de ordenamento e desenvolvimento territorial.	MAOTDR MAI
6.4 Incentivar comportamentos positivos e responsáveis face ao ordenamento do território.	ME MAOTDR

## II — Matriz das Medidas Prioritárias

	PNPOT – Programa de Acção – Medidas Prioritárias	PS	PEOT	PROT	PIOT	PMOT
1.1	Definir um sistema de indicadores da biodiversidade e implementar uma rede de monitorização da biodiversidade, incluindo a do meio marinho, recorrendo aos contributos inovadores da ciência e tecnologia (2006-2013).		•			
	Realizar o levantamento do potencial efectivo e da taxa de renovação natural dos recursos renováveis, incluindo a conclusão do levantamento do potencial energético renovável, e das pressões a que estão sujeitos (2006-2010).					
	Complementar e aperfeiçoar as bases de dados do Sistema de Informação do Património Natural do ICN, operacionalizando um centro nacional de informação sobre o património natural (2006-2007).					
	Completar as cartas de uso e capacidade de uso dos solos, redefinindo os critérios de classificação e actualizando a informação e representação cartográfica (2006-2010).					
	Avaliar e monitorizar a evolução do estado e qualidade dos solos, numa perspectiva preventiva e de mitigação das ameaças à sua degradação (2006-2013).					
	Identificar, cartografar e monitorizar as principais fontes poluidoras dos recursos hídricos superficiais e subterrâneos (2006-2013).					
	Implementar a rede de recolha de dados para monitorização de variáveis hidrológicas e climatológicas, de sedimentos e da qualidade química e ecológica da água em cada Região Hidrográfica (2006-2007).					
	Identificar, classificar e conservar os leitos oceânicos profundos, as fontes hidrotermais e o relevo submarino (2006-2013).					
	Completar a cartografia geoquímica do sistema rocha-solo de todo o território, através do reconhecimento das concentrações de fundo geoquímico do solo (2006-2013).					
	Completar e actualizar o levantamento geológico na escala de 1:50.000 e identificar e classificar os elementos notáveis do património geológico e mineiro, geomorfológico e paleontológico (2006-2013).					
1.2	Redefinir e densificar a rede básica de recolha de dados da qualidade do ar, especialmente nas áreas urbanas (2006-2007).					
	Regulamentar os usos e acções insusceptíveis de afectar o equilíbrio ecológico nas áreas de REN, e redefinir os critérios para delimitação dessas áreas, distinguindo os objectivos de Conservação da Natureza e da Biodiversidade dos objectivos da prevenção de situações de risco (2006).		•			•
	Avaliar e melhorar a gestão do regime jurídico da REN, em articulação com as Administrações Regional e Local (2006-2008).					
	Elaborar uma Lei-Quadro de Conservação da Natureza e da Biodiversidade que clarifique o conteúdo, o regime jurídico e os instrumentos da política de conservação da natureza (2006).					
	Aprovar e implementar o Plano Sectorial da Rede Natura 2000, tendo por objectivo estabelecer as orientações para a gestão territorial dos Sítios e Zonas de Protecção Especial e os usos compatíveis com a salvaguarda dos recursos e dos valores naturais respectivos (2006-2012).	•	•			•
	Concluir a aprovação e implementar os Planos de Ordenamento de todas as Áreas Protegidas (2006-2013).		•			•

	<b>PNPOT – Programa de Acção – Medidas Prioritárias</b>	<b>PS</b>	<b>PEOT</b>	<b>PROT</b>	<b>PIOT</b>	<b>PMOT</b>
	Instituir medidas de discriminação positiva para os municípios com maior incidência de áreas classificadas integradas na Rede Fundamental de Conservação da Natureza (2006-2013).			•		
	Definir nos Planos Regionais de Ordenamento do Território e nos Planos Municipais de Ordenamento do Território as estruturas ecológicas, respectivamente, regionais e municipais, assegurando a sua coerência e compatibilidade (2006-2013).			•		•
	Reforçar os mecanismos de prevenção e fiscalização do ambiente e, em especial, o Serviço de Protecção da Natureza e do Ambiente da GNR (SEPNA), beneficiando da integração naquela força de segurança do Corpo Nacional da Guarda Florestal, melhorando a eficácia do Corpo de Guardas e Vigilantes da Natureza (CGVN) e impulsionando a cooperação entre as diversas entidades envolvidas (2006-2008).					
<b>1.3</b>	Redefinir os critérios de delimitação da RAN e regulamentar os usos não agrícolas complementares compatíveis com a conservação do solo e favoráveis à sustentabilidade das explorações (2006-2008).					•
	Implementar as orientações da Política Agrícola Comum de incentivo às boas práticas de conservação do solo, através do cumprimento das regras de condicionalidade ambiental na execução dos regimes de ajudas directas e do pagamento único e da aplicação do regulamento comunitário de apoio ao desenvolvimento rural (2006-2013).					
	Promover a aplicação do Código de Boas Práticas Agrícolas, em articulação com outras medidas de conservação do solo e de utilização sustentável dos pesticidas (2006-2013).					
	Implementar e avaliar o Programa Nacional de Combate à Desertificação (2006-2008).			•		•
<b>1.4</b>	Criar um Sistema Nacional de Informação sobre Recursos Florestais (SNIRF), rever o Inventário Florestal Nacional e actualizar o cadastro florestal (2006-2010).					
	Implementar os Planos Regionais de Ordenamento Florestal, nomeadamente através da elaboração e aplicação dos Planos de Gestão Florestal, em articulação com os Planos Regionais de Ordenamento do Território, os Planos Municipais de Ordenamento do Território e os diversos de instrumentos de planeamento ambiental, designadamente no domínio das políticas da água e da conservação da natureza e da biodiversidade (2006-2013).	•	•	•		•
	Elaborar e implementar o Plano Nacional de Defesa da Floresta Contra Incêndios (PNDFI), bem como os Planos Regionais e Municipais de Defesa da Floresta, reforçando as acções preventivas em particular através do Programa de Sapadores Florestais (2006-2013).	•				
	Integrar os espaços florestais em Zonas de Intervenção Florestal (ZIF), prioritariamente nas áreas de minifúndio ou a recuperar após incêndio, para garantir a escala e as condições necessárias a uma gestão profissional, responsável e economicamente viável (2006-2013).					
	Articular a política de ordenamento e gestão sustentável da floresta com a política energética, aproveitando os resíduos florestais (biomassa) como fonte renovável de energia, designadamente para produção de electricidade (2006-2013).					
<b>1.5</b>	Regulamentar a Lei n.º 58/2005 (Lei da Água), que transpõe para a ordem jurídica interna a Directiva Quadro da Água (Directiva nº 2000/60/CE), estabelecendo o regime de utilização dos recursos hídricos e o correspondente regime económico e financeiro (2006).					
	Implementar as Administrações das Regiões Hidrográficas (ARH) e articular o exercício das suas competências com as das CCDR (2006-2007).					
	Estabelecer um programa de monitorização da qualidade química e ecológica das águas superficiais e subterrâneas e das zonas protegidas, visando o cumprimento dos objectivos ambientais definidos na Lei da Água (2006-2007).					
	Implementar e acompanhar o Plano Nacional da Água e assegurar a sua revisão até 2010 (2006-2010).	•				
	Elaborar e implementar os Planos de Gestão de Bacia Hidrográfica (PGBH) previstos na Lei da Água, com base na avaliação dos Planos de Bacia Hidrográfica (PBH) vigentes, assegurando a sua articulação com os outros instrumentos de ordenamento do território (2006-2010).	•	•	•	•	•
	Elaborar e implementar o Plano Nacional de Regadios de forma articulada com as estratégias para a gestão da água definidas no Plano Nacional da Água e nos PGBH (2006-2010).	•	•	•	•	•

	<b>PNPOT – Programa de Acção – Medidas Prioritárias</b>	<b>PS</b>	<b>PEOT</b>	<b>PROT</b>	<b>PIOT</b>	<b>PMOT</b>
<b>1.6</b>	Elaborar um normativo legal que regule a gestão do litoral, valorize o recurso água e promova uma visão global da costa nas vertentes terrestre e marinha (2006-2007).					
	Elaborar e implementar uma Estratégia de Gestão Integrada da Zona Costeira Nacional que defina as linhas de orientação e as opções fundamentais para um adequado ordenamento e gestão da faixa costeira, em articulação com diversas políticas sectoriais e com as entidades portuárias (2006-2010).		•	•		•
	Implementar os Planos de Ordenamento da Orla Costeira, incluindo a avaliação das condições físicas do território e a sua adequação às opções planificatórias e de salvaguarda dos recursos constantes desses instrumentos de gestão territorial (2006-2015).		•			•
	Avaliar as situações desconformes com a legislação aplicável repondo a respectiva legalidade, em especial no domínio público marítimo (DPM) (2006-2010).					
	Definir um “espaço litoral tampão”, progressivamente livre de construções fixas, permitindo prevenir e mitigar os efeitos do agravamento dos fenómenos extremos e dos fenómenos de recuo da linha de costa em curso (2006-2010).		•	•		•
	Elaborar e implementar os Planos de Ordenamento dos Estuários, articulados com os Planos de Gestão de Bacia Hidrográfica (2006-2013).		•			
<b>1.7</b>	Implementar uma estratégia nacional de desenvolvimento sustentável do mar, e promover o aproveitamento do seu potencial como recurso energético, no quadro da realização da Estratégia Nacional de Desenvolvimento Sustentável (2006-2015).					
	Definir medidas de articulação e coordenação das entidades intervenientes nos assuntos do mar, incluindo as contribuições e posições nacionais para a definição de uma política europeia para os assuntos do mar (2006-2007).					
	Criar e implementar a Rede Nacional de Áreas Marinhas Protegidas, definindo as suas condicionantes temporais e territoriais e regulamentando as actividades humanas, de modo a fomentar a produção de recursos piscícolas e o desenvolvimento sustentável da pesca costeira artesanal (2006-2013).					
	Desenvolver um Programa Nacional de Investigação para a Conservação e Exploração Sustentável dos Recursos Marinhos, que articule a acção das diversas instituições e promova a cooperação internacional (2006-2013).					
	Assegurar a vigilância da fronteira marítima e das águas territoriais nacionais, garantindo a eficiência do controlo das áreas vulneráveis e o combate às ameaças sobre a costa portuguesa, através da modernização dos sistemas de monitorização do tráfego marítimo e de vigilância da costa, recorrendo ao sistema VTS ( <i>Vessel Traffic System</i> ), e do reforço da cooperação entre as entidades envolvidas (2006-2008).	•				
<b>1.8</b>	Actualizar o cadastro das áreas cativas e de reserva para a gestão racional dos recursos geológicos, reforçando a inventariação das potencialidades em recursos geológicos e mantendo um sistema de informação das ocorrências minerais nacionais (2006-2010).					
	Promover a criação de áreas de reserva e áreas cativas, quando justificadas para a gestão racional dos recursos, enquanto mecanismos de ordenamento do território específicos do sector extractivo (2006-2009).					
	Monitorizar e fiscalizar a extracção de recursos geológicos no âmbito da legislação específica do sector extractivo e da avaliação de impacte ambiental (2006-2013).					
	Concluir o Programa Nacional de Recuperação de Áreas Extractivas Desactivadas, em execução para as minas e a finalizar na vertente das pedreiras, com incidência no conteúdo dos Planos Regionais de Ordenamento do Território e nos Planos Municipais de Ordenamento do Território (2006-2008).	•		•		•
	Assegurar a monitorização das antigas áreas mineiras após a fase de reabilitação ambiental, designadamente pelo desenvolvimento de sistemas de monitorização e controlo on-line (2006-2013).					

	<b>PNPOT – Programa de Acção – Medidas Prioritárias</b>	<b>PS</b>	<b>PEOT</b>	<b>PROT</b>	<b>PIOT</b>	<b>PMOT</b>
<b>1.9</b>	Promover a investigação científica e tecnológica que potencie a utilização sustentada dos recursos energéticos renováveis (2006-2013).					
	Simplificar e agilizar os procedimentos de licenciamento das infra-estruturas e equipamentos de produção de energia de fonte renovável, nomeadamente no interface entre a economia e o ambiente com respeito pelos procedimentos ambientais (2006-2007).					
	Definir um sistema de construção de preços, integrando elementos da economia do carbono (CO <sub>2</sub> ), que incentive a utilização das melhores tecnologias no sentido da eficiência energética e das energias renováveis (2006-2007).					
	Elaborar um plano para a produção de energia de fonte renovável, identificando os espaços da sua concretização e compatibilizando-os com a salvaguarda dos valores naturais e culturais (2006-2007).	•				
	Dinamizar uma maior participação das fontes renováveis de energia na produção de electricidade e maximizar o aproveitamento eficiente do recurso geotérmico de molde a reduzir as emissões de gases de efeito de estufa (GEE) (2006-2013).					
	Implementar o Programa Nacional para as Alterações Climáticas, nomeadamente através da integração das suas orientações nos instrumentos de gestão territorial (2006-2012).	•	•	•	•	•
	Promover intervenções programadas de melhoria da qualidade do ar nas zonas de Lisboa e Vale do Tejo, Porto e Coimbra, bem como noutras zonas onde os valores-limite eventualmente não sejam observados (2006-2010).					
	Desenvolver planos de transportes urbanos sustentáveis, visando reforçar a utilização do transporte público e a mobilidade não motorizada, nomeadamente em áreas de grande densidade populacional (2006-2013).					
	Regulamentar a utilização de veículos em meio urbano, tanto de transporte público como individual, de passageiros ou de mercadorias e mistos, definindo os índices de emissão admissíveis, através de medidas incidentes na aquisição e na utilização (2006-2013).					
	Impor a certificação ambiental de empresas de transporte público de mercadorias (2006-2010).					
<b>1.10</b>	Promover a qualidade ambiental e a eficiência energética dos edifícios e da habitação, nomeadamente através da revisão do Regulamento das Características de Comportamento Térmico dos Edifícios (RCCTE) e do Regulamento dos Sistemas Energéticos de Climatização dos Edifícios (RSECE) e ainda da implementação do Sistema Nacional de Certificação Energética e da Qualidade do Ar nos Edifícios (2006-2009).					•
	Implementar a Convenção Europeia da Paisagem, através das medidas nacionais e específicas previstas nesta Convenção, articulando o seu desenvolvimento com as políticas de ordenamento do território (2006-2008).		•	•	•	•
	Elaborar e implementar um Programa Nacional de Recuperação e Valorização das Paisagens e classificar as paisagens de particular beleza e grande valor natural ou cultural (2006-2013).	•				
	Incentivar os municípios na definição, classificação e gestão de áreas de paisagem protegida (2006-2013).			•	•	•
	Promover e incentivar a qualidade da arquitectura e da paisagem, tanto no meio urbano como rural, através de uma Política Nacional de Arquitectura e da Paisagem a desenvolver em articulação com outras políticas (2006-2013).					•
	Promover a inventariação, classificação e registo patrimonial dos bens culturais, nomeadamente dos valores patrimoniais arqueológicos (2006-2013).					
	Regulamentar a Lei de Bases do Património Cultural, promovendo a articulação com os Instrumentos de Gestão Territorial (2006-2007).		•	•	•	•

	<b>PNPOT – Programa de Acção – Medidas Prioritárias</b>	<b>PS</b>	<b>PEOT</b>	<b>PROT</b>	<b>PIOT</b>	<b>PMOT</b>
<b>1.11</b>	Definir uma Estratégia Nacional Integrada para a Prevenção e Redução de Riscos (2006-2007).					
	Integrar na Avaliação Estratégica de Impactes de Planos e Programas e na Avaliação de Impacte Ambiental a avaliação de riscos naturais, ambientais e tecnológicos, em particular dos riscos de acidentes graves envolvendo substâncias químicas perigosas (2006-2103).		•	•		•
	Definir para os diferentes tipos de riscos naturais, ambientais e tecnológicos, em sede de Planos Regionais de Ordenamento do Território, de Planos Municipais de Ordenamento do Território e de Planos Especiais de Ordenamento do Território e consoante os objectivos e critérios de cada tipo de plano, as áreas de perigosidade, os usos compatíveis nessas áreas, e as medidas de prevenção e mitigação dos riscos identificados (2006-2013).		•	•	•	•
	Reforçar a capacidade de fiscalização e de investigação dos Órgãos de Polícia e o acompanhamento sistemático, através do SEPNA/GNR, das acções de prevenção, protecção e socorro, e garantir a unidade de planeamento e de comando destas operações através da institucionalização do Sistema Integrado de Operações de Protecção e Socorro (SIOPS), da autonomização dos Centros de Operação e Socorro e da definição do sistema de comando operacional (2006-2008).					
	Reforçar a capacidade de intervenção de protecção e socorro perante situações de emergência, designadamente nas ocorrências de incêndios florestais ou de matérias perigosas e de catástrofes e acidentes graves, através da criação do Grupo de Intervenção de Protecção e Socorro (GIPS/GNR) (2006-2007).					
	Desenvolver e aperfeiçoar os Planos de Emergência de base territorial, em articulação com os instrumentos de planeamento municipal, nomeadamente os de apoio à gestão urbanística, garantindo a preservação de acessibilidades quer para acesso dos meios de socorro quer para evacuação das populações (2006-2009).					•
	Actualizar e operacionalizar o Plano da Rede Nacional de Aeródromos Secundários e Heliportos enquanto elemento fundamental de apoio à segurança civil, em geral, e ao combate aos fogos florestais, em particular (2006-2013).	•				
	Definir um sistema integrado de circuitos preferenciais para o transporte, armazenagem, eliminação e valorização de resíduos industriais (2006-2007).	•		•		
<b>2.1</b>	Incentivar as cidades a assumirem uma visão estratégica de longo prazo, garantindo um posicionamento sólido e distintivo na economia do conhecimento a nível nacional e internacional (2006-2013).					•
	Promover programas estratégicos que potenciem a competitividade dos principais espaços de internacionalização da economia nacional, com destaque para os Arcos Metropolitanos de Lisboa, do Noroeste e do Algarve, para a Madeira e para o sistema urbano do Centro Litoral (2006-2013).					
	Desenvolver uma rede nacional de áreas de localização empresarial e de inovação, em articulação com os programas estratégicos de desenvolvimento regional (2006-2013).	•		•		
	Incentivar parcerias locais para a competitividade entre as entidades empresariais e as unidades de ensino, formação, investigação e desenvolvimento tecnológico (2006-2013).					
	Introduzir mecanismos de contratualização entre o Estado e as Autarquias Locais para o desenvolvimento de programas e projectos diferenciadores nos domínios da economia, da investigação e desenvolvimento, dos serviços urbanos, da cultura, do desporto e da imagem da cidade (2006-2013).					
	Incentivar a constituição e a participação das cidades e das regiões portuguesas em programas e redes de cooperação transeuropeus intensivos em conhecimento (2006-2013).					

	<b>PNPOT – Programa de Acção – Medidas Prioritárias</b>	<b>PS</b>	<b>PEOT</b>	<b>PROT</b>	<b>PIOT</b>	<b>PMOT</b>
2.2	Construir o Novo Aeroporto Internacional de Lisboa de passageiros e carga, com condições operacionais de segurança e ambientais, garantindo uma maior coerência e competitividade do conjunto das infra-estruturas de transporte e a inserção do país na rede global de transporte aéreo, através da captação/distribuição de tráfego nas rotas entre a Europa, África e América do Sul (2006-2013).			•		•
	Consolidar o papel estratégico do Aeroporto de Sá Carneiro, no Noroeste, e de Faro, no Sul, assegurando boas articulações intermodais com as redes de transportes terrestres (2006-2010).			•		
	Implementar uma estratégia de afirmação dos portos nacionais, integrando-os nas “auto-estradas do mar” no espaço europeu, e desenvolver, em particular, uma estratégia para o sistema portuário de Sines, Setúbal e Lisboa, afirmando-o como porta atlântica do Sudoeste Europeu no contexto dos tráfegos marítimos à escala mundial e inserindo-o num grande corredor rodoviário e ferroviário de acesso a Espanha e ao interior do continente europeu (2006-2013).	•		•		
	Elaborar e implementar um plano de desenvolvimento do Sistema Portuário Nacional que oriente as actuações dos organismos sectoriais e das Administrações Portuárias, enquadre os instrumentos de planeamento ao nível local e promova os desenvolvimentos mais reprodutivos e o alargamento de <i>hinterlands</i> em ambiente concorrencial, regulado de forma a limitar excessos de poder de mercado (2006-2013).	•				
	Rever os planos ferroviários existentes, articulando as soluções de alta velocidade nas deslocações internacionais e no eixo Lisboa-Porto com a concretização de um plano para a rede convencional, reforçando a interoperabilidade segundo padrões europeus, com destaque para a migração da bitola, eliminando os estrangulamentos à circulação de comboios de passageiros e de mercadorias (2006-2010).	•		•		•
	Promover a integração da rede ferroviária nas redes ibérica e europeia de passageiros e mercadorias, garantindo a possibilidade de transferência modal da rodovia para a ferrovia e reforçando, assim, a competitividade nacional e o papel de Portugal como plataforma de elevada acessibilidade no espaço europeu e global (2006-2013).	•		•		
	Promover acções dirigidas aos principais sectores industriais com capacidade e potencial exportador, suscitando ganhos de competitividade nas cadeias logísticas através da introdução de novas tecnologias e consequente adaptação dos procedimentos de gestão (2006-2013).					
	Promover a execução, no quadro do actual PRN, das vias que asseguram as ligações entre Portugal e Espanha, dando prioridade à conclusão da Rede Rodoviária Trans-europeia (2006-2013).	•		•		•
2.3	Introduzir nos instrumentos de financiamento das Autarquias e das infra-estruturas e equipamentos locais mecanismos incentivadores da cooperação intermunicipal (2006-2008).				•	
	Promover o desenvolvimento de programas estratégicos de desenvolvimento regional, induzindo a criação de pólos de competitividade que assegurem o reposicionamento da região a nível internacional baseado nos novos factores de competitividade da economia do conhecimento (2006-2013).					
	Promover redes de cooperação entre cidades vizinhas, para ganhar massa crítica nos modernos factores de competitividade e estruturar os diversos sistemas urbanos, recorrendo, nomeadamente, aos “contratos de aglomeração” para desenvolver a cooperação entre o Estado e as Autarquias Locais e à constituição de parcerias entre entidades públicas e destas com entidades privadas (2006-2013).			•	•	
	Incentivar a cooperação inter-urbana em redes de natureza temática para valorizar recursos territoriais comuns em domínios relevantes para a procura turística, e para optimizar a qualificação e gestão de equipamentos colectivos, nomeadamente culturais e desportivos, e de espaços de implantação das actividades económicas (2006-2013).					
	Promover Programas de Base Territorial de qualificação do capital humano, em coerência com a estratégia consagrada no Plano Nacional de Emprego e tendo em vista estimular a competitividade e inovação dos territórios, desenvolver actividades mais qualificantes e melhorar a empregabilidade (2007-2013).					

	<b>PNPOT – Programa de Acção – Medidas Prioritárias</b>	<b>PS</b>	<b>PEOT</b>	<b>PROT</b>	<b>PIOT</b>	<b>PMOT</b>
<b>2.4</b>	Incentivar a mobilidade residencial através da maior eficiência do mercado de arrendamento, da adequação e maior flexibilidade do mercado e das condições de financiamento da aquisição de habitação, e da alteração dos modelos de gestão do parque público habitacional (2006-2010).					
	Incentivar programas de reabilitação e revitalização urbana que promovam a inclusão social e criem espaços de elevada qualidade urbanística e ambiental (2006-2013).					•
	Apoiar iniciativas para valorizar actividades criativas, culturais e desportivas e atrair estratos populacionais mais jovens e qualificados, nomeadamente em áreas de menor densidade e vitalidade demográfica e social (2006-2013).					
	Apoiar iniciativas para valorizar actividades criativas, culturais e desportivas e atrair estratos populacionais mais jovens e qualificados, nomeadamente em áreas de menor densidade e vitalidade demográfica e social (2006-2013).					
	Desenvolver uma política integrada de imigração que contemple o acolhimento e a inserção social de imigrantes e que lhes garanta a igualdade de tratamento no acesso aos serviços sociais, à educação, à habitação e ao emprego, respondendo às suas necessidades específicas e envolvendo a sociedade civil (2006-2013).					
<b>2.5</b>	Elaborar um Plano Estratégico Nacional de Turismo tendo em vista, nomeadamente, a definição e delimitação das regiões do País com actual especialização turística ou com significativo potencial de desenvolvimento turístico nas suas múltiplas componentes (2006-2007).					
	Elaborar Planos Sectoriais de Turismo que definam as linhas orientadoras dos modelos de desenvolvimento pretendidos para as áreas com maiores potencialidades de desenvolvimento turístico (2006-2009).	•		•		
<b>3.1</b>	Promover as capacidades das cidades nos domínios do crescimento económico, do emprego e da qualificação do capital humano e institucional, designadamente através do apoio a iniciativas em parceria dos actores económicos e institucionais locais (2006-2013).					
	Racionalizar a localização dos serviços da Administração e incentivar a sua qualificação para uma resposta eficiente às empresas e aos cidadãos (2006-2013).			•	•	•
	Introduzir nos sistemas de apoio ao investimento critérios que favoreçam soluções e actividades inovadoras nos centros urbanos mais dinâmicos das regiões menos desenvolvidas (2006-2013).					
<b>3.2</b>	Rever o desenho institucional e a gestão do sector dos transportes na Administração Pública, implementando autoridades regionais e metropolitanas e melhorando quer a eficiência e coordenação das políticas de transportes, quer a sua articulação com as políticas do ordenamento do território e do ambiente (2006-2010).					
	Assegurar no planeamento da Rede Ferroviária de Alta Velocidade a articulação com as linhas e serviços do caminho de ferro convencional e dos metropolitanos e, quando se trate de estações localizadas fora dos perímetros urbanos, a ligação à rede rodoviária fundamental (IP's e IC's) (2006-2013).	•		•		
	Restringir o apoio do Governo à implantação de estações de camionagem (interfaces rodoviárias) aos casos em que esta ocorra em áreas urbanas centrais, permitindo uma fácil acessibilidade pedonal e uma articulação eficiente com as carreiras do transporte colectivo urbano existentes (2006-2013).					
	Rever o PRN numa perspectiva de integração no sistema de gestão territorial em vigor (2006-2010).	•		•		
	Promover o investimento na articulação entre a rede rodoviária de nível superior (IP's e IC's) e as redes de hierarquia inferior, através de vias com características adequadas à função a que se destinam, integrando os programas de Variantes e Circulares a centros urbanos (2006-2010).	•		•		
	Integrar no planeamento municipal e inter-municipal a dimensão financeira dos sistemas de transportes e de mobilidade, programando os investimentos, os subsídios e a captação de valor junto dos beneficiários indirectos de forma a assegurar a boa gestão e a sustentabilidade da exploração desses sistemas (2006-2013).					
	Promover a elaboração de planos de mobilidade intermunicipais que contribuam para reforçar a complementaridade entre centros urbanos vizinhos e para uma maior integração das cidades com o espaço envolvente (2006-2013).				•	



	<b>PNPOT – Programa de Acção – Medidas Prioritárias</b>	<b>PS</b>	<b>PEOT</b>	<b>PROT</b>	<b>PIOT</b>	<b>PMOT</b>
3.3	Rever o quadro legal para que nas áreas metropolitanas de Lisboa e do Porto se verifique uma maior articulação entre o desenvolvimento de novas urbanizações e o sistema de transportes, nomeadamente através do condicionamento da aprovação de planos de pormenor e do licenciamento de loteamentos à avaliação dos seus impactes no sistema de mobilidade (2006-2009).					
	Reforçar a componente estratégica dos Planos Directores Municipais, integrando no seu conteúdo a definição de opções sobre a dimensão e as formas de desenvolvimento urbano mais adequadas aos respectivos territórios (2006-2009).			•		•
	Definir nos PROT o quadro estratégico de organização dos sistemas regionais de ordenamento do território, designadamente nos domínios ecológico, urbano e das acessibilidades e mobilidade (2006-2007).			•		
	Incentivar novas parcerias para o desenvolvimento de programas integrados de reabilitação, revitalização e qualificação das áreas urbanas, reforçar e agilizar o papel das Sociedades de Reabilitação Urbana e rever o enquadramento fiscal e financeiro das operações integradas nestes programas (2006-2009).					•
	Promover mecanismos de combate à especulação fundiária, incluindo a fixação de prazos máximos razoáveis dentro dos quais direitos adquiridos, designadamente por actos ou contratos de conteúdo urbanístico, caducam sem direito a indemnização (2006-2007).					•
3.4	Estabelecer regras que condicionem a uma avaliação de impacto regional o financiamento público de infra-estruturas e equipamentos económicos desenvolvidos fora de um quadro de cooperação intermunicipal, considerando, em particular, a viabilidade de idênticos projectos já realizados ou programados para espaços vizinhos (2006-2007).					
	Promover um programa nacional de qualificação das áreas de localização de actividades económicas orientado para minimizar os impactes ambientais e visuais e os riscos ambientais e tecnológicos, garantindo a existência de espaços que possibilitem o célere licenciamento e implementação de actividades económicas (2006-2013).					
	Definir mecanismos que induzam a implementação de novos equipamentos e infra-estruturas económicas e a transferência dos existentes para a rede nacional de áreas de localização empresarial e de inovação (2006-2008).					
3.5	Definir e implementar uma estratégia de desenvolvimento rural que tenha em conta os problemas específicos dos territórios rurais, em especial os das áreas mais vulneráveis e ameaçadas de despovoamento, e que inclua instrumentos de apoio: ao aumento da competitividade dos sectores agrícola e florestal; à gestão sustentável dos espaços rurais e dos recursos naturais; à diversificação da economia e do emprego; e à qualidade de vida nas zonas rurais (2006-2013).			•		
	Incentivar parcerias entre as autarquias locais e outros agentes, tendo em vista o ordenamento e desenvolvimento de áreas específicas do território e recorrendo, em particular, à elaboração e implementação dos Projectos de Intervenção em Espaço Rural (PIER) (2006-2013).					•
	Desenvolver uma rede de “centros de qualidade e inovação” em meio rural, explorando as potencialidades das tecnologias de informação e comunicação e a melhoria das condições locais de acessibilidade e de atracção residencial (2006-2013).			•	•	•
	Promover o desenvolvimento de soluções inovadoras na organização de sistemas de transportes à escala local (municipal/intermunicipal), incluindo o recurso a frotas de automóveis de gestão centralizada, que assegurem níveis elevados de acessibilidade a todos os grupos da população das áreas rurais (2006-2013).				•	•

	<b>PNPOT – Programa de Acção – Medidas Prioritárias</b>	<b>PS</b>	<b>PEOT</b>	<b>PROT</b>	<b>PIOT</b>	<b>PMOT</b>
<b>4.1</b>	Reestruturar e consolidar as redes de educação pré-escolar e de ensino básico, em consonância com as dinâmicas de povoamento e assegurando que a dimensão mínima das escolas seja adequada às necessidades pedagógicas e à eficiência da oferta educativa (2006-2013).					•
	Reorganizar e valorizar as redes de agrupamentos e de escolas de ensino secundário (geral, profissionalizante e de especialização tecnológica) e de centros de formação profissional, considerando a dinâmica da procura e as necessidades de desenvolvimento do país (2006-2013).					•
	Definir os Territórios Educativos, tendo em vista implementar Programas Educativos Intermunicipais e instituir Conselhos Intermunicipais de Educação e Aprendizagem, com representação das Comunidades Educativas e de outros agentes da sociedade civil, e elaborar a Carta Nacional de Territórios Educativos e as Cartas Educativas respeitantes cada um desses Territórios (2006-2013).				•	•
	Incentivar a criação de sistemas integrados de transportes que garantam, em meio rural e nos aglomerados urbanos, a acessibilidade aos estabelecimentos de educação (2006-2013).					
	Avaliar e reestruturar a rede de ensino superior, universitário e politécnico, segundo padrões de referência internacional e respondendo com eficiência aos desafios do desenvolvimento científico e tecnológico e da inovação e competitividade do país (2006-2013).					
	Promover, aos níveis regional, inter-regional e internacional, cooperações e parcerias para desenvolver o potencial do ensino superior, envolvendo as instituições de ensino superior e outras instituições públicas e privadas (2006-2013).					
<b>4.2</b>	Qualificar a investigação em saúde e os recursos humanos, mediante programas de investigação e de formação desenvolvidos à luz das necessidades nacionais e regionais em saúde e dirigidos designadamente aos profissionais e aos serviços de saúde pública locais (2006-2013).					
	Elaborar e implementar um Plano Nacional da Rede Hospitalar, para reordenar a rede hospitalar em consonância com as determinantes regionais da demografia, da morbilidade e dos sistemas de povoamento e de acessibilidades e mobilidade (2006-2013).	•				
	Dotar a rede de cuidados de saúde primários dos meios e valências necessários a um desempenho eficaz face aos quadros de morbilidade de cada território de saúde, dando cumprimento às normas nacionais e às orientações da “Estratégia da Comunidade Europeia em Matéria de Saúde” (2006-2013).					
	Desenvolver Unidades de Saúde Familiares polivalentes, no âmbito dos cuidados de saúde primários (CSP), próximas dos cidadãos residentes em meio urbano ou rural, e densificar os equipamentos de CSP nas áreas periurbanas de rápido crescimento demográfico (2006-2013).					
	Promover a articulação dos serviços de saúde com as comunidades multi-culturais, garantindo o seu acesso ao sistema de saúde (2006-2013).					
	Desenvolver parcerias público-públicas ao nível regional e local, em especial com as autarquias, para facilitar o acesso dos cidadãos a cuidados de saúde de proximidade e implementar Serviços Comunitários de Proximidade no apoio integrado aos idosos, particularmente no apoio domiciliário, incentivando o contributo do voluntariado jovem como forma de aproximação geracional e de solidariedade (2006-2013).					
	Desenvolver a Rede de Cuidados Continuados Integrados, adaptando as estruturas de saúde e reformulando os acordos com as Misericórdias e IPSS, em articulação com o MTSS (2006-2013).	•				
	Elaborar a rede nacional de diagnóstico e prestação de cuidados através do uso da informática e telecomunicações e desenvolver a aplicação das novas tecnologias no acesso à prestação de cuidados de saúde primários, sobretudo em meio rural, implementando o conceito de “e-saúde” (2006-2013).					
	Garantir a cobertura da totalidade do território continental pelos Centros de Orientação de Doentes Urgentes (CODU), bem como pelas Viaturas Médicas de Emergência e Reanimação (VMER), e consolidar o sistema integrado de transporte secundário devidamente coordenado centralmente (2006-2007).	•				
	Definir uma rede de heliportos e locais de aterragem de emergência devidamente certificados para voos de emergência médica (2006-2007).	•				

	<b>PNPOT – Programa de Acção – Medidas Prioritárias</b>	<b>PS</b>	<b>PEOT</b>	<b>PROT</b>	<b>PIOT</b>	<b>PMOT</b>
<b>4.3</b>	Incentivar o cumprimento de objectivos sociais por parte dos promotores imobiliários, designadamente através da afectação de uma quota parte de habitação nova ou a reabilitar a pessoas com carências económicas, por exemplo, na construção de habitação social ou em operações integradas de revitalização urbana, contribuindo para o desenvolvimento de comunidades urbanas sustentáveis (2006-2013).					•
	Concluir os Programas Especiais de Realojamento e implementar Programas Municipais de Realojamento em coerência com os objectivos de equidade social e territorial (2006-2013).					•
	Promover a inserção nos instrumentos de planeamento municipal dos objectivos sociais de combate à segregação urbana e de acolhimento e integração dos imigrantes, designadamente através da institucionalização dos princípios da variedade e mistura de usos e tipologias de habitação (2006-2013).					•
	Desenvolver intervenções de construção, qualificação e promoção habitacional numa perspectiva integrada de habitabilidade urbana e de sustentabilidade da mobilidade, garantindo uma resposta adequada do sistema de transportes públicos (2006-2013).					•
<b>4.4</b>	Desenvolver intervenções de base territorial de combate à pobreza e à exclusão social, em parceria com as Autarquias e Instituições públicas e privadas, promovendo acções que contribuam para o desenvolvimento e qualificação de grupos excluídos socialmente ou com necessidades de apoio específico, nomeadamente imigrantes (2006-2013).					
	Reforçar o desenvolvimento das Redes Sociais, através da consolidação e alargamento das parcerias a nível local e do aprofundamento da abordagem estratégica, articulando-as, nomeadamente, com os instrumentos de desenvolvimento e gestão territorial (2006-2013).					•
	Desenvolver um planeamento participado e reforçar a oferta de equipamentos de solidariedade e acção social, por forma a responder com eficácia às necessidades dos diferentes grupos sociais, nomeadamente, da infância e juventude, da população idosa, dos deficientes e de outros grupos vulneráveis, contribuindo para a promoção da equidade, da inclusão social e de uma resposta concertada de apoio às famílias (2006-2013).					•
	Reforçar a oferta de equipamentos desportivos de base, de forma a promover a função do desporto e da actividade física quer na melhoria do estado geral de saúde das populações mais vulneráveis, quer na promoção da sua inclusão social (2006-2013).					•
	Ampliar os programas de segurança de proximidade e comunitários por parte das forças de segurança, e desenvolver, em especial, acções de apoio a idosos, crianças em idade escolar e mulheres vítimas de violência (2006-2009).					
<b>4.5</b>	Implementar orientações de ordenamento do território e desenvolver a oferta de equipamentos destinados às actividades de lazer activo e de desporto, com vista a aumentar os índices de actividade física e de prática desportiva da população (2006-2013).	•			•	•
	Elaborar e implementar um Plano Nacional de Ordenamento da Rede de Equipamentos Desportivos Estruturantes, que promova a articulação e rendibilização dos investimentos e que incentive o estabelecimento de novas parcerias (2006-2008).	•				
	Elaborar e implementar Cartas Desportivas de âmbito municipal e/ou intermunicipal, que assegurem em cada território desportivo uma oferta racional e com sustentabilidade financeira, aprofundando as complementaridades entre diferentes tipologias de equipamentos e mobilizando a população para a prática desportiva (2006-2008).				•	•
	Ordenar e regulamentar a utilização dos espaços de prática de desporto de natureza, dentro e fora de Áreas Protegidas, para promover um desenvolvimento consonante com as regras de preservação ambiental (2006-2009).		•			

	<b>PNPOT – Programa de Acção – Medidas Prioritárias</b>	<b>PS</b>	<b>PEOT</b>	<b>PROT</b>	<b>PIOT</b>	<b>PMOT</b>
<b>4.6</b>	Dar continuidade aos programas de recuperação e expansão da rede de equipamentos culturais (museus, cine-teatros, centros culturais etc.), em parceria com as autarquias e os particulares (2006-2013).			•	•	•
	Apoiar as iniciativas de itinerância cultural, como forma de aproximar a oferta cultural das populações e rendibilizar a rede de equipamentos existentes (2006-2013).					
	Realizar, aos níveis regional e local, Planos Estratégicos de Desenvolvimento Cultural, com envolvimento das autarquias e outros actores sociais pertinentes e onde se articulem os objectivos do desenvolvimento cultural, da coesão social e do ordenamento do território (2006-2013).			•	•	•
<b>4.7</b>	Implementar a Política Nacional de Resíduos consubstanciada nos Planos Nacionais de Gestão de Resíduos e nos Planos Estratégicos Sectoriais dos Resíduos Sólidos Urbanos (PERSU), dos Resíduos Industriais e dos Resíduos Hospitalares, assegurando a integração das suas orientações nos instrumentos de gestão territorial de âmbito regional, inter-municipal e municipal (2006-2013).	•				
	Consolidar a rede de pontos de recolha selectiva dos diferentes fluxos de resíduos, com uma adequada cobertura nacional, numa óptica de proximidade ao cidadão (2006-2009).					•
	Elaborar e implementar o Plano Estratégico de Abastecimento de Água e de Saneamento de Águas Residuais (PEAASAR 2007-2013), por forma a assegurar o cumprimento dos objectivos de abastecimento de água para consumo humano e de tratamento de águas residuais urbanas, através da realização dos investimentos necessários para servir a generalidade da população portuguesa com elevada qualidade e a preços acessíveis (2007-2013).	•				
	Localizar todas as captações estratégicas de água e definir as respectivas zonas de protecção, bem como localizar as principais ETAR, Aterros Sanitários e Ecocentros e respectivas zonas de protecção (2006-2007).					•
	Definir critérios para a elaboração de Planos de Segurança, de Qualidade e Quantidade do recurso Água, aumentando a protecção e monitorização da “Reserva Nacional Estratégica de Água” (elaborar planos de contingência, identificar as origens e as infra-estruturas de armazenamento de água) (2006-2008).	•				
<b>4.8</b>	Integrar nos planos de infra-estruturas viárias as questões da mobilidade para todos os segmentos da população, sobretudo os mais dependentes de ajuda pública, e da segurança dos transportes, complementando a apresentação de traçados com as especificações funcionais das redes viárias aos vários níveis hierárquicos, e com as exigências de acessibilidade em transportes colectivos às diferentes parcelas do território e dos equipamentos colectivos (2006-2013).					•
	Aprovar a criação de uma Polícia Metropolitana de Transportes como suporte de uma mobilidade sustentada, no quadro da organização e gestão pública do sistema de transportes (2006-2009).					
	Lançar programas para a plena integração física, tarifária e lógica dos sistemas de transportes de passageiros, garantindo informação acessível relativa à oferta dos vários modos, particularmente nas grandes aglomerações urbanas, promovendo, assim, a intermodalidade (2006-2013).					
	Assegurar que na revisão dos Planos Directores Municipais as redes de transporte e mobilidade, tendo em atenção os planos de mobilidade de pessoas e bens, sejam consideradas nos processos de redefinição dos usos do solo, favorecendo a maior intensidade construtiva e a localização preferencial de equipamentos colectivos e de serviços de forte atracção de público nas áreas com melhor acessibilidade em transportes colectivos (2006-2010).					•
	Reduzir para metade em cada período de 10 anos o número de acidentes e mortes rodoviários em Portugal através da execução dos Planos Nacionais de Segurança Rodoviária (2006-2013).					
	Desenvolver junto dos jovens, de preferência nos estabelecimentos de ensino, acções de formação, educação e sensibilização sobre segurança rodoviária, tendo em vista o conhecimento das principais regras e sinais de trânsito e a adopção de comportamentos defensivos e seguros (2006-2013).					
	Desenvolver inspecções de segurança rodoviária, entendidas como exames formais a vias em exploração, visando padrões de segurança europeus (2006-2013).					
	Aprovar a obrigatoriedade de auditorias de segurança rodoviária para todos os projectos de construção e conservação de estradas, sendo essas auditorias realizadas, por entidade independente ou, dentro da mesma entidade, em unidade orgânica distinta da do projecto (2006-2010).					

	<b>PNPOT – Programa de Acção – Medidas Prioritárias</b>	<b>PS</b>	<b>PEOT</b>	<b>PROT</b>	<b>PIOT</b>	<b>PMOT</b>
<b>4.9</b>	Implementar a reforma do Mapa judiciário – rede de tribunais, promovendo o seu ajustamento ao movimento processual existente (2006-2009).					
	Desenvolver e reforçar a rede de julgados de paz e de centros de mediação e arbitragem, de modo planeado, articulado e complementar com a rede de tribunais (2006-2009).					
	Desenvolver os conceitos de mapa de reinserção social, designadamente aumentando o número de centros educativos por todo o país, de mapa penitenciário e de rede de laboratórios médico-legais, promovendo-se a disseminação nacional e regional de serviços da Justiça (2006-2009).					
	Reorganizar e modernizar a rede de balcões das conservatórias, reestruturando todo o sistema dos registos, com o objectivo de prestar um serviço de melhor qualidade, mais célere e mais barato ao cidadão e às empresas (2006-2009).					
<b>5.1</b>	Harmonizar os custos de acesso e uso das TIC em todo o território nacional e reduzir os custos de acesso à Internet, tendo por referência os valores mais baixos praticados nos outros países da União Europeia (2006-2009).					
	Promover o desenvolvimento de redes abertas de banda larga nos centros urbanos das regiões menos desenvolvidas (2007-2013).					
	Promover as infra-estruturas fixas necessárias ao acesso às redes de banda larga no âmbito das diferentes operações urbanísticas (2006-2009).					•
	Promover a instalação de pontos de acesso à banda larga em locais públicos, designadamente em terminais de transportes, nas escolas, nas instituições de apoio à juventude, em hospitais e outros equipamentos sociais, e nos locais de alojamento e de actividade turística (2006-2010).					
<b>5.2</b>	Promover a colaboração em rede e a partilha de tarefas e conhecimentos com base nas TIC, envolvendo quer associações municipais, empresariais, profissionais e de solidariedade social, quer escolas, entidades do sistema nacional de saúde e outras em torno de projectos de interesse comum (2006-2013).					
	Disponibilizar, de forma aberta, a informação detida por entidades públicas como suporte ao desenvolvimento de valor acrescentado pela indústria de conteúdos digitais e estímulo ao seu desenvolvimento e competitividade (2006-2013).					
	Incentivar a dinamização de novas actividades ou de novas formas de prestação de serviços no âmbito dos projectos Cidades e Regiões Digitais (2006-2013).					
	Incentivar a criação de Portais Regionais que sejam montra das potencialidades e actividades da região nos diversos domínios (2006-2013).					
	Disponibilizar os conteúdos culturais portugueses em formato digital e estimular o desenvolvimento de conteúdos interactivos nas bibliotecas, incluindo um número considerável de obras literárias de utilização fácil para pessoas com deficiência, sobretudo visual (2006-2013). [0]					
	Alargar a gama de oferta de serviços colectivos e de interesse público suportados na Internet e na utilização das TIC, por exemplo nos domínios da saúde ou da educação, garantindo o seu acesso nos espaços de baixa densidade (2006-2013).					
	Desenvolver novas actividades e plataformas de inclusão social para idosos com base nas TIC, como forma de adaptação a uma sociedade com uma participação maior de populações de idades mais avançadas (2006-2013).					

	<b>PNPOT – Programa de Acção – Medidas Prioritárias</b>	<b>PS</b>	<b>PEOT</b>	<b>PROT</b>	<b>PIOT</b>	<b>PMOT</b>
<b>6.1</b>	Criar o Observatório do Ordenamento do Território e do Urbanismo como estrutura responsável pelo acompanhamento e avaliação das dinâmicas territoriais e dos instrumentos de gestão territorial (2006-2007).	•	•	•	•	•
	Criar um portal electrónico sobre o ordenamento do território que organize a partilha de informação entre serviços públicos e particulares, incluindo o acesso em linha a todos os planos em vigor (2006-2009).		•	•	•	•
	Desenvolver um Sistema Nacional de Exploração e Gestão de Informação Cadastral como instrumento de apoio à administração pública e de melhoria da qualidade dos serviços prestados aos cidadãos e às empresas (2006-2013).		•	•	•	•
	Desenvolver um inventário geo-referenciado das redes de equipamentos colectivos, que inclua a descrição actualizada das respectivas valências e grau de utilização, de forma a promover uma gestão territorial e sectorial mais integrada e eficiente (2006-2009).			•	•	•
<b>6.2</b>	Actualizar e simplificar a base jurídica e os procedimentos administrativos com repercussão no ordenamento do território e no urbanismo, promovendo a sua eficiência e a melhor articulação entre as várias entidades públicas envolvidas (2006-2007).	•	•	•	•	•
	Simplificar o relacionamento dos cidadãos com as entidades com competência no licenciamento de projectos com impacte territorial, através da concentração dos serviços de atendimento e de processamento, numa óptica de balcão único (2006-2009).					
	Reforçar as competências municipais em matéria de ordenamento do território, responsabilizando as Autarquias pela qualidade dos planos, pela sua conformidade com os instrumentos territoriais de ordem superior e pela sua execução em tempo útil (2006-2008).					•
	Valorizar o papel das CCDR na coordenação das políticas sectoriais à escala regional, no acompanhamento das competências exercidas pelos municípios e na promoção de estratégias concertadas de desenvolvimento à escala regional e sub-regional (2006-2013).			•	•	•
	Desenvolver um programa coerente de actualização e formação especializada no domínio do ordenamento do território e do urbanismo dirigido prioritariamente aos agentes da administração pública desconcentrada e das autarquias locais (2006-2013).					
<b>6.3</b>	Reforçar os mecanismos de acesso à informação no âmbito da elaboração dos instrumentos de gestão territorial, conduzindo a uma maior co-responsabilização e envolvimento da sociedade civil (2006-2007).			•	•	•
	Integrar os princípios e orientações das Agendas 21 Locais nos instrumentos de desenvolvimento e gestão territorial e incentivar a cooperação aos níveis local e regional, recorrendo nomeadamente à institucionalização de parcerias, à contratualização e à implementação de Programas de Acção Territorial (2006-2009).			•	•	•
	Rever os modelos de acompanhamento e de participação previstos no regime jurídico dos instrumentos de gestão territorial, no sentido de garantir o maior envolvimento das entidades públicas e das organizações económicas, sociais, culturais e ambientais desde a fase inicial de definição do conteúdo e das principais opções desses instrumentos (2006-2007).		•	•	•	•
<b>6.4</b>	Desenvolver acções de sensibilização, educação e mobilização dos cidadãos para uma cultura valorizadora do ordenamento do território, do urbanismo, das paisagens e do património em geral (2006-2013).					
	Introduzir e reforçar nos programas dos vários graus de ensino os princípios orientadores de boas práticas de ordenamento e qualificação do território (2006-2013).					
	Estimular o contributo e a participação dos jovens em acções de ordenamento do território, nomeadamente no quadro do Programa Nacional da Juventude e do Voluntariado Jovem (2006-2009).					
	Fomentar a investigação e a inovação na área do ordenamento do território e do urbanismo, nomeadamente através da instituição de bolsas de estudo e prémios especiais (2006-2013).					
	Divulgar boas práticas em ordenamento do território e urbanismo e incentivar a participação em concursos para atribuição de prémios a nível internacional (2006-2013).					