

ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Declaração de rectificação n.º 80-A/2007

Para os devidos efeitos se declara que o Relatório e o Programa de Acção anexos à Lei n.º 58/2007 (aprova o Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território), publicada no *Diário da República*, 1.ª série, n.º 170, de 4 de Setembro de 2007, saíram com incorrecções, que assim se rectificam com a sua publicação em anexo à presente declaração de rectificação.

Assembleia da República, 4 de Setembro de 2007. —
Pela Secretária-Geral, a Adjunta, *Maria do Rosário Bo-
léo*.

PROGRAMA NACIONAL DA POLÍTICA DE ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO

RELATÓRIO

ESTRUTURA

RELATÓRIO

0. INTRODUÇÃO

1. PORTUGAL NO MUNDO
2. ORGANIZAÇÃO, TENDÊNCIAS E DESEMPENHO DO TERRITÓRIO
3. AS REGIÕES: CONTEXTO E ORIENTAÇÕES ESTRATÉGICAS
4. PORTUGAL 2025: ESTRATÉGIA E MODELO TERRITORIAL

PROGRAMA DE ACÇÃO

0. INTRODUÇÃO

1. ORIENTAÇÕES GERAIS
2. PROGRAMA DAS POLÍTICAS
3. DIRECTRIZES PARA OS INSTRUMENTOS DE GESTÃO TERRITORIAL

ÍNDICE DO RELATÓRIO

0. INTRODUÇÃO

Um país mais ordenado
O ordenamento do território em Portugal
O Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território

1. PORTUGAL NO MUNDO

Desenvolvimento humano e competitividade económica internacional
Especificidade e afirmação de Portugal no Mundo
Portugal na União Europeia
Portugal na Península Ibérica

2. ORGANIZAÇÃO, TENDÊNCIAS E DESEMPENHO DO TERRITÓRIO

Portugal: o Território
Recursos naturais e sustentabilidade ambiental
Uso do solo e ordenamento agrícola e florestal
População, povoamento e sistema urbano
Economia, emprego e competitividade dos territórios

Infra-estruturas e equipamentos colectivos
Paisagem, património cultural e arquitectura
Portugal: os grandes problemas para o ordenamento do território

3. AS REGIÕES: CONTEXTO E ORIENTAÇÕES ESTRATÉGICAS

Regiões de Portugal Continental
Região Autónoma dos Açores
Região Autónoma da Madeira

4. PORTUGAL 2025: ESTRATÉGIA E MODELO TERRITORIAL

O quadro de referência demográfico e económico
O País que queremos: um desafio para o Ordenamento do Território
Modelo territorial – O novo mapa de Portugal

ÍNDICE DE FIGURAS

- Figura 1: O “Cercos” no Futuro. Concorrentes no espaço de especialização de Portugal
Figura 2: Novos actores na Divisão Internacional do Trabalho
Figura 3: Portugal Continental e Regiões Autónomas
Figura 4: População dos países de língua oficial portuguesa, 2002
Figura 5: Remessas de emigrantes, 1980-2003
Figura 6: Distribuição da população portuguesa no Mundo, 1999
Figura 7: PIB *per capita* em paridade de poder de compra na UE 25, 2001
Figura 8: PIB por pessoa empregada na UE 25, 2001
Figura 9: Programa de Cooperação Transnacional no Espaço Europeu
Figura 10: Acessibilidade potencial multimodal no Espaço Europeu, 2001
Figura 11: Enquadramento geográfico de Portugal e Espanha
Figura 12: Península Ibérica e grandes conjuntos
Figura 13: Variação da população por NUTS III de Portugal e Espanha, 1991 – 2001
Figura 14: Densidade populacional por NUTS III de Portugal e Espanha, 2001
Figura 15: Cooperação transfronteiriça
Figura 16: Bacias Hidrográficas Internacionais
Figura 17: Rede de Alta Velocidade da Península Ibérica
Figura 18: População das Regiões Metropolitanas e Cidades da Península Ibérica
Figura 19: Rede Natura 2000 Inter-fronteiriça
Figura 20: Rede viária principal, rede de caminhos-de-ferro e aeroportos da Península Ibérica
Figura 21: Áreas com enquadramento legal de Protecção da Natureza, 2000
Figura 22: Áreas Protegidas e Classificadas na Região Autónoma dos Açores
Figura 23: Áreas Protegidas e Classificadas na Região Autónoma da Madeira
Figura 24: Precipitação Anual Média por Região Hidrográfica
Figura 25: Consumo total de electricidade por concelho de Portugal Continental, 2001
Figura 26: Uso do solo em Portugal Continental em 2000
Figura 27: População com mais de 65 Anos por NUTS III de Portugal, 2001
Figura 28: Densidade populacional por concelho de Portugal, 2001
Figura 29: Povoamento e eixos interiores no Continente
Figura 30: População residente nas cidades de Portugal Continental, 2001
Figura 31: Povoamento na Região Autónoma dos Açores
Figura 32: Ocupação do território nas Ilhas da Madeira e Desertas
Figura 33: PIB a preços de mercado *per capita* por NUTS III de Portugal, 2001
Figura 34: População activa e empregada no sector terciário por NUTS III de Portugal, 2001
Figura 35: Dormidas em estabelecimentos hoteleiros por concelho de Portugal, 2001
Figura 36: População servida pelo sistema de recolha de resíduos por concelho de Portugal, 2001
Figura 37: Plano Rodoviário Nacional 2000 de Portugal Continental
Figura 38: Rede viária das Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira
Figura 39: Percentagem de alojamentos cablados por NUTS III no 1º trimestre de 2005
Figura 40: Taxa de analfabetismo por concelho de Portugal, 2001
Figura 41: Alunos matriculados em estabelecimentos de ensino superior, público e privado em Portugal, 2001
Figura 42: Distribuição da oferta de equipamentos de apoio à população idosa por concelho de Portugal Continental, 2001
Figura 43: Cobertura da área desportiva útil por habitante, 1998
Figura 44: Unidades e grupos de unidades de paisagem em Portugal Continental
Figura 45: Unidades de paisagem da Região Autónoma dos Açores
Figura 46: Património classificado por concelho de Portugal, 2003
Figura 47: Riscos em Portugal Continental
Figura 48: Sistemas naturais e agro-florestais em Portugal Continental
Figura 49: Sistemas naturais e agro-florestais na Região Autónoma dos Açores
Figura 50: Sistemas naturais e agro-florestais na Região Autónoma da Madeira
Figura 51: Sistema urbano em Portugal Continental
Figura 52: Acessibilidades e conectividade internacional em Portugal Continental
Figura 53: Sistema urbano e acessibilidades em Portugal Continental

ÍNDICE DE QUADROS

- Quadro 1 – Portugal no contexto do Mundo
 Quadro 2 – Portugal no contexto da União Europeia
 Quadro 3 – Iniciativas no domínio do ordenamento do território nas últimas duas décadas na Europa
 Quadro 4 – Portugal no contexto da Península Ibérica
 Quadro 5 – Portugal: território e população
 Quadro 6 – Ocupação e uso do solo em Portugal Continental 1985/84-2000

SIGLAS E ACRÓNIMOS

AML	Área Metropolitana de Lisboa
AMP	Área Metropolitana do Porto
ARH	Administrações de Região Hidrográfica
CE	Comunidade Europeia
CEE	Comunidade Económica Europeia
CEMAT	Conferência de Ministros responsáveis pelo Ordenamento do Território
COM	Comunidade Europeia em Matéria de Diversidade Biológica
CRPM	Conferência das Regiões Periféricas Marítimas
DGOTDU	Direcção-Geral do Ordenamento do Território e Desenvolvimento Urbano
DGACCP	Direcção-Geral dos Assuntos Consulares e Comunidades Portuguesas
DPH	Domínio Público Hídrico
DPP	Departamento de Prospectiva e Planeamento
EDEC	Esquema de Desenvolvimento do Espaço Comunitário
EFTA	Associação Económica do Comércio Livre
EM	Estados-Membros
ENDS	Estratégia Nacional de Desenvolvimento Sustentável
ESPON	European Spatial Planning Observatory Network
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
IGT	Instrumento de Gestão Territorial
INAG	Instituto da Água
INBL	Iniciativa Nacional para a Banda Larga
INE	Instituto Nacional de Estatística
NUTS	Nomenclatura das Unidades Territoriais para Fins Estatísticos
PAC	Política Agrícola Comum
PDM	Plano Director Municipal
PEOT	Plano Especial de Ordenamento do Território
PIB	Produto Interno Bruto
POOC	Plano de Ordenamento da Orla Costeira
PROT	Plano Regional de Ordenamento do Território
RAN	Reserva Agrícola Nacional
REN	Reserva Ecológica Nacional
RFCN	Rede Fundamental de Conservação da Natureza
RNAP	Rede Nacional de Áreas Protegidas
SCTN	Sistema Científico e Tecnológico Nacional
SGT	Sistema de Gestão Territorial
SNAC	Sistema Nacional de Áreas Classificadas
SNS	Serviço Nacional de Saúde
TIC	Tecnologias de Informação e Comunicação
UEM	União Económica Monetária
UMIC	Unidade de Missão para a Inovação e Conhecimento
VAB	Valor Acrescentado Bruto
ZEC	Zonas Especiais de Conservação
ZEE	Zona Económica Exclusiva
ZPE	Zona de Protecção Especial

0. INTRODUÇÃO

Um país mais ordenado

- 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, não só da vontade de técnicos e de políticos, mas também do contributo de todos os cidadãos.
- Tudo terá de começar em casa e no dia-a-dia, 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 pontuais. Um país bem ordenado respeita os territórios nas suas várias escalas e tempos de vida.
- 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 a posição de Portugal nesses contextos e, a partir daí, organizar os territórios de forma adequada ao bom desempenho daqueles papéis.
- A afirmação e a consolidação do papel de Portugal contribuirão, assim, para a estabilidade necessária ao bom ordenamento. Um país bem ordenado tem também 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 e, por essa via, para o reforço do papel europeu, mediterrânico e atlântico da Península Ibérica e para a construção de um modelo global de desenvolvimento sustentável.

O ordenamento do território em Portugal

- 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.

- 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 agrário 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.
- 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 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.
- 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.
- Foi, justamente, a consciência do caos que se instalava nas áreas urbanas que levou à primeira definição de uma "Política de Solos" (Decreto-Lei nº 576/70, de 24 de Novembro).
- 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 nº 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 controlo urbanos" (art. 14.º), bem como de áreas de "recuperação e reconversão urbanística" (art. 41.º).
- 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 nº 11/87, de 7 de Abril) constitui um marco associado à evolução do sistema legislativo na área do ambiente. Em 1990 (Decreto-Lei nº 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.
- 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 nº 208/82, de 26 de Maio); no ano seguinte criam-se os Planos Regionais de Ordenamento do Território (PROT) (Decreto-Lei nº 338/83, de 20 de Julho); em 1990 há uma primeira tentativa de integrar várias figuras de planos de ordenamento do território (Decreto-Lei nº 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 nº 151/95, de 24 de Junho).
- Finalmente, em 1998, através da Lei nº 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).
- Desenvolvendo as orientações daquela Lei de Bases, o Decreto-Lei nº 380/99, de 22 de Setembro (alterado pelo Decreto-Lei nº 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

- 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.
- De acordo com o disposto no Decreto-Lei nº 380/99, de 22 de Setembro, 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" (art. 26º);

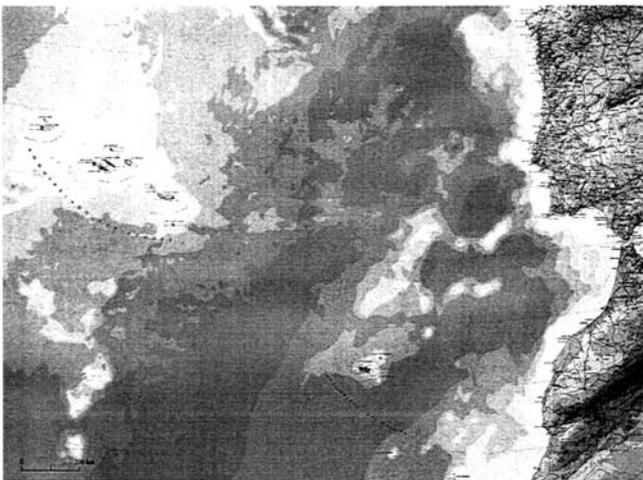
e "Estabelece as opções e as directrizes relativas à conformação do sistema urbano, das redes, das infra-estruturas e equipamentos de interesse nacional, bem como à salvaguarda e valorização das áreas de interesse nacional em termos ambientais, patrimoniais e de desenvolvimento rural" (n.º 1a), art.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

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 trajetória 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 chameira 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 ser consolidada e aprofundada com a implementação da Estratégia Nacional para o Mar.
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, reforçando a valia estratégica dos arquipélagos como vertente da dimensão atlântica da economia portuguesa e lugar privilegiado nas relações inter-continenteis Europa – Estados Unidos da América, cujo alcance está para além dos acordos sobre a utilização da base das Lages (Terceira). Com efeito, Portugal dispõe assim de vantagens específicas acrescidas no oceano Atlântico, que lhe permitem desempenhar um papel relevante nos circuitos de distribuição da informação, dos serviços e das mercadorias (fig. 3).
12. O estatuto de regiões ultra-periféricas dos arquipélagos portugueses, formalizado pelo n.º 2 do artigo 229º do tratado de Amesterdão, potencia o alargamento da base territorial da União Europeia havendo margens de cooperação ainda não totalmente aproveitadas pelas regiões com este estatuto, sobretudo as que mantêm uma relação de maior proximidade.

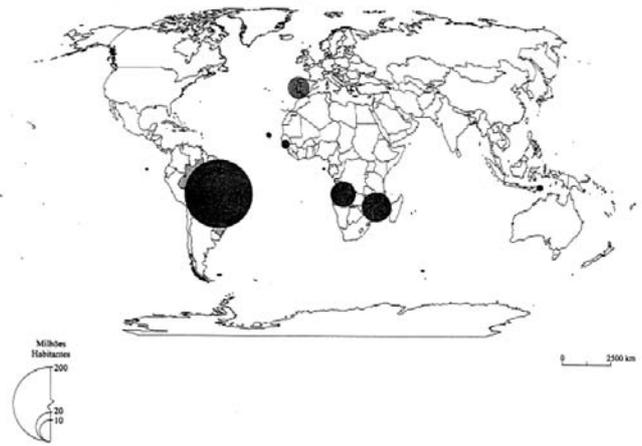


Extrato da Carta de Portugal Continental e Regiões Autónomas, IGP, 2003
Figura 3: Portugal Continental e Regiões Autónomas

13. A localização em Lisboa da Agência Europeia de Segurança Marítima traduz o reconhecimento por parte da União Europeia da importância estratégica e da natureza atlântica do espaço português.

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

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

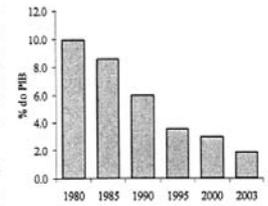


Fonte: Human Development Report, 2004
Figura 4: População dos países de língua oficial portuguesa, 2002

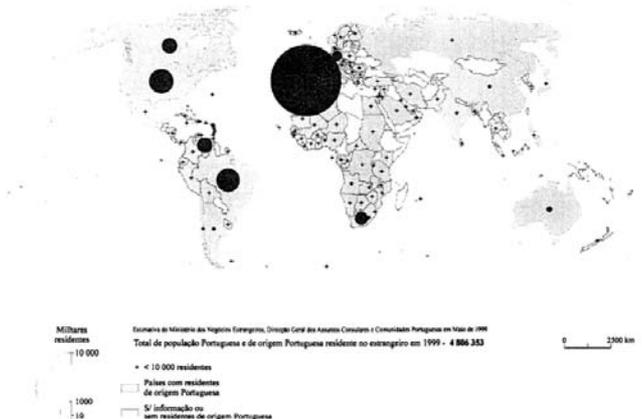
15. O espaço da lusofonia não corresponde apenas ao somatório dos países que têm o português como língua oficial (fig. 4). Dele também fazem parte o conjunto dos espaços das diásporas lusófonas, hoje ainda dominados pelas comunidades portuguesas residentes em todos os continentes mas confrontando-se já com a emergência de outras comunidades, como a cabo-verdiana, a brasileira ou mesmo a de outros países, da Guiné-Bissau a Timor.
16. 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

17. 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 autónoma no panorama das nações.
18. As remessas dos emigrantes, embora em trajetória acentuadamente descendente, dão ainda um contributo significativo para aumentar o rendimento disponível das famílias 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).
19. Mas a diáspora portuguesa é também constituída por comunidades de cidadãos nos cinco continentes, em que se destacam a identidade e a manutenção da nacionalidade (fig.6). Essas comunidades devem ser cativadas para o processo de desenvolvimento e modernização de Portugal, através de múltiplas acções: “embaixadores” do país de origem; consumidores de produtos portugueses; manutenção de laços directos com o território nacional, pelas visitas enquanto turistas e pelos investimentos nas economias produtiva e residencial em Portugal.
20. 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: Banco de Portugal
Figura 5: Remessas de emigrantes, 1980-2003



Estimativa do Ministério das Regiões Estrangeiras, Direcção-Geral dos Assuntos Consulares e Comunidade Portuguesa em Voto de 1999
 Total de população Portuguesa e de origem Portuguesa residente no estrangeiro em 1999 - 4 866 363
 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

21. 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 ²		92 072	3 238 988	3 977 304	
População	Milhares	2003	10 407	38 0351	454 552	
Densidade populacional	Hab/km ²	2001	1 12,1	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	2002	73,8	75,8	74,8
	M	Nº anos	2002	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

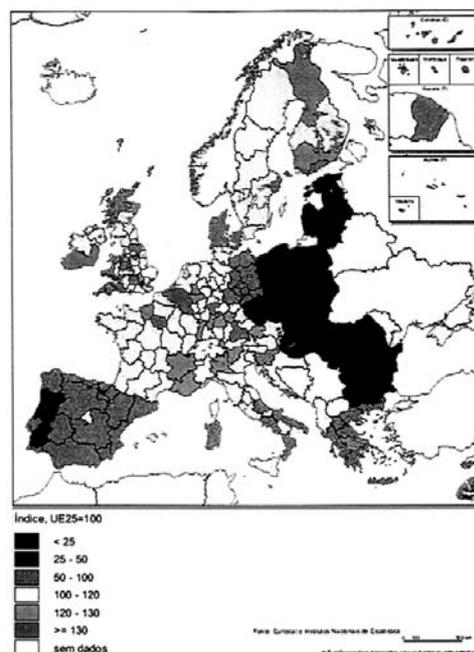


Figura 8: PIB por pessoa empregada na UE 25, 2001

22. 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).
23. 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).



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

24. 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 especificidades 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 dos Açores e da Madeira, 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.

25. 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).
26. 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.
27. 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.
28. 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".
29. 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.
30. 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

	Iniciativas
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 substituiu o Conselho Consultivo das Colectividades Regionais

Iniciativas	
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)
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>

31. 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 constituam 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

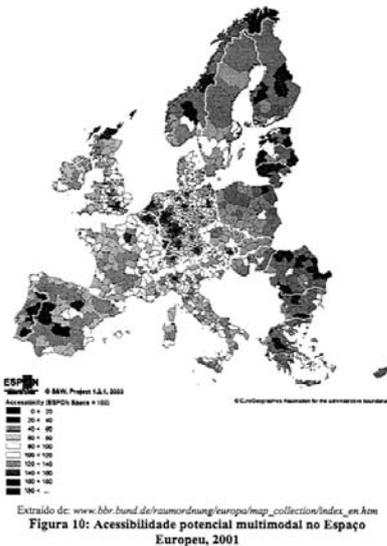
32. Na sequência da aprovação do EDEC, desenvolveu-se um Programa de Cooperação Transnacional no Espaço Europeu, no contexto do qual Portugal está associado a três grandes espaços (subprogramas): Atlântico; Sudoeste Europeu; e Mediterrâneo Ocidental e Alpes Latinos (fig. 9). O *European Spatial Planning Observation Network* (ESPON) ganhou também um novo impulso, tendo sido lançado o *ESPON Programme 2006*, cujos estudos e projectos no âmbito do ordenamento do território cobrem os seguintes domínios:

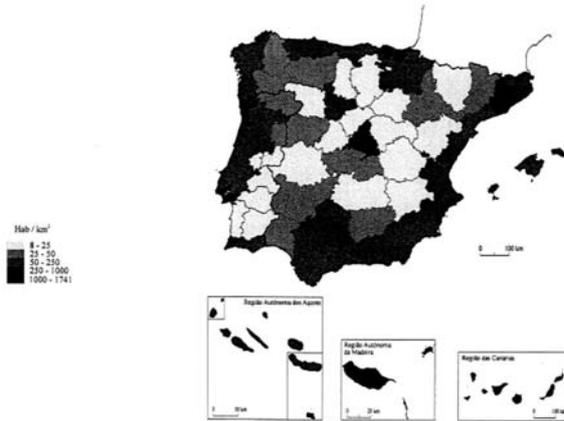
- identificação dos factores decisivos para o desenvolvimento policêntrico;
- desenvolvimento de indicadores e tipologias que permitam caracterizar o território europeu;
- monitorização dos efeitos das várias políticas com vista à obtenção de um território mais equilibrado e policêntrico;
- desenvolvimento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

33. No âmbito das duas gerações de Programas de Cooperação Transfronteiriça, o da Iniciativa Comunitária INTERREG III e o do futuro período de programação 2007-2013, tem-se desenvolvido sobretudo a cooperação em toda a extensa fronteira comum entre as regiões transfronteiriças de Portugal-Espanha.

34. 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.

35. 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





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

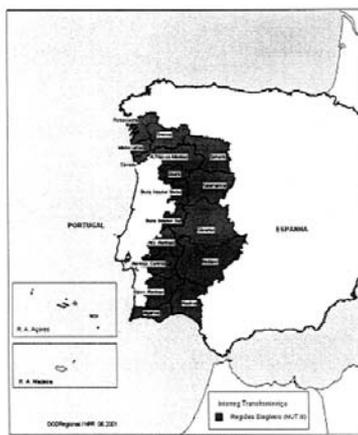
Quadro 4 – Portugal no contexto da Península Ibérica

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 N° anos	1998; 2002	73,7*	75,3**	74,0**	75,6**	76,5**	...
	M N° 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
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

39. 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 dos Programas de Cooperação Transfronteiriça (fig. 15).

40. A fronteira luso-espanhola é a mais estável, antiga e extensa da União Europeia e também um dos territórios com níveis de desenvolvimento mais débeis. O efeito de barreira da descontinuidade gerada pela fronteira política dificulta a articulação destes territórios com os grandes centros de ambos os países. Nos últimos cinco anos, as diferentes gerações dos programas de cooperação transfronteiriça desempenharam um papel chave na inversão dessa tendência ao funcionarem como catalisador do espírito de cooperação e veículo de desenvolvimento e ordenamento deste território.



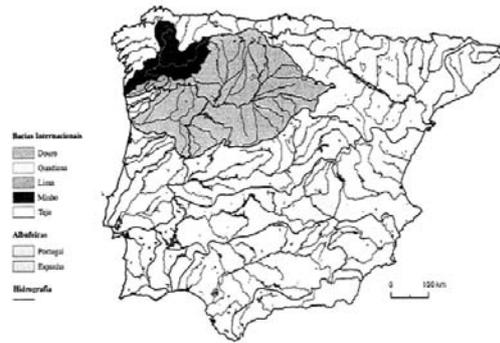
Extraído de: www.gca.pt
Figura 15: Cooperação transfronteiriça

41. O processo de cooperação transfronteiriça começou pela multiplicação das interacções entre os dois lados da fronteira mas, à medida que as condições de base eram conquistadas, verificou-se uma alteração da sua qualidade, evoluindo de um aproveitamento unilateral e paralelo das oportunidades abertas pelos Fundos disponíveis para uma cooperação no

domínio material tendo em vista permeabilizar a fronteira para, depois, se aprofundar, envolvendo a concepção, a operacionalização e a gestão conjunta das intervenções, com uma componente imaterial mais desenvolvida.

42. O perfil estratégico da cooperação em 2007-2013 vai centrar-se, em especial, na organização territorial e nos recursos comuns tendo em vista o aprofundamento das experiências de cooperação no domínio do desenvolvimento e do ordenamento dos espaços transfronteiriços, pela procura de soluções conjuntas para problemas que são comuns aos dois lados da fronteira.

43. 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 hidroclimáticos, onde se têm aliás conseguido importantes progressos. Na figura 16 apresentam-se as bacias hidrográficas partilhadas com Espanha.



Fonte: INAG

Fig. 16 – Bacias Hidrográficas Internacionais

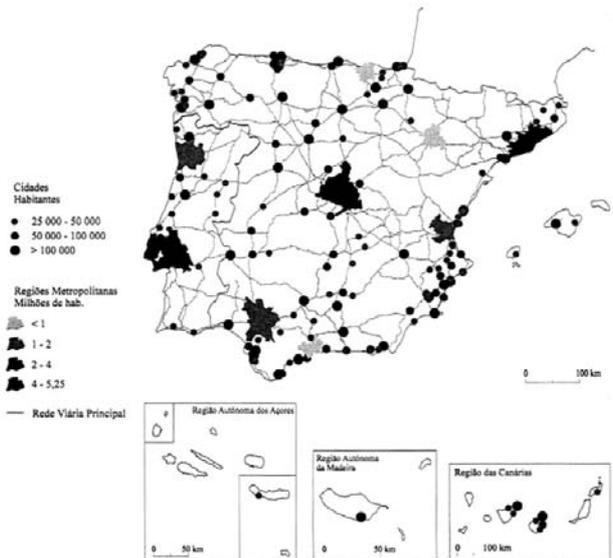
44. Fundamental para a afirmação de cada um dos países na Península e na União Europeia é o reforço do papel estruturante do eixo central da Península Ibérica (Lisboa - Madrid - Barcelona), estruturado por comboios de alta velocidade (fig. 17).

45. Mas a integração de 1986 veio também proporcionar cooperação e ganhos sinérgicos para as metrópoles com maior afirmação regional ao nível nacional — 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. 18).



Fonte: XIX Cúrcula Ibérica, 2003

Figura 17: Rede de Alta Velocidade da Península Ibérica



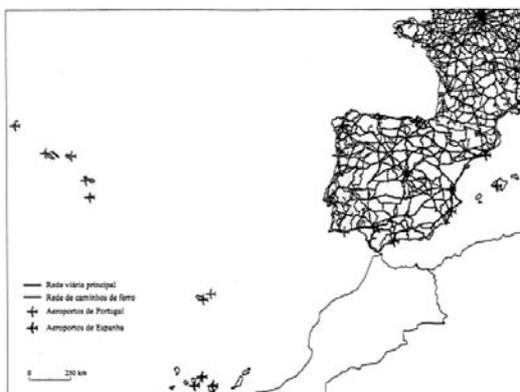
Fonte: INE, RGP, 2001; INE (Espanha), Censos de Población y Viviendas, 2001; Centro Nacional de Información Geográfica (Espanha), 1997; Thomas Brinkhoff, City Population, <http://www.citypopulation.de>, 2003; DGOTDU, As Regiões Metropolitanas no Contexto Ibérico, 2002

Figura 18: População das Regiões Metropolitanas e Cidades da Península Ibérica

46. O desenvolvimento das cidades médias portuguesas das áreas fronteiriças contribui para dar maior coerência 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 concentração 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 Plasencia e Cáceres para Castelo Branco), no Alentejo (Cáceres e Portalegre) e no Algarve (Huelva e Sevilha em relação ao “grande Faro”).
47. 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.
48. 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.
49. 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.
50. 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 hidroclimáticos partilhados, deverá ser transposta e aprofundada em domínios fundamentais, como o da conservação da natureza e da biodiversidade (fig. 19), 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 e i al, 2001; extraído de www.ccr-c.pt/cooperacao
Figura 19: Rede Natura 2000 Inter-fronteiriça



Fonte: Environmental Systems Research Institute, 2003
Figura 20: Rede viária principal, rede de caminhos-de-ferro e aeroportos da Península Ibérica

51. 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. 20).
52. A integração das regiões ultra-periféricas dos Açores e da Madeira nos mercados ibérico e europeu constitui um imperativo de coesão económica e social, mas pressupõe um esforço

importante com vista à criação de infra-estruturas logísticas e de transporte que reduzam as desvantagens resultantes da descontinuidade territorial, apoiando o desenvolvimento de atividades económicas competitivas e coerentes com as particularidades regionais, ou seja, assentes em bens e serviços de fraca sensibilidade à distância e com alto valor acrescentado. Em particular, nos Açores, dadas as suas características de arquipélago que se estende por 600 km de oceano, deve investir-se na modernização das infra-estruturas de transporte que possibilitem a integração do mercado regional e a atenuação dos desequilíbrios territoriais.

2. ORGANIZAÇÃO, TENDÊNCIAS E DESEMPENHO DO TERRITÓRIO

Portugal: o Território

- 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 km². A sua extensão em latitude é, no máximo, de cerca de 560 km e a sua largura oscila entre 112 e 218 km.
- 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 ZEE	
	Área km ²	% do Total	mil hab.	% do Total	Área mil km ²	% do Total
	(1)		(2)		(3)	
Portugal	92 117	100,0	10 356,1	100,0	1 731,6	100,0
Continente	88 967	96,6	9 869,3	95,3	328,4	19,0
Açores	2 322	2,5	241,8	2,3	996,0	57,5
Madeira	828	0,9	245,0	2,4	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.

- 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, impondo-se designadamente o desenvolvimento de actividades científicas ligadas ao mar tendo em vista o adequado conhecimento, salvaguarda e aproveitamento sustentável desses recursos.
- 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. O isolamento geográfico, a realidade arquipelágica, a qualidade do ambiente e a singularidade da paisagem conferem aos Açores uma forte aptidão para o desenvolvimento de actividades de lazer e turismo.
- O arquipélago da Madeira localiza-se mais perto de Portugal continental, a cerca de 900 km para sudoeste. Inclui nomeadamente as ilhas da Madeira, que representa mais de 90% da superfície total do arquipélago, e de Porto Santo, as Ilhas Desertas e o grupo de Ilhas das Selvagens. Este último grupo, apesar da sua reduzida extensão, assume um papel relevante quer como Reserva Natural de grande interesse biológico quer do ponto de vista geo-estratégico, constituindo o extremo meridional do território de Portugal e contribuindo para alargar significativamente a dimensão da ZEE nacional. 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.
- 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 PNPT, procura-se compreender as tendências em desenvolvimento e identificar os principais problemas e linhas de força do futuro reordenamento do território.
- 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
- 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.
- Seguidamente, caracterizam-se as dinâmicas demográficas e de reorganização do povoamento e do sistema urbano.
- 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.
- Depois, analisam-se os vários domínios da infra-estruturação do território e da distribuição de 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, de 7 de Abril, 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 designio 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, de 19 de Junho, e Decreto-Lei n.º 613/76, de 27 de Julho), 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, de 23 de Janeiro) 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 conservação 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. 21). 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. No ano 2005 estavam classificadas na Região Autónoma dos Açores 31 áreas protegidas, abrangendo um total de 68 432 ha, o que representa cerca de 23% da área total da Região (fig. 22).

30. Na Região Autónoma da Madeira, 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. Em 1971, o grupo de Ilhas das Selvagens é constituído como a primeira Reserva Natural de Portugal; em 1982, foi criado o Parque Natural da Madeira, cobrindo cerca de dois terços da ilha e que integra áreas com diferentes estatutos (Reservas Naturais Integrais, Parciais, Paisagens Protegidas, Reservas de Recreio e Montanha, Zonas de Repouso e Silêncio e Zonas de Caça e Pastoreio; integra ainda um dos mais significativos exemplos do património natural da Madeira, a Laurissilva, classificada como Reserva Biogenética do Conselho da Europa e pela UNESCO como Património Mundial Natural); em 1986, foi criada a Reserva Natural Parcial do Garajau, para salvaguarda dos recursos da actividade piscatória; em 1990, foi criada a Reserva Natural das Ilhas Desertas, cujo valor mais importante consiste numa colónia de lobos marinhos em vias de extinção (igualmente classificada como Reserva Biogenética do Conselho da Europa, desde 1992); e em 1997 foi criada a Reserva Natural da Rocha do Navio (fig. 23).

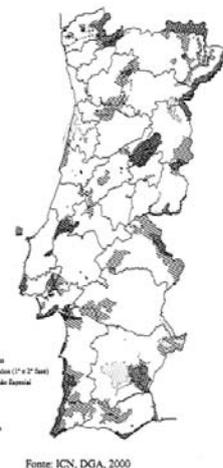
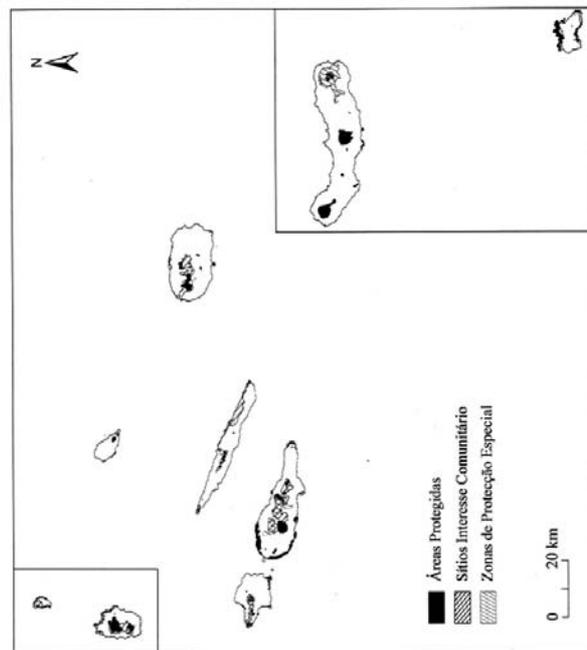


Figura 21: Áreas com enquadramento legal de Protecção da Natureza, 2000



Fonte: DSOT, DROTRH, Secretaria Regional do Ambiente e do Mar Governo Regional dos Açores, 2005
Figura 22: Áreas Protegidas e Classificadas na Região Autónoma dos Açores

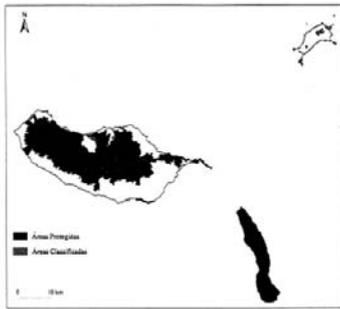


Figura 23: Áreas Protegidas e Classificadas na Região Autónoma da Madeira

31. 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.
32. Como acima referido, a *Rede Fundamental de Conservação da Natureza* inclui também a REN, o Domínio Público Hídrico e a RAN.
33. O *Domínio Público Hídrico* (DPH) compreende 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. Tem por objecto central a "águas", enquanto recurso natural com relevância ambiental e expressão territorial, abarcando um conjunto diversificado de ecossistemas de enorme valia e, frequentemente, de grande sensibilidade ambiental.
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 "proibição de todas as acções que diminuam ou destruam essas potencialidades" (cf. Decreto-Lei n.º 196/89, de 14 de Junho, 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 facilidade 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, de 19 de Março, e são clarificadas pelo conteúdo dos seus artigos 1.º e 2.º que se referem, respectivamente, ao conceito e âmbito da REN:

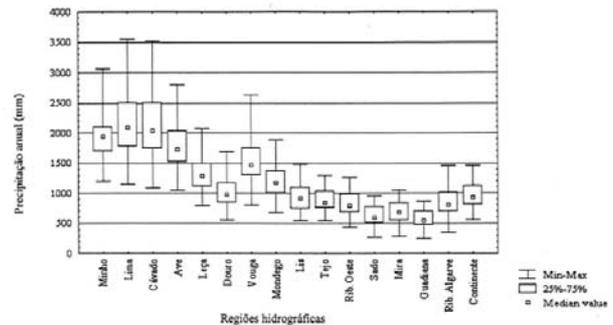
"A [...] REN constitui uma estrutura biofísica básica e diversificada que, através do condicionamento à utilização de áreas com características ecológicas específicas, garante a protecção de ecossistemas e a permanência e intensificação dos processos biológicos indispensáveis ao enquadramento equilibrado das actividades humanas." (art. 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 [...]" (art. 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, de 22 de Setembro, 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 natural* 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 conjuntamente, 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 distribuída, 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. 24 e caixa anexa).
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.



Fonte: Plano Nacional da Água, 2001

Figura 24: 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 interanual.

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.

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. No Arquipélago dos Açores, destacam-se os problemas decorrentes de poluição difusa, maioritariamente associados à actividade agropecuária (efluentes e fertilizantes), que constituem uma das principais pressões sobre as massas de água superficiais e subterrâneas. Embora o balanço hídrico seja positivo na Região, com disponibilidades elevadas de água na maioria das ilhas, destacam-se ainda alguns fenómenos de intrusão salina nos aquíferos, que afectam a qualidade da água subterrânea e a sua subsequente utilização para consumo humano.
47. Na Região Autónoma da Madeira, a disponibilidade de águas superficiais e subterrâneas é muito diferente nas ilhas da Madeira e do Porto Santo. O Porto Santo é muito pobre em águas superficiais e subterrâneas, o que se reflecte na paisagem da ilha e obriga a recorrer à dessalinização para o abastecimento público. A Madeira dispõe de importantes recursos hídricos, devido, essencialmente, às suas características geológicas e morfológicas. As ribeiras, com bacias hidrográficas mais extensas e com maior torrencialidade, têm associados riscos de inundações e aluviões em situações de intensa pluviosidade, provocando importantes danos humanos e materiais. As principais causas de degradação que podem afectar a qualidade das águas, do ponto de vista físico-químico e microbiológico, sobretudo na ilha da Madeira, são as descargas de águas residuais domésticas, industriais e de explorações pecuárias; a utilização de fertilizantes, pesticidas e herbicidas na agricultura; as águas residuais da rega; a deposição de resíduos sólidos no solo e águas lixiviadas; a deposição de terras na proximidade de linhas de água; e a excessiva exploração de determinados aquíferos basais subterrâneos, a que acrescem os riscos de salinização.

48. 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.
49. A criação, em 1993, do Instituto da Água (INAG) e a produção de um importante "pacote legislativo", em 1994, constituíram etapas fundamentais, ao estabelecerem o processo de planeamento de recursos hídricos e a elaboração e aprovação dos respectivos planos (Plano Nacional da Água e 15 Planos de Bacia Hidrográfica); o regime de licenciamento de utilização do domínio hídrico sob jurisdição do Instituto da Água; e o regime económico e financeiro da utilização do domínio hídrico.
50. O Plano Nacional de Política do Ambiente, aprovado em 1995, considerou 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.
51. 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.
52. 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.
53. A Lei da Água, Lei n.º 58/2005, de 29 de Dezembro, constituiu um marco fundamental ao transferir 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 das águas, criando-se cinco Administrações de Região Hidrográfica (ARH) com competências de licenciamento e fiscalização dos recursos hídricos e atribuindo-se ao Instituto da Água, enquanto Autoridade Nacional da Água, a representação do Estado como garante a política nacional das águas.
54. 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 (domínio marítimo, lacustre, fluvial e das restantes águas). 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.
55. 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).
56. O quadro das disposições com especial incidência nos recursos hídricos 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, a Lei da Água (Lei n.º 58/2005, de 29 de Dezembro) e a Lei da Titularidade dos Recursos Hídricos (Lei n.º 54/2005, de 15 de Novembro). O planeamento e ordenamento dos recursos hídricos processa-se através dos Planos de Gestão de Bacia Hidrográfica e do Plano Nacional da Água. No entanto, algumas das áreas e valores integrantes do Domínio Hídrico 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.
- Protecção e valorização da zona costeira**
57. 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.
58. 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.
59. A erosão no litoral português tem fundamentalmente três causas: a diminuição do afluxo de sedimentos como consequência, entre outros factores, 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 traços do litoral submetidos a erosão marinha mais intensa coincidem muitas vezes com locais onde se verifica uma significativa pressão urbana.
60. 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 Vilamoura à Foz do Guadiana. O mesmo Relatório, fundamentando-se em dados 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.
61. No arquipélago dos Açores, a faixa costeira apresenta uma extensão de aproximadamente 840 km, com um valor médio de 0,3 km de costa por cada km², em que as questões da zona costeira assumem particular importância do ponto de vista social, pois a quase totalidade dos seus aglomerados urbanos situam-se junto à costa e possuem uma cultura a ela associada.
62. Na Região Autónoma da Madeira, a protecção da costa e a protecção e valorização dos recursos marinhos constituem aspectos de primeira importância. O Porto Santo merece uma referência particular pela sua grande vulnerabilidade e pelo risco de destruição dos equilíbrios naturais e paisagísticos, especialmente devido à sazonalidade do turismo.
63. Dada a importância estratégica das zonas costeiras em termos ambientais, económicos, sociais e culturais, a resolução dos seus problemas é crucial.
64. 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.
65. 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.
66. Em 1971, o Decreto-Lei n.º 468/71, de 5 de Novembro, estabeleceu o regime jurídico dos terrenos do domínio público hídrico, impondo regras para a sua ocupação e permitiu a constituição de uma faixa de protecção ao longo da zona costeira, constituída pelo leito e margem das águas do mar, a qual tem sido fundamental para assegurar a sua protecção, representando uma medida inovadora adoptada posteriormente noutros países europeus.
67. Em 1992, a jurisdição do domínio público marítimo, sem interesse portuário, 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.
68. 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 iniciativa 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.
69. 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.º 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.
70. 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.
71. Actualmente, este domínio de intervenção encontra-se na primeira linha das prioridades governativas, traduzindo-se, nomeadamente, na definição e implementação de uma Estratégia de Gestão Integrada da Zona Costeira, na elaboração e implementação de todos os POOC e na definição de um "espaço litoral tampão", associado à protecção da Zona Costeira, progressivamente livre de construções fixas, para prevenir e mitigar, entre outros, os efeitos do agravamento dos fenómenos extremos e dos fenómenos de recuo da linha de costa.
72. A Estratégia de Gestão Integrada da Zona Costeira 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 climáticas¹**
73. 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).
74. 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.
75. 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.
76. Esta fraca performance deveu-se quer ao agravamento das pressões induzidas pelo forte aumento dos consumos de transporte automóvel individual e dos sectores residencial e dos serviços urbanos, quer aos fracos ganhos de eficiência no sistema electroprodutor e na indústria em geral.
77. 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.25).
78. 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).
79. 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

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

baseada em recursos renováveis, com destaque para a energia eólica.

80. 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.

81. 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 CO₂.

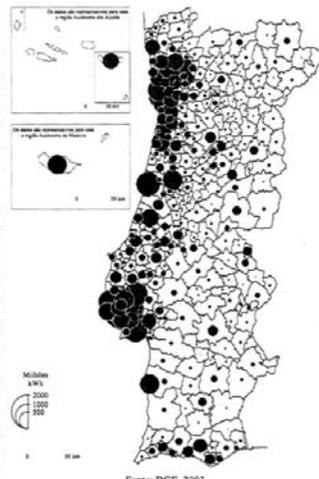


Figura 25: Consumo total de electricidade por concelho de Portugal Continental, 2001

82. Os sistemas eléctricos na Região Autónoma dos Açores são actualmente caracterizados por uma forte componente térmica complementada por alguns aproveitamentos de recursos renováveis, designadamente as energias geotérmica, hídrica e eólica. A estrutura de cada sistema electroprodutor e o nível de penetração das fontes de energia renovável dependem naturalmente da dimensão e dos recursos endógenos de cada ilha.

83. Na Região Autónoma da Madeira, a produção termoeléctrica assegura cerca de 75% dos consumos de energia eléctrica, sendo os restantes 25% de origem hidroeléctrica e eólica. O crescimento da procura será assegurado essencialmente por via termoeléctrica, com base no fuelóleo, com perspectivas de valorização energética de resíduos sólidos urbanos e efluentes, em particular de grandes explorações animais, bem como da valorização energética da biomassa florestal.

84. 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.

85. Embora a capitação de GEE, em CO₂ 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.

86. O dióxido de carbono representa cerca de 80% das emissões de GEE em Portugal. À cabeça das principais fontes de emissão de CO₂ e com pesos semelhantes encontram-se a queima de combustíveis fósseis para produção de energia termoeléctrica 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.

87. Podemos assim concluir que o contributo de Portugal para o combate às alterações climáticas, que ameçam 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.

Recursos geológicos

88. Os recursos geológicos incluem os depósitos minerais, as massas minerais, os recursos geotérmicos e os recursos hidrominerais e águas de nascente, alguns dos quais são escassos e não renováveis e cuja localização foi ditada pelas leis da natureza.

89. A tomada de consciência da importância do seu aproveitamento tem como principal referência o abastecimento de matérias-primas, numa perspectiva de desenvolvimento económico do país à escala regional e nacional, contribuindo para um maior equilíbrio da balança comercial de Portugal.

90. A indústria extractiva nacional, que inclui os subsectores de minas, pedreiras e águas minerais e de nascente, no período de 1982 a 2002 registou um crescimento acentuado do seu valor de produção, passando de cerca de 73 milhões de euros em 1982 para mais de 1 400 milhões de Euros em 2005.

Uso do solo e ordenamento agrícola e florestal

Evolução da ocupação e uso do solo

91. 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. 26).

92. 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 CORINE².

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

Uso do Solo	1985/87		2000		Variação 1985/87-2000		
	ha	% (a)	ha	% (b)	ha	% (b)-(a)	Δ % (b)/(a)
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. Povoaamentos florestais	2 474 134	27,8	2 437 673	27,4	- 36 461	-0,4	-1,5
4. Outros espaços florestais ⁽⁹⁰⁾	832 781	9,4	963 290	10,8	130 509	1,4	15,7
5. Matos e pastagens naturais ⁽⁹¹⁾	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

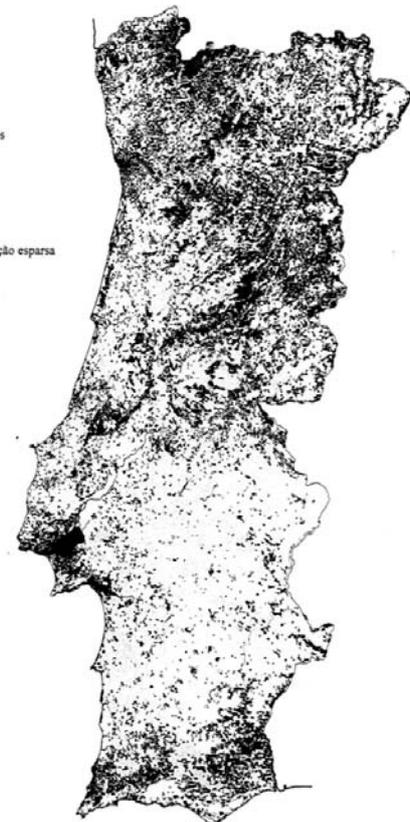
Fonte: Inquéritos realizados com base nas tabelas estatísticas publicadas em Mário CAETANO et al. (2005). Alterações da ocupação do solo do o em Portugal Continental: 1985-2000, IA-UN-IGP.
⁽⁹⁰⁾ - Em outros espaços florestais incluem-se: os espaços florestais degradados e áreas áridas; e as áreas de corte e de novas plantações.
⁽⁹¹⁾ - Em matos e pastagens naturais inclui-se também a vegetação esclerofítica (carraçal, esteval, etc.).

93. 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 por áreas agrícolas (48%) e povoaamentos 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 povoaamentos florestais (-1,5%).

94. 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.

Classes de uso do solo

- Tecido urbano
- Outros tecidos artificializados
- Áreas agrícolas
- Povoaamentos florestais
- Outros espaços florestais e semi-naturais
- Áreas descobertas ou vegetação esparsa
- Zonas húmidas
- Águas interiores
- Águas marinhas



Fonte: Corine Land Cover, IGP, 2005. SIG PNPT, 2006

Figura 26: Uso do solo em Portugal Continental em 2000

95. 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.

96. Os territórios artificializados³ 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.

97. 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.

98. 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.

99. 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.

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

100. 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.
101. 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.
102. 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.
103. 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.
104. A classe da ocupação do solo mais dinâmica é a que inclui a floresta degradada, áreas áridas 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.
105. 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.
106. 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 áridas as que mais se transformam em matos - o que revela a dinâmica de degradação e abandono da floresta, mais do que da agricultura.
107. 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.
108. Na Região Autónoma dos Açores, em 1995, podiam-se identificar cinco padrões básicos de uso do solo: agrícola/pastagens (65,0%), floresta (9,2%), matos (20,1%), áreas edificadas (4,6%) e outros usos (0,9%). Os usos do solo nos Açores sofreram modificações ao longo do tempo e continuam, no presente, a ser objecto de algumas alterações. A mais significativa deu-se na área ocupada por pastagens, que, ultrapassando os limites da zona silvo-pastoril, invadiu tanto as matas como os terrenos de cultura, atingindo mesmo o litoral. A transformação da área arborizada em pastagem teve maior importância nos finais dos anos 50, enquanto o arroteamento de incultos teve enorme incidência na década 60. Actualmente em termos de paisagem agrária são as pastagens e as florestas de criptoméria que dominam. A área ocupada por outras culturas tem vindo a diminuir continuamente e de forma bastante significativa. Contudo, os terrenos utilizados nas culturas arvenses, hortícolas e industriais desenvolvem-se nas regiões menos declivosas.
109. Na Região Autónoma da Madeira, a ilha da Madeira é caracterizada por uma orografia acidentada, em que cerca de 65% da superfície tem um declive superior a 25%. A prática agrícola só tem sido possível devido à construção de socacos de reduzidas dimensões, que conferem características únicas à paisagem. Noutros locais da ilha, a cotas mais baixas, verifica-se a proliferação de eucaliptos e acácias, muitas vezes em áreas agrícolas abandonadas e em zonas florestais percorridas por incêndios. No Porto Santo, o coberto vegetal é bastante pobre, apesar dos esforços de florestação, expondo os solos à acção dos agentes erosivos. Nesta ilha, cuja superfície agrícola utilizada representava, em 1989, cerca de 6% do total da Região, embora com uma orografia muito menos acidentada, existem grandes limitações devido à escassez de água. Destaca-se a ocorrência de cheias repentinas e de deslizamentos de terras. Em geral, na Região, a pequena dimensão das explorações e a escassez de água de rega associada a sistemas de irrigação pouco eficientes, têm contribuído para fomentar o abandono de muitas explorações. A par disso, a expansão de áreas urbanas tem levado à perda de alguns terrenos com boa aptidão agrícola. A silvicultura praticada numa óptica sustentável, para além da valência económica, desempenha um papel de protecção muito importante, nomeadamente ao nível da defesa da erosão dos solos e da protecção do ciclo hidrológico.

Agricultura⁴ e ordenamento dos espaços rurais

110. 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.
111. 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.
112. Esta posição nuclear da agricultura na gestão dos recursos solo e água é enfatizada no âmbito do 6º 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.

113. 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.
114. 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 (CH₄ e N₂O), 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 CO₂ resultantes da dramática dimensão dos incêndios florestais dos últimos anos em Portugal.
115. 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.
116. O reconhecimento desta complexa e estreita interligação 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 investimentos na agricultura ou silvicultura com objectivos de requalificação ou valorização ambiental.
117. 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 Programa Único associado a direitos históricos.
118. 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.
119. 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.
120. 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 periurbanas;
 - 5 - Territórios socialmente fragilizados e com predomínio de espaços florestais.
121. 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.
122. 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).
123. 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.
124. Nas áreas urbanas ou periurbanas - 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

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.

agricultura multifuncional que incorporem os serviços rurais, dirigidos em particular aos residentes mais próximos. Se essas condições não forem tão favoráveis ou o espaço periurbano 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.

125. 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 Interior) 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.
126. Na Região Autónoma dos Açores, a agricultura é um dos principais sectores de produção de riqueza, marcada pelo sector agro-pecuário através de uma progressiva especialização da produção leiteira em substituição das culturas tradicionais. A importância económica específica desta actividade no arquipélago é devida não só ao seu peso no PIB, mas também ao facto da indústria existente na Região estar em grande parte dependente, directa ou indirectamente da agricultura. Em 2001, o sector agro-florestal era responsável por 7,3% da riqueza gerada (VAB) e ocupa ainda cerca de 21,3% dos activos empregados, valores muito superiores aos nacionais. Não obstante, a agricultura açoriana comunga das dificuldades sentidas noutras regiões do país, com algumas características específicas que obstam ao seu desenvolvimento. Para além da pulverização da estrutura fundiária, é possível identificar outras características que dificultam a produtividade regional, como a orografia das ilhas, que dificulta a mecanização, e o baixo grau de instrução dos activos agrícolas.
127. A protecção do ambiente rural assume uma grande importância na Região Autónoma da Madeira. Os habitats naturais têm problemas específicos de grande complexidade, associados à viabilidade económica da actividade agrícola. Essa viabilidade, contudo, tem de ser encarada numa perspectiva mais ampla, que contemple a importância do ambiente rural para a preservação da riqueza paisagística e cultural da Região. Na agricultura, o problema actual de maior dimensão e de resolução mais difícil não tem a ver com a prática da actividade agrícola em si, mas com o seu abandono, principalmente no que diz respeito à degradação da paisagem, ao desenvolvimento de espécies infestantes e aos riscos de propagação de incêndios.
128. 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

129. A evolução da população residente em Portugal tem-se caracterizado por uma significativa instabilidade resultante, sobretudo, dos movimentos migratórios.
130. 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 assiste-se a uma diminuição significativa da população residente.
131. 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.
132. 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.
133. 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.
134. 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).
135. 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. 27).
136. 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 como 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.

137. 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.



Fonte: RGP, INE, 2001
Figura 27: População com mais de 65 Anos por NUTS III de Portugal, 2001

138. 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.
139. 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 escassas 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.
140. 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.
141. 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.

142. 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. 28).



145. 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 (fig. 29).
146. 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.
147. 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.
148. 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.
149. 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.
150. 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).

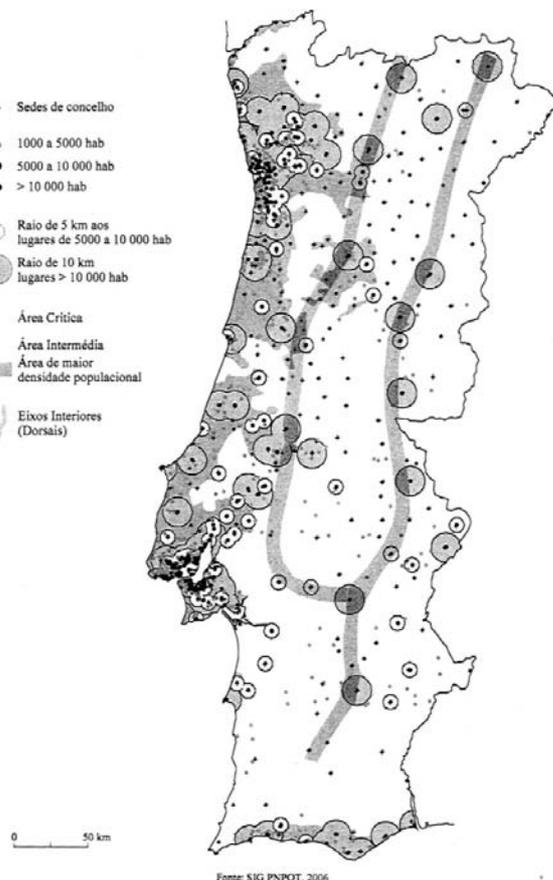


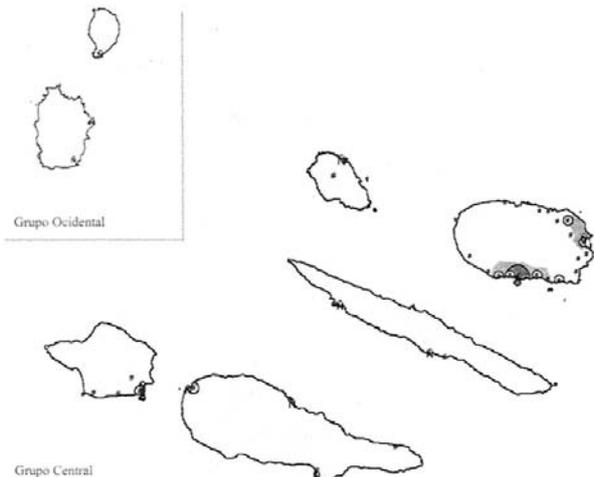
Figura 29: Povoamento e eixos interiores no Continente

151. 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.30).



Figura 30: População residente nas cidades de Portugal Continental, 2001

152. 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.
153. 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.
154. 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.
155. 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, Alcobça, Caldas da Rainha, na Área Metropolitana de Lisboa, no Alentejo Litoral, no Algarve e também nas cidades do interior.
156. 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.
157. A estruturação de ocupação urbana dos Açores está marcada por dois factores específicos fundamentais: as condições biofísicas e climáticas das ilhas e a influência histórica dos processos de povoamento. O condicionamento bioclimático é o motivo porque encontramos na maior parte das ilhas uma ocupação concentrada nas faixas litorais e um território interior de altitudes superiores a 350 metros e quase sempre despovoado. O carácter de povoamento colonizador, dependente do mar como via de comunicação privilegiada, levou à fundação de povoações nas zonas costeiras, desenvolvendo-se nas mais amplas e abrigadas baías as funções administrativas, comerciais e portuárias. Hoje, a pressão urbanística pode ser classificada como intermédia (102,8 hab.km²) apresentando sete ilhas densidades populacionais inferiores a 100 hab. por km², mantendo ainda características eminentemente rurais. No conjunto da Região Autónoma dos Açores, existem hoje 5 centros urbanos com o estatuto de cidade, destacando-se de entre estes Ponta Delgada (20.113 habitantes) e Angra do Heroísmo (12.348) por ultrapassarem os 10 mil habitantes (fig. 31).
158. A ocupação do território na Ilha da Madeira permite verificar que a sua utilização urbana tem particular significado no litoral sul, de forma especialmente intensa na mancha contínua que se localiza entre a aglomeração do Funchal e o extremo oriental da Ilha; esta forma de ocupação ocorre de modo mais disperso no restante território, seja utilizando as localizações mais propícias no litoral sul, seja de forma muito concentrada no litoral norte. É todavia particularmente significativa a expressão territorial da ocupação relativa a espaços florestais e naturais, no âmbito dos quais as áreas protegidas em virtude da ocupação por Laurissilva adquirem manifestamente grande relevância e correspondem a potencialidades e a oportunidades muito significativas. A Ilha do Porto Santo conserva uma parcela importante do seu território com essa característica, mesmo verificando-se que a ocupação urbana adquire já algum significado. Salienta-se que as Ilhas Desertas e Selvagens se mantêm como reservas naturais (fig. 32).



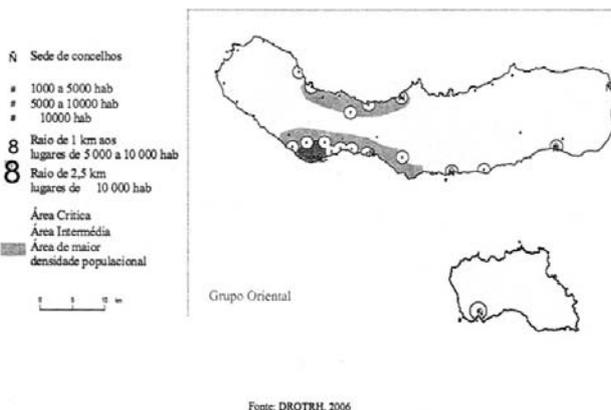


Figura 31: Povoamento na Região Autónoma dos Açores

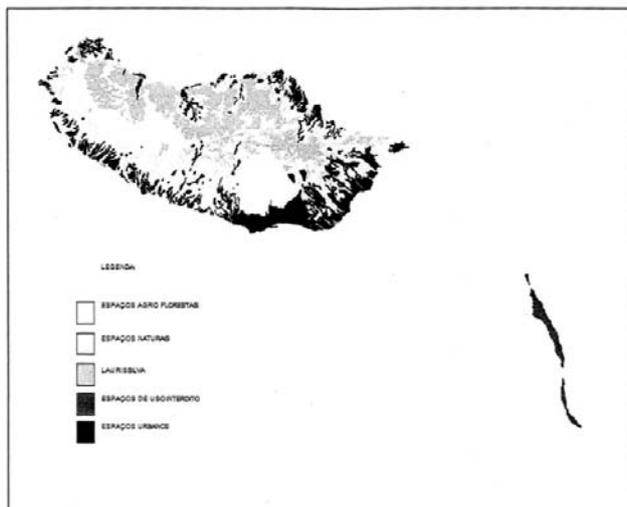


Figura 32: Ocupação do território nas Ilhas da Madeira e Desertas

Economia, emprego e competitividade dos territórios

159. 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.



Figura 33: PIB a preços de mercado per capita por NUTS III de Portugal, 2001

160. 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%.
161. 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. 33).
162. 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.

163. 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.

164. 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. 34). 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.
165. 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.

166. 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.

167. 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 repulsa da agricultura e a atractividade das actividades não agrícolas.

168. 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.

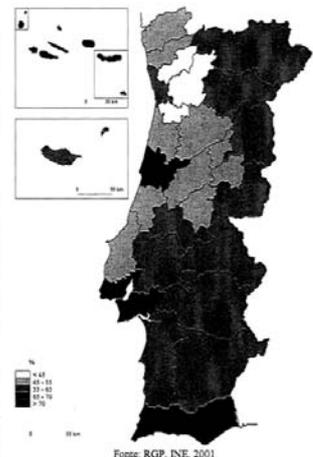


Figura 34: População activa e empregada no sector terciário por NUTS III de Portugal, 2001

169. 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.

170. 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.

171. No Ribatejo e no Alentejo as condições estruturais são, em regra, mais propícias a níveis elevados de produtividade do trabalho agrícola e de rentabilidade 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.

172. 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").

173. 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.

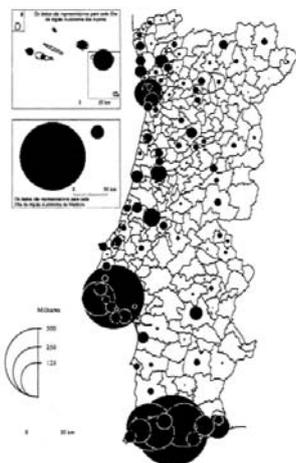
174. Um dos aspectos mais marcantes do padrão espacial da indústria é a significativa concentração em parcelas reduzidas do território nacional, muitas vezes fortemente especializadas, o que favorece a ocorrência de vantagens de aglomeração e o estabelecimento de parcerias, mas torna esses espaços muito 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 papelheiro, 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.

175. 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 limitares 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.

176. 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.



Fonte: Anuários Estatísticos Regionais, INE, 2002
Figura 35: Dormidas em estabelecimentos hoteleiros por concelho de Portugal, 2001

177. 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. 35).

178. 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.

179. 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.

180. 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.

181. 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.

182. 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.

183. No período mais recente, o Norte Litoral evidenciou as dificuldades atravessadas pelos sectores tradicionais e, à excepção do Cávado e EntreDouro 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.

184. 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.

185. 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).

186. 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.

187. No período 1995-2003, o PIB da Região Autónoma dos Açores representava, em média, 1,8% do PIB português. No período em análise e segundo as Contas Regionais, o emprego cresceu a uma taxa média anual de 2,1%. O sector dos serviços mantém-se como o mais importante para a economia regional, correspondendo em 2003 a 74,2% do VAB e a 56,1 % do emprego. Esta elevada terciarização não é invulgar em regiões insulares de pequena dimensão demográfica, onde a combinação da insularidade com a reduzida dimensão do mercado doméstico dificulta a modernização e a industrialização. É limitada a relevância das actividades transformadoras de bens transaccionáveis, fortemente concentradas nas indústrias alimentares, das bebidas e do tabaco. Observa-se recentemente a dinâmica emergente das actividades de alojamento e restauração ligadas ao turismo. As actividades ligadas ao sector primário continuam a perder relevo, não representando mais de 9,5% do VAB da Região.

188. A evolução recente da situação económica e social da Região Autónoma da Madeira foi marcada pelo significativo crescimento do PIB. Entre 1995 e 2003, o PIB regional registou um crescimento médio anual de 7,5%, como reflexo do dinamismo económico da Região neste espaço temporal. A evolução do VAB regional, em volume, acompanhou esse crescimento, no mesmo período. Predomina o sector dos serviços, característica já intrínseca e sucessivamente consolidada na economia regional. Destaca-se a importância que o ramo associado às actividades imobiliárias, alugueres e serviços prestados às empresas tem vindo a assumir nos últimos anos, constituindo-se, em 2003, como o ramo de actividade com maior peso relativo na estrutura económica regional. Os ramos associados aos serviços da administração pública e ao comércio destacam-se também pelo peso determinante que têm na economia regional. Estes três ramos representaram, em conjunto, 44% do Valor Acrescentado Bruto criado na Região em 2003. O peso relativo das actividades de alojamento e restauração (9,4%) e das actividades financeiras (9,8%), em 2003, são também demonstrativos da sua importância na produção da riqueza ao nível regional.

Infra-estruturas e equipamentos colectivos

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

189. 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.

190. 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.

191. 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.



Fonte: Anuários Estatísticos Regionais, INE, 2002
Figura 36: População servida pelo sistema de recolha de resíduos por concelho de Portugal, 2001

192. 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).

193. 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.36).

194. 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%.

195. Na sequência do esforço de ampliação de equipamentos para gestão adequada de resíduos, nos finais da década de 1990 procedeu-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

196. 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.

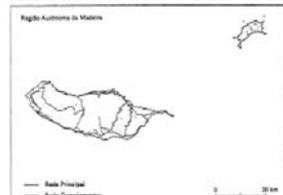
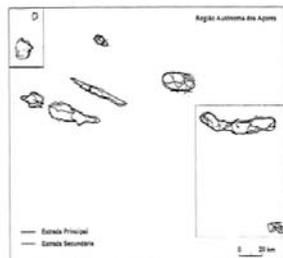
197. O grande desenvolvimento da rede rodoviária, que tem constituído o principal instrumento de estruturação do território, contribuiu para uma melhoria assinalável das acessibilidades internacional, inter-regional e inter-urbana. A aprovação dos Planos Rodoviários Nacionais de 1985 (PRN 1985) e de 2000 (PRN 2000) (fig.37) 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 (fig.38).



Fonte: IEP, 2004
Figura 37: Plano Rodoviário Nacional 2000 de Portugal Continental

198. 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.

199. 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, designadamente nas zonas de baixa utilização fora dos principais eixos interurbanos.



Fonte: VMAEP I Portugal, IGeoE, 1998; Direcção Regional de Estradas, Secretaria Regional do Equipamento Social e Transportes, 2004
Figura 38: Rede viária das Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira

200. 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 extensão 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.

201. 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.

202. 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.

203. O papel estruturante dos portos de Leixões, Aveiro, Lisboa, Setúbal e Sines permitiu um crescimento sustentado tanto nos graneis 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.

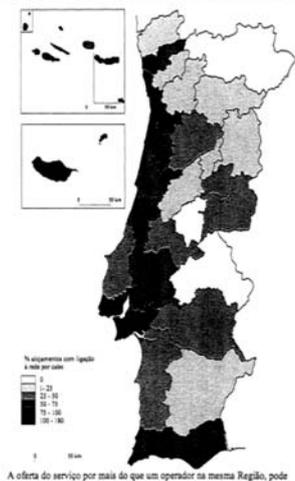
204. Os aeroportos nacionais têm tido crescimentos de tráfego, quer doméstico quer internacional, em linha com os padrões dominantes do sector à escala europeia. Parecendo claro que a transportadora TAP busca a sua viabilização económica através da constituição de uma plataforma (*hub*) em Lisboa, com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

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

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

207. 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 de 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.

208. 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 Coia-Palmela).



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 39: Percentagem de alojamentos cablagem por NUTS III no 1.º trimestre de 2005

Comunicações e info-estruturas

209. 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. 39).

Equipamentos colectivos

210. 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.

211. Apesar disso, persistem certas carências quantitativas e qualitativas em vários domínios, e algumas deficiências de articulação intra e inter-sectorial e desfazamentos 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

212. 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. 40), 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%).

213. 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.

214. 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.



Fonte: RGP, INE, 2001
Figura 40: Taxa de analfabetismo por concelho de Portugal, 2001

215. 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%).
216. 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 desequilibrada, 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.
217. De referir ainda a rede de 31 Centros de Formação Profissional de Gestão Directa do IIEFP e de 26 Centros de Formação Profissional de Gestão Participada, em regra geridos em parceria entre o IIEFP 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.
218. 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.
219. 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. 41).
220. 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.
221. 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.



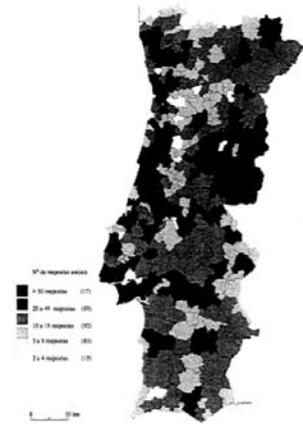
Fonte: Anuários Estatísticos, INE, 2002
Figura 41: Alunos matriculados em estabelecimentos de ensino superior, público e privado em Portugal, 2001

Equipamentos e serviços de saúde

222. 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.
223. 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.
224. 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.
225. 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

226. A rede de equipamentos de solidariedade e segurança social do continente era composta, em 2001, por 6,4 milhares de estabelecimentos (85% pertencentes à chamada rede solidária ou não lucrativa). Cerca de metade deste total destinava-se ao apoio de idosos (fig. 42) e 37% ao apoio da infância e juventude. Quase um terço da oferta existente estava concentrada nos distritos de Lisboa e Porto.
227. 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.
228. 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 toxicodependência, 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 procuras 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.



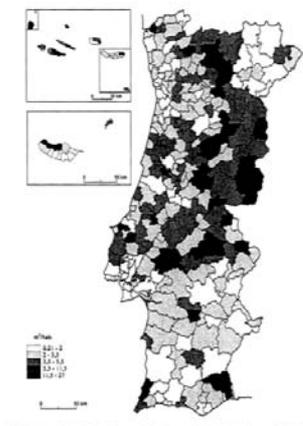
Fonte: extralido da Carta Social, MSST, 2001
Figura 42: Distribuição da oferta de equipamentos de apoio à população idosa por concelho de Portugal Continental, 2001

Equipamentos culturais

229. 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%).
230. 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

231. 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. 43). 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".
232. 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.



* 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 43: Cobertura da área desportiva útil por habitante, 1998*

Paisagem, património cultural e arquitectura

O estado das paisagens

233. 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.

234. 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.
235. 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.
236. O território nacional apresenta uma grande multiplicidade de paisagens (fig.44) e a consciencialização acerca do seu valor tem aumentado, tal como o número de acções que visam a sua conservação, integração e legibilidade.
237. Mas as nossas paisagens estão bastante danificadas, mesmo em áreas onde menos se esperaria que tal sucedesse dada a rareficação da população e a raridade dos visitantes. Ai 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 despejo nos caminhos, as lixeiras e os vazadouros esporádicos.
238. 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.
239. 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 (olivas, pomares e vinhas), e dos espaços florestados é também uma das situações que mais choça na paisagem.

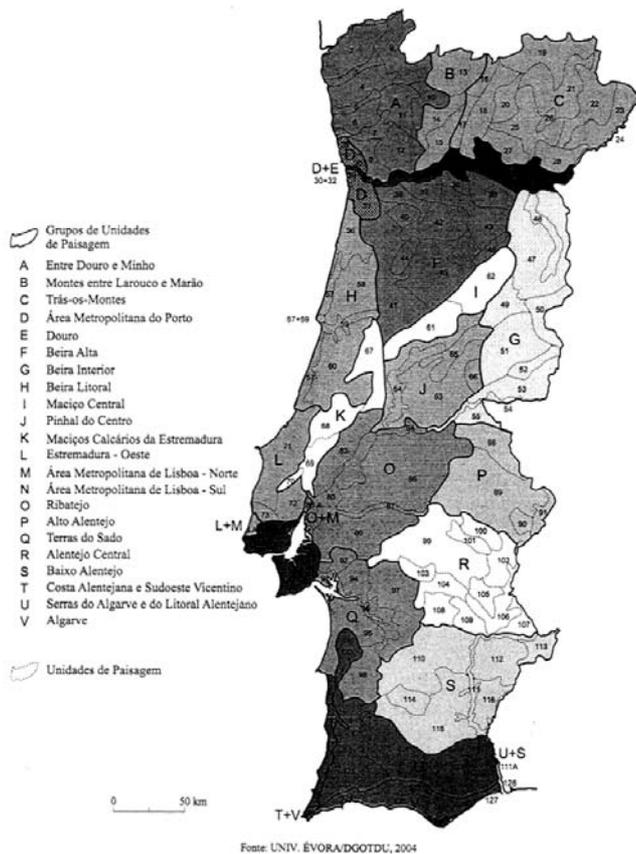


Figura 44: Unidades e grupos de unidades de paisagem em Portugal Continental

240. 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.
241. 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.
242. 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, ressalvando-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 sobre 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;
- A paisagem açoriana resulta de uma profunda humanização que decorreu ao longo de cinco séculos com dinâmicas influenciadas por acontecimentos históricos, cujos efeitos na evolução cultural e tecnológica foram nalguns casos retardados pela insularidade (fig 45). Dessa evolução fizeram parte grandes transformações da paisagem baseadas em longos ciclos dominados por algumas culturas como os cereais, o anil, a vinha, a laranja, o chá, o ananás, a criptoméria ou as pastagens. Em tempos mais recentes, assiste-se a transformações mais intensivas e rápidas, mas também mais localizadas, como sejam a construção de grandes infra-estruturas (aeroportos, portos, rodovias) ou expansões urbanas dos principais centros. Pese embora as problemáticas associadas a estas transformações, as paisagens açorianas mantêm um carácter muito particular, inigualável no contexto continental e bastante distinto relativamente a outras ilhas e arquipélagos atlânticos. Esta especificidade permite que os Açores possam afirmar-se como uma região demonstrativa de um adequado ordenamento e gestão da paisagem, conciliando e tirando partido das suas componentes ambiental, sócio-económica e cultural.
- A paisagem rural, na Região Autónoma da Madeira, em particular na ilha da Madeira, é muito marcada pela actividade agrícola, nomeadamente pelas manchas verdes de determinadas culturas e pelos socoalcos que suportam as terras e constituem, também, um meio eficaz de combate à erosão pelos ventos e pelas chuvas. O abandono dos terrenos agrícolas e de culturas tradicionais, contribuiu para a degradação da paisagem, propiciando, ainda, o desenvolvimento de espécies infestantes e a propagação de incêndios. Para esse abandono contribuem ainda factores como a pequena dimensão das explorações e a escassez de água de rega associada a sistemas de irrigação pouco eficientes. O crescimento do número de estufas tem vindo a alterar a paisagem, constituindo um impacto negativo. A expansão das áreas urbanas, por outro lado, tem levado à perda de alguns terrenos com boa aptidão agrícola, que não estão devidamente inventariados e protegidos através da sua inclusão na Reserva Agrícola Nacional. A protecção da costa e a protecção e valorização dos recursos marinhos constituem também aspectos de primeira importância, a considerar na implementação de políticas de ambiente e de ordenamento do território, face aos

riscos de destruição dos equilíbrios naturais e paisagísticos, especialmente devido à sazonalidade e intensidade das actividades turísticas.

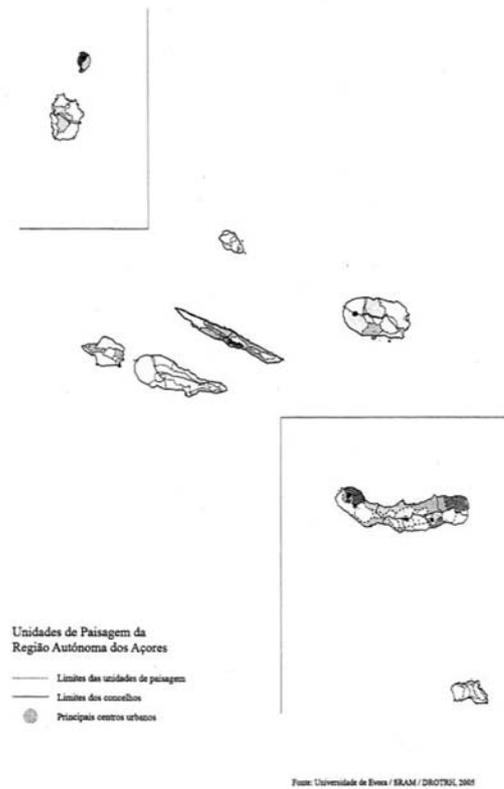


Figura 45: Unidades de paisagem da Região Autónoma dos Açores

Património cultural

243. 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.46). 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.

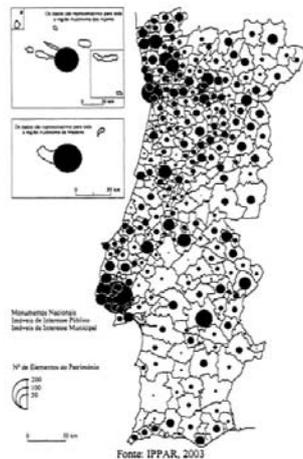


Figura 46: Património classificado por concelho Portugal, 2003

244. 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.

245. Importa realçar os riscos a que o património arqueológico está sujeito, nomeadamente nas áreas urbanas e rurais sujeitas a acções que envolvam o revolvimento de solos, assim como o património submerso. A especificidade do património arqueológico recomenda que se prossiga e acelere o processo da sua inventariação.

Arquitetura

246. 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" (art. 66.º, 2.ª alínea c).

247. 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 urbanística, 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".

248. 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.

249. 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

250. 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.

251. Os problemas seleccionados agrupam-se em seis domínios:

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

252. 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 do solo e riscos de desertificação, agravados por fenómenos climáticos (seca e chuvas torrenciais) e pela dimensão dos incêndios florestais.
 2. Degradação da qualidade da água e deficiente gestão dos recursos hídricos.
 3. Insuficiente desenvolvimento dos instrumentos de ordenamento e de gestão das áreas classificadas integradas na Rede Fundamental de Conservação da Natureza.
 4. Insuficiente consideração dos riscos nas acções de ocupação e transformação do território, com particular ênfase para os sismos, os incêndios florestais, as cheias e inundações e a erosão das zonas costeiras.
- b) Desenvolvimento urbano e rural
 5. Expansão desordenada das áreas metropolitanas e de outras áreas urbanas, invadindo e fragmentando os espaços abertos, afectando a sua qualidade e potencial ecológico, paisagístico e produtivo, e dificultando o desenvolvimento das infra-estruturas e a prestação dos serviços colectivos.
 6. Despovoamento e fragilização demográfica e socioeconómica de vastas áreas e insuficiente desenvolvimento dos sistemas urbanos não metropolitanos e da sua articulação com os espaços rurais envolventes, enfraquecendo a competitividade e a coesão territorial do país.
 7. Degradação da qualidade de muitas áreas residenciais, sobretudo nas periferias e nos centros históricos das cidades, e persistência de importantes segmentos de população sem acesso condigno à habitação, agravando as disparidades sociais 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, atlântico e global.
 10. Deficiente intermodalidade dos transportes, com excessiva dependência da rodovia e do uso dos veículos automóveis privados e insuficiente desenvolvimento de outros modos de transporte, nomeadamente do ferroviário.
 11. Elevada intensidade (reduzida eficiência) energética e carbónica das 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 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-institucionais 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 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 acção social.

3. AS REGIÕES: CONTEXTO E ORIENTAÇÕES ESTRATÉGICAS

Regiões de Portugal Continental

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 marcada por fortes 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.ª A presença da única cidade e área metropolitana que, além de Lisboa, tem dimensão europeia em termos populacionais e funcionais;
 - 2.ª 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, evidenciando a relevância da estruturação desta região metropolitana;
 - 3.ª 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.ª A forte exposição à concorrência internacional da estrutura económica, com predomínio de actividades de baixa intensidade tecnológica e competitividade baseada no factor trabalho, o que sujeita o tecido económico a processos profundos de abandono de actividades e de reestruturação;
 - 5.ª 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.ª O valioso património cultural da região que, aliado aos demais recursos do território, justifica uma forte aposta no desenvolvimento do turismo;
 - 7.ª 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.ª 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.ª As potencialidades da região para o desenvolvimento quer de produções agro-pecuárias competitivas, nomeadamente de leite, hortícolas, vinho, carne e frutos, quer de sistemas agro-silvo-florestais.
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 investimento directo estrangeiro, de fomento de economias de aglomeração e de densificação das interações 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 de comboio de alta velocidade 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 rede ferroviária convencional que estrutura os actuais serviços “suburbanos” nas suas ligações quer à cidade do Porto a partir das sub-regiões envolventes com maiores problemas de mobilidade, quer das principais cidades da região entre si, no sentido de diminuir a pressão automóvel sobre os principais centros urbanos, e também como forma de potenciar a utilização do futuro eixo ferroviário norte-sul em altas prestações na fachada atlântica 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, estruturando a rede de empresas e outras organizações que operam em actividades relacionadas com os recursos florestais e que se pretende que venham a constituir uma rede estratégica de base tecnológica;
- 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;
- Incentivar o aproveitamento de forma ambientalmente sustentável da riqueza em termos geológicos, nomeadamente rochas industriais e minérios metálicos.

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.
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 sentidas pelos sectores tradicionais, tendo crescimentos do PIB inferiores à média nacional a partir de 1994, comportamento de que são responsáveis as evoluções ocorridas nas NUTS do Grande Porto e do Ave.
8. Recentemente, os equipamentos, a electrónica, os moldes, o automóvel (componentes) e as actividades de informação e comunicação têm, 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 a uma acentuada instabilidade, com uma problemática tensão 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 lógica de industrialização difusa, colocam sérios problemas ambientais, agravados por uma estrutura de povoamento que não facilita a eficiência das soluções. Os défices 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 Noroeste 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 interação, 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 transporte rodó e ferroviário com a racionalização do uso do automóvel;
- Qualificar as periferias da AMP, ordenar a implantação de equipamentos e infra-estruturas de referência e promover a operacionalização das redes necessárias à superação dos défices ambientais;
- Controlar os impactos ambientais da urbanização difusa e dos previsíveis processos de abandono de algumas instalações industriais, através da valorização do património e dos espaços públicos.

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 do País, 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 superior à 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 esforço bem sucedido de qualificação dos vinhos. É, ainda, uma zona importante na produção de azeite e frutos, identificando-se investimentos relevantes na produção de castanha e na valorização da cereja e de outros frutos.
15. A economia do Douro e Trás-os-Montes tem uma grande dependência dos serviços colectivos e da administração pública. 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 PIB para que a população não desça muito abaixo dos 430 mil habitantes, o que coloca a questão da capacidade deste território atrair e fixar 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 Auto-estradas através de Zamora e do IP3 à Autovia das Rias Baixas através de Chaves;
- Desenvolver o *cluster* do turismo, explorando as múltiplas potencialidades existentes: património mundial (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, 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 ao despovoamento, reforçando a dimensão funcional dos principais aglomerados numa perspectiva de especialização, complementaridade e cooperação.

3. Minho-Lima

18. Espaço intermédio entre a “região urbano-metropolitana do noroeste” e a Galiza, o Minho-Lima 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 através de 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 residente em Portugal. A dinâmica demográfica conduziu, na ausência de movimentos imigratórios, 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 nas indústrias de material de transporte (*cluster* automóvel e construção naval, incluindo náutica de recreio), de equipamentos eléctricos e electrónicos, do papel e cartão e alimentares, com alguma presença 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 sectores secundário e 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 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* do Norte litoral e da Galiza, bem como para a implantação de actividades de comércio e 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/Ponte da Barca;
- Explorar o novo quadro de acessibilidades de Viana do Castelo e valorizar a sua dimensão marítima nas componentes portuária (comercial e de recreio), da indústria naval, da pesca e da aquicultura;
- Assumir o carácter estratégico da cooperação transfronteiriça, dando-lhe tradução no modelo 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 aglomeração de parques empresariais e tecnológicos 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 e do sistema agro-silvo-florestal de montanha;
- 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 e 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.ª. 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.ª. 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.ª. Uma rede urbana multipolar e estruturada em sistemas urbanos sub-regionais com potencial para sustentarem um desenvolvimento regional policêntrico, 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.ª. O sistema científico-tecnológico, envolvendo um diversificado tecido institucional (Universidades, Institutos Politécnicos, Centros Tecnológicos, Laboratórios de Investigação, etc.) que tem vindo a consolidar o seu papel na dinamização das actividades económicas regionais;
 - 5.ª. 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.ª. 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.ª. 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, revelam uma elevada pressão sobre os recursos. No litoral, o desenvolvimento urbano-industrial coexiste com a agricultura e uma 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 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 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 rarefação 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 sofreram processos de abandono e degradação.
32. A desregulação das dinâmicas de transformação espacial resultou num 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 descaracterização da paisagem, na carência de espaços públicos e na degradação dos núcleos históricos. Subsistem 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 da 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 supra-local e estruturando o povoamento das áreas de baixa densidade;
- Promover 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, valorização e gestão sustentável dos recursos florestais;
- Incentivar o aproveitamento de forma ambientalmente sustentável da riqueza em termos geológicos, nomeadamente rochas industriais e minérios metálicos;
- 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 sustentável 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 investigação e desenvolvimento tecnológico 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 basear-se 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 comboio de alta velocidade, 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 Liz e promover o desenvolvimento do *cluster* horticultura de acordo com os princípios de bom ordenamento e de preservação dos recursos naturais;
- Compatibilizar o modelo de urbanização e de industrialização difusas com a preservação e valorização do potencial de desenvolvimento das actividades agro-pecuárias, dos sectores da pesca e da aquicultura e do turismo e com a salvaguarda dos valores ambientais, patrimoniais e paisagísticos;
- Favorecer o reordenamento industrial, sobretudo nas áreas do Pinhal Litoral e do 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 zona 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 e ainda 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 e de máquinas, equipamentos e produtos metálicos, com instalação de unidades ligadas a capitais estrangeiros, e das madeiras.
41. Os cenários de crescimento económico apontam para um problema de suporte à base económica deste território. No horizonte 2020, a indústria representará apenas uma pequena parcela do crescimento, que será, deste modo, 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 na complementaridade de equipamentos, infra-estruturas e funções urbanas, suportadas por soluções eficientes e inovadoras 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. Tratam-se de espaços com níveis de desenvolvimento muito inferiores 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 % da 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 das 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 o eixo Viseu-Mangualde-Celorico da Beira-Guarda) que importa dinamizar e cujo impacto 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 rodó 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 da 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, especialização e 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 de continuação da perda de população (em 2020 o Pinhal Interior poderá apresentar 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 desencravamento 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, Sertã 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, associando 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-rurais, 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 os 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, especialização e 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 PIB – 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 extrapasa 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 organização do território nacional, sendo particularmente relevantes os seguintes elementos estratégicos:
- 1º. 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;
 - 2º. 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, permitindo-lhe aspirar a um papel acrescido na organização do território europeu;
 - 3º. 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;
 - 4º. 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;
 - 5º. 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;
 - 6º. Estão em curso ou previstas importantes mudanças nos factores de estruturação interna da região, com destaque para a realocação do aeroporto e para uma rede de acessibilidades que rompe com a lógica radial historicamente prevalecente, criando nós potenciadores de novas polarizações;
 - 7º. 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;
 - 8º. 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;
 - 9º. 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. 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 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;
11. A diversificação social e étnica tem sido acompanhada por uma lógica de crescente segregação espacial, demarcando-se as áreas dos estratos populacionais médio/alto dos bairros residenciais das populações de mais baixos rendimentos, processo agravado pelas políticas de habitação e traduzido em múltiplas situações de bairros problemáticos.

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;
- Promover um sistema de mobilidade e transportes mais eficaz, eficiente e sustentável;
- 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 Carregado/Azambuja e Póvoa do Varzim/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 e 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 governância territorial 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

54. 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, a norte, pelo Oeste, pela Lezíria e pelo Médio Tejo e se prolonga para leste e para sul, respectivamente, até Évora no Alentejo Central e até Sines no Alentejo Litoral.
55. 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.
56. Após um período de crescimento mais lento do que a média nacional - período de reconversão ou 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.
57. 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.

58. 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 (8ª posição entre as cidades capitais).
59. 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 deslocalização 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 triângulo Lisboa - Sintra - 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 de renovação urbana;
 - e) Consolidação do eixo Lisboa - Palmela - Setúbal, apoiado na nova acessibilidade ferroviária e na relevância do *cluster* automóvel.
60. 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 estreita com um plano de mobilidade e transportes à escala da AML, no qual a Autoridade Metropolitana de Transportes deverá ter um papel central, 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);
- Promover os estudos e projectos necessários à implementação da Nova Travessia do Tejo em Lisboa, prevendo, ainda que com horizontes temporais diversos, as componentes ferroviária e rodoviária do Tejo e completar as infra-estruturas rodoviárias circulares, criando 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 revitalizando 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 espaços 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.
- Promover estruturas de âmbito metropolitano para a gestão de actividades em rede, melhorando a governabilidade da Área Metropolitana de Lisboa.

2. Oeste e Vale do Tejo

61. 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.
62. 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 alternativas crescentes 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 destes territórios. Um estatuto mais vantajoso do que o da AML no que respeita ao acesso aos fundos estruturais comunitários irá acentuar as tendências de localização nestas áreas, principalmente nos concelhos mais próximos de Lisboa, de actividades económicas e infra-estruturas.
63. No entanto, em ambos os territórios 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, localizam-se algumas unidades inseridas no *cluster* automóvel. Os cenários trabalhados apontam para que a indústria continue a ser relevante no crescimento destas sub-regiões.

64. 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 evidenciam 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.
65. Economicamente, o Médio Tejo tem uma clara especialização industrial 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.
66. O conjunto destes territórios é, tradicionalmente, estruturado por dois grandes eixos radioconcentrícos 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, apóia-se sobre a A1 e sobre 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 Montejunto/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.
67. O Oeste e Vale do Tejo, com destaque para a Lezíria e o Vale do Sorraia, são a área da agricultura mercantil mais dinâmica e competitiva do país. O Oeste, para além da importante produção agrícola, sobretudo de fruta e hortícolas, possui uma das maiores concentrações de pecuária sem terra. Estes factos decorrem, por um lado, da necessidade de preservar os solos agrícolas da pressão da urbanização - residencial, turística e empresarial - e, por outro, importantes problemas de natureza ambiental.
68. 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.
69. A evolução de longo prazo tem sido de 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, elemento que tem potencial para redefinir toda a lógica de estruturação destas sub-regiões.

Oeste e Vale do Tejo - Opções para o Desenvolvimento do Território

- Clarificar os cenários de organização do território decorrentes da localização do novo aeroporto internacional de Lisboa, tomar medidas que minimizem os efeitos perversos da eventual especulação fundiária e implementar os programas estruturantes que optimizem o seu impacte territorial;
- Promover um sistema de mobilidade e transportes mais eficaz, eficiente e sustentável ao serviço da estruturação do sistema urbano sub-regional;
- Desenvolver as aptidões para as actividades logísticas, principalmente no eixo Vila Franca de Xira/Cartaxo/Santarém, definindo os espaços adequados, 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, articulado com o litoral, a Beira Interior e o Alto Alentejo;
- Estruturar o sistema urbano sub-regional, articulando e dando coerência a quatro subsistemas: o eixo Torres Vedras - Caldas da Rainha - Alcobaça, o eixo Vila Franca de Xira - 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;
- 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 e criar condições para a sua concretização no quadro dos instrumentos de gestão do território;
- 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-as das agressões da urbanização e da edificação dispersa;
- 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

70. 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 registaram maiores decréscimos e envelhecimento da população nas últimas décadas, destacando-se nesse contexto o Baixo e o Alto Alentejo.
71. O processo de despovoamento do Alentejo desacelerou fortemente no período 1991-2001, mas apenas sete concelhos (Vendas Novas, Évora, Estremoz, Ponte de Sor, Alvíto, Grândola e Sines) registaram crescimentos populacionais. Na ausência de inversão ou inflexão significativa de tendências passadas continuariam a ocorrer perdas significativas de população.

72. A evolução sócio económica regional e o fraco grau de urbanização conduziram, entre outras consequências, a uma débil e envelhecida base demográfica, a elevadas taxas de abandono escolar e a baixos níveis de instrução e formação da população activa. Uma estratégia de afirmação competitiva baseada no aproveitamento de factores diferenciadores potenciará oportunidades e projectos de desenvolvimento económico e de qualificação territorial, de modo a reter e a atrair uma população mais jovem e qualificada.
73. Para melhorar a integração territorial e a atratividade do vasto espaço de baixa densidade do Alentejo, o papel do sistema urbano regional será crucial e enfrenta um triplo desafio:
- 1º. Compatibilizar a concentração necessária a uma escala mínima de mercado e de economias de aglomeração com uma ocupação equilibrada do território para um acesso equitativo aos serviços e funções urbanas por parte das pessoas e actividades localizadas em espaço rural;
 - 2º. Racionalizar a implantação dos equipamentos e dos serviços colectivos através de mecanismos reforçados de cooperação intermunicipal;
 - 3º. Promover o equilíbrio nos processos de crescente integração das regiões de fronteira num quadro de concorrência/cooperação com as cidades das vizinhas regiões espanholas.
74. Sem abdicar de responder a esse triplo desafio, há que reconhecer as debilidades do sistema urbano do Alentejo, o qual é estruturado, a nível superior, por Évora, Beja, Portalegre, Elvas/Campo Maior, Sines/Santo André/ Santiago do Cacém - centros esses em que apenas Évora se aproxima dos 50 mil habitantes - e complementado por outros centros de menor dimensão.
75. O Alentejo representa 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.
76. Numa perspectiva estratégica, têm particular relevo para o futuro do Alentejo:
- 1º. 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;
 - 2º. A afirmação de Sines como uma 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 rodo como ferroviárias e marítimas;
 - 3º. A nova realidade do Empreendimento do Alqueva, que está a transformar uma parcela significativa da paisagem do Alentejo e abre novas oportunidades à agricultura, agro-indústria e ao desenvolvimento do turismo;
 - 4º. A potencialidade resultante do desenvolvimento do Aeroporto de Beja, disponibilizando uma acessibilidade fundamental para as actividades económicas;
 - 5º. Os desafios que se colocam ao uso do solo, em que se confrontam dinâmicas de valorização de fileiras tradicionais, como a do montado, do vinho e do azeite, potencialidades no domínio da fruticultura e da horticultura, com o risco de abandono de algumas produções e a procura de novas áreas para empreendimentos turísticos de grande dimensão;
 - 6º. A nova realidade energética, que abre espaço para o aproveitamento das potencialidades do Alentejo quer no domínio das energias renováveis, com destaque para a fotovoltaica, quer no desenvolvimento de produções agrícolas orientadas para a produção de biocombustíveis;
 - 7º. A importância das indústrias extractivas regionais no domínio dos mármore e dos minérios de sulfuretos polimetálicos da faixa pirítica alentejana (Naves Corvo e Aljustrel) no quadro das novas tendências de longo prazo dos respectivos mercados à escala global;
 - 8º. A importância do sector industrial na dinâmica de alguns centros urbanos, nomeadamente do Alto Alentejo e do Alentejo Central;
 - 9º. O contributo fundamental que o reforço dos corredores Lisboa - Évora - Elvas/Badajoz, Sines - Évora - Elvas - Badajoz, Sines - Grândola - Beja - Vila Verde de Ficalho e Algarve - Évora - Portalegre - Castelo Branco deverão dar para melhorar a integração territorial regional e a sua conectividade nacional e internacional, em particular com Espanha;
 - 10º. O desenvolvimento das relações e da cooperação transregional nas várias áreas e eixos de contacto e de relacionamento do Alentejo com outras regiões de Portugal e de Espanha.
77. Na ausência de uma visão regional integrada existe algum risco de perda de coerência interna e mesmo de fragmentação do conjunto do Alentejo, dadas as tendências de "centrifugação" que se detectam e antevêm. 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 do desempenho do eixo Vendas Novas-Évora-Estremoz-Elvas e da consolidação sua acessibilidade internacional. O Alentejo Litoral, pelas funções logísticas, tecido industrial e desenvolvimento turístico, insere-se de forma crescente em dinâmicas exógenas associadas às relações com o espaço metropolitano de Lisboa e a fluxos, de mercadorias e de investimentos de âmbito europeu e mundial. O Alto Alentejo encontra-se cada vez mais dependente de investimentos exógenos e poderá tender a privilegiar articulações com o Médio Tejo e com regiões de Espanha no sentido de contrariar a situação de encravamento territorial. O Alentejo Central e o Baixo Alentejo verão reforçada a dependência da capacidade de valorização das potencialidades agrícolas, agro-industriais e turísticas relacionadas com a albufeira do Alqueva.
78. Tais riscos de perda de coerência interna da região devem pois ser enfrentados com uma estratégia integrada e positiva assente nos elementos e nas opções a seguir expostos.
79. O sector primário assume uma importância claramente superior à média nacional. Para além das potencialidades tradicionais no domínio das culturas arvenses, pecuária extensiva, fileira do 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, no âmbito do empreendimento de fins múltiplos 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 cerealíferas de sequeiro em vastas áreas. Nos cenários mais favoráveis, admite-se que a agricultura cresça na região mais do que a média nacional.
80. Para além da importância do complexo de Sines, a indústria transformadora tem relevância pontual, por exemplo, no Alto Alentejo, em Ponte de Sor, Portalegre e Campo Maior e, no Alentejo Central, em Vendas Novas e Évora. Emergem também novas actividades industriais

inovadoras ao nível local (cortiça, componentes automóveis, componentes electrónicas), bem como indícios do surgimento 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).

81. A indústria extractiva, com destaque para os mármore e para os minérios de sulfuretos polimetálicos da faixa piritosa alentejana, continua a representar um importante activo da economia regional, que deve ser plenamente aproveitado no quadro das novas tendências de longo prazo dos respectivos mercados à escala global.
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, consolidando e alargando o papel que já desempenha como pólo de localização de um relevante complexo industrial em que sobressaem 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. A organização e o desenvolvimento do território do Alentejo irão depender da forma como se articular a situação de partida com os seguintes elementos estratégicos: Lisboa e a capacidade de os territórios alentejanos explorarem as relações funcionais com a região da capital; reforço e maior integração e policentrismo do sistema urbano regional, consolidando e qualificando o papel de Évora e dos outros centros urbanos de nível superior como esteios desse sistema; Alqueva e o seu potencial para estimular novas actividades e projectos designadamente nos domínios agro-industrial e turístico; 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.

Região do Alentejo – Opções estratégicas territoriais

- Integrar num modelo territorial coerente os cinco elementos estratégicos de organização do território: relação com Lisboa; reforço da integração e policentrismo do sistema urbano regional e consolidação das suas principais centralidades; Sines; potencial de Alqueva; e relações transregionais;
- Afirmar Sines como grande porto atlântico da Europa e grande plataforma de serviços de logística internacional, indústria e energia;
- Consolidar o corredor Lisboa – Évora – Badajoz e infra-estruturar os corredores Algarve – Beja – Évora – Portalegre – Castelo Branco, Sines – Grândola – Beja – Vila Verde de Ficalho e Sines – Évora – Elvas/Badajoz, como elementos estruturantes de um sistema urbano regional policêntrico;
- Robustecer a centralidade de Évora e dos restantes pólos de nível superior estruturantes do sistema urbano da região: Portalegre, Beja, Sines / Santo André / Santiago do Cacém e reforçando a dimensão, especialização funcional e complementaridade entre os vários centros;
- Valorizar e integrar os centros urbanos de menores dimensões, em particular as sedes dos concelhos que asseguram funções fundamentais de integração dos espaços rurais e centralidades potenciais localizadas em pontos-chave das novas acessibilidades, desenvolvendo uma rede de pólos com qualidade residencial e dotados de serviços estruturantes do povoamento rural;
- 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 litoral alentejano e o Algarve, nomeadamente com base no seu Aeroporto e na consolidação do corredor Sines – Grândola – Beja – Vila Verde de Ficalho, contribuindo para melhorar a integração, conectividade, competitividade e dinamismo económico do território do Baixo Alentejo;
- Organizar o sistema urbano de fronteira, assumindo em particular o reforço do pólo transfronteiriço Elvas – Campo Maior / Badajoz, cuja importância estratégica será fortemente ampliada pelas novas acessibilidades em comboio de alta velocidade às duas capitais ibéricas e pela nova plataforma logística transfronteiriça de Elvas/Caia, e reforçar a cooperação urbana transfronteiriça quer de proximidade quer de relacionamento dos principais centros urbanos do Norte Alentejano (Portalegre, Elvas e Campo Maior) com as cidades da Estremadura, e de Beja e outros centros do Baixo Alentejo com as cidades da Andaluzia;
- 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 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;
- Incentivar o desenvolvimento das indústrias extractivas regionais e a gestão sustentável do seu ciclo de vida, em particular no domínio dos mármore e da exploração da faixa piritosa do Alentejo (Neves Corvo, Aljustrel), potenciando a sua recuperação e o seu melhor aproveitamento no quadro das novas tendências de longo prazo dos respectivos mercados à escala global;
- Assumir o papel estratégico da agricultura e apoiar os processos da sua transformação no contexto do desenvolvimento programado para a região;
- Concretizar 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;
- Incentivar e acompanhar o desenvolvimento sustentável das actividades turísticas de modo a compatibilizar a protecção e valorização do património natural com a afirmação de uma fileira de produtos turísticos diferenciados que aproveitem em pleno as especificidades e a qualidade ambiental, paisagística, patrimonial e cultural dos vários espaços do Alentejo;
- Desenvolver uma estratégia de resposta integrada a situações de risco nos vários espaços do Alentejo, e em particular face às secas e tendo em conta as diversas capacidades de armazenamento estratégico de água;
- Proteger e valorizar os recursos do território (ambientais, paisagísticos e culturais), nomeadamente na zona costeira, salvaguardando o desenvolvimento sustentável da pesca e da aquicultura, concretizar as potencialidades no domínio das energias renováveis e promover o uso silvo-pastoril ou florestal, dando especial atenção ao aproveitamento multifuncional do montado;

- Recuperar as áreas mineiras abandonadas e valorizá-las do ponto de vista ambiental, lúdico e cultural/educativo.

Região Algarve

O contexto estratégico

85. 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.
86. 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.
87. Com efeito, nas últimas décadas o desenvolvimento do Algarve baseou-se quase exclusivamente na exploração intensa de desenvolvimentos 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 mercado 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.
88. 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.
89. Para tanto, os seguintes elementos têm relevo estratégico:
 - 1º. 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;
 - 2º. 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;
 - 3º. 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;
 - 4º. 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 interação e proximidade;
 - 5º. A necessidade de gerir as dinâmicas dos mercados imobiliário e da construção, as quais tendem a alastrar sobretudo na faixa litoral e a atingir ritmos manifestamente insustentáveis quer em termos ambientais quer em termos de absorção pelo mercado;
 - 6º. A obsolescência de urbanizações e conjuntos turísticos construídos há duas ou três décadas, abrindo espaços para operações de reabilitação e requalificação;
 - 7º. A concentração territorial da população e das actividades económicas, que importa valorizar no sentido de estruturar aglomerações urbanas policéntricas com potencial para suportarem a inserção internacional da região;
 - 8º. 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;
 - 9º. O abandono dos espaços agrícolas, a forte pressão para a edificação dispersa e a elevada conflitualidade entre projectos de natureza turística ou de valorização fundiária e a salvaguarda dos recursos paisagísticos e ambientais;
 - 10º. 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;
 - 11º. O mar, suporte essencial do modelo turístico e vector de desenvolvimento de novas actividades de produção e de investigação.
90. Os cenários de crescimento para o Algarve põem em evidência as limitações de um modelo extensivo e a necessidade estratégica de qualificar a estrutura económica. Dos cenários trabalhados, o cenário tendencial, de continuidade das dinâmicas regionais de crescimento, traduziria uma perda do Algarve relativamente à média do País.
91. Mas o Algarve tem condições para se afirmar como uma região competitiva no contexto da sociedade do conhecimento e para se assumir como um espaço essencial para a internacionalização da economia nacional, conjugando quatro vectores 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) recuperação do papel "exportador" da agricultura, pescas e indústria, com integração destes sectores na cadeia de fornecimento das actividades turísticas; e d) aposta 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.
92. 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 procuras do exterior.

93. Nesta perspectiva, o Algarve deve procurar 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.
94. Uma estratégia de qualificação envolve todas as dimensões da economia e da sociedade e implica uma elevada qualidade do ambiente, da paisagem, do espaço e dos equipamentos urbanos. Uma atenção particular deverá ainda ser dada à qualidade dos recursos hídricos, superando os défices hídricos e controlando a sobre-exploração dos recursos subterrâneos.
95. Assim, a estratégia de desenvolvimento, a longo prazo, para o Algarve deverá privilegiar quatro grandes objectivos estratégicos:
- 1º. Qualificar e diversificar o *cluster* Turismo/Lazer;
 - 2º. Robustecer e qualificar a economia e promover actividades intensivas em conhecimento;
 - 3º. Promover um modelo territorial equilibrado e competitivo;
 - 4º. Consolidar um sistema ambiental sustentável e durável.
96. 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.
97. A Serra corresponde a uma problemática particular, por ser um espaço em acelerado processo de despovoamento 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 policéntrica do sistema urbano regional;
- Assumir o papel estratégico das aglomerações de Castro Marim – Vila Real de Santo António, articulada com Tavira, e de Faro-Loulé-Olhão e Portimão-Lagos-Lagoa, incluindo a zona de charneira de Albufeira, 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, explorando complementaridades e sinergias, nomeadamente no domínio do desenvolvimento turístico;
- Garantir níveis elevados de protecção dos valores ambientais e paisagísticos e preservar os factores naturais e territoriais de 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 atractivos de actividades e usos inovadores;
- Proteger os espaços agrícolas, incluindo as culturas tradicionais, as áreas beneficiadas por aproveitamentos hidroagrícolas e de emparcelamento rural, integrando este sector na cadeia de fornecimento das actividades turísticas;
- Promover o desenvolvimento sustentável da pesca e da aqüicultura como actividade relevante na valorização do mar e na estabilidade económica e social da zona costeira;
- 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.

Região Autónoma dos Açores

O contexto estratégico

98. A Região Autónoma dos Açores pela sua localização no oceano Atlântico corresponde a um importante activo da afirmação geoestratégica nacional e um pólo incontornável de disseminação da presença portuguesa no mundo. O carácter ultraperiférico dos Açores relativamente ao território da União Europeia cria, ainda, mais valias relativamente à valorização da dimensão marítima deste espaço e ao aprofundamento de relações de cooperação internacional.
99. O aprofundamento da autonomia regional potencia a adopção das decisões estratégicas mais adequadas ao desenvolvimento e à afirmação do arquipélago no contexto nacional e da Europa das Regiões.

100. A estratégia territorial a adoptar a nível da Região Autónoma dos Açores depende de uma série de factores, entre os quais se destacam:

- 1º. Reconhecimento institucional, a nível nacional e da União Europeia, de que o mar é uma mais valia potenciadora de desenvolvimento.
- 2º. Crescente valorização do estatuto de ultra-periferidade no âmbito da União Europeia, e aumento do grau de cooperação entre estas regiões naquele espaço.
- 3º. Tendência para a estabilização demográfica, caracterizada por ganhos populacionais que, embora moderados, contrariam um período alargado de perdas de população na RAA.
- 4º. Existência de um potencial para o crescimento da mão-de-obra na RAA, o que permite formular com antecipação estratégias de integração no mercado de trabalho de sectores da população ainda parcialmente à margem do mesmo.
- 5º. Existência de um quadro nacional e da União Europeia que favorece a qualificação de capital humano e o desenvolvimento do mercado de trabalho.
- 6º. Afirmação de um quadro institucional nacional e da União Europeia devotado às políticas de inovação, de desenvolvimento científico e de utilização de novas tecnologias de informação e comunicação.
- 7º. Desenvolvimento do potencial científico e técnico associado à utilização de energias alternativas e à modernização das infra-estruturas energéticas.
- 8º. Modernização da infra-estrutura tecnológica associada às comunicações na RAA, com a diversificação e alargamento da oferta e a adopção de sistemas de processamento digital da informação por parte da administração pública regional.
- 9º. Modernização das infra-estruturas de transportes, com aproveitamento dos fundos estruturais dimanados da União Europeia.
- 10º. Intensificação dos fluxos de transporte aéreo e marítimo, associado ao combate ao isolamento decorrente da fragmentação territorial existente na RAA.
- 11º. Forte sustentabilidade do sistema de transporte existente, com elevado número de deslocações locais sem recurso a transportes motorizados.
- 12º. Potencial de diversificação das actividades económicas associadas aos sectores de especialização tradicional, nomeadamente a pecuária, os lacticínios e as pescas.
- 13º. Desenvolvimento do potencial turístico regional, potenciando a atracção de recursos humanos e empresariais endógenos e exógenos à RAA, e elegendo a qualidade como um objectivo essencial para o mercado.
- 14º. Reforço da aposta turística em destinos que, quer do ponto de vista ambiental, quer sócio-cultural, são alvo de políticas tendentes à sua preservação e à manutenção do seu funcionamento ecológico.
- 15º. Aproveitamento de novas oportunidades que potenciem o aumento e diversificação das acessibilidades, combatendo a fragmentação territorial e a ultra-periferidade.
- 16º. Potencial de diversificação da actividade económica associada ao desenvolvimento turístico, nomeadamente do comércio, dos transportes e comunicações, da imobiliária e de outros serviços especializados.
- 17º. Esforço de manutenção da estruturação e formas de ocupação urbana predominantemente qualificadas, em detrimento da degradação do ambiente urbano tradicional e da degradação do património edificado.
- 18º. Combate à tendência de abandono das edificações e aglomerados rurais.
- 19º. Crescente consciencialização da população para a necessidade de preservação do património natural (biológico, geológico e paisagístico) e construído, como elemento coerente do território e traço distintivo e de afirmação da RAA a nível nacional e internacional.
- 20º. Desenvolvimento de instrumentos de gestão territorial eficazes, que estruturam adequadamente o território adequadamente, promovendo a valorização dos recursos naturais e a protecção da paisagem.
- 21º. Crescente afirmação da comunidade científica regional em redes de ciência e tecnologia internacionais, em que as áreas da oceanografia, do ambiente e das geociências são exemplos.

Região Autónoma dos Açores – Opções estratégicas territoriais

- Dinamizar o crescimento económico e da competitividade das empresas, valorizando os recursos naturais existentes e as especificidades regionais, e acautelando o impacto ambiental e territorial decorrente da actividade produtiva.
- Diferenciar a região positivamente pela produção de produtos agro-alimentares de qualidade, por uma reconhecida segurança alimentar e por produtos de alto valor acrescentado.
- Promover modelos de acessibilidade e mobilidade de forma a mitigar os efeitos de isolamento decorrentes da fragmentação territorial e da ultra-periferidade.
- Apostar na RAA como um espaço de excelência científica e tecnológica, com particular incidência nos domínios da insularidade, sustentabilidade e maritimidade, com capacidade de fomentar a captação de população de qualificação elevada.
- Considerar como objectivo da RAA a adopção da Qualidade como elemento distintivo, promovendo a adopção do conceito quer no sector público, quer no sector privado.
- Implementar práticas que tornem a Administração Pública como uma estrutura eficaz, moderna, suportada nas melhores tecnologias de informação e comunicação, facilitando a acessibilidade ao cidadão.
- Fazer com que os Açores sejam uma região de referência na utilização das tecnologias de informação e comunicação, de forma a mitigar a ultra-periferidade e a fragmentação territorial.
- Assegurar níveis elevados de auto-suficiência e segurança energética.
- Incrementar a coesão social arquipélagica, distribuindo equitativamente os serviços sociais e promovendo a igualdade de oportunidades.
- Qualificar os Açores como destino turístico de excelência, dotado de especificidades regionais de elevado valor acrescentado, e em que o turismo de natureza, de descoberta e do golfe e rural sejam apostas consolidadas.
- Valorizar os recursos naturais, a biodiversidade, a paisagem e o património cultural e social como mais-valia para o desenvolvimento regional.
- Tornar a RAA uma região de excelência ao nível do ordenamento territorial e do planeamento ambiental, dotando-a de um edifício coerente e eficaz.

- Integrar, de forma premente, a temática dos riscos naturais nos diversos instrumentos de gestão territorial, de forma a estruturar respostas em caso de catástrofe natural.

Região Autónoma da Madeira

O contexto estratégico

101. A Região Autónoma da Madeira afirma-se pela sua posição geográfica no Oceano Atlântico e pela riqueza da sua biodiversidade e paisagem natural, constituindo um pólo de atractividade turística internacional. Esta posição estratégica potencia as vantagens comparativas de Portugal como plataforma de comunicação e trocas entre os continentes europeu, americano e africano.
102. Como resultado da implementação da estratégia de desenvolvimento preconizada no Plano de Desenvolvimento Económico e Social da Região Autónoma da Madeira para 2007-2013 (PDES), a Região Autónoma da Madeira assume o desígnio estratégico de manter ritmos elevados e sustentados de crescimento da economia e do emprego, assegurando a protecção do ambiente, a coesão social e o desenvolvimento territorial.
103. Para além do desígnio estratégico traçado no PDES e dos objectivos gerais delineados, pretende-se que em 2013 estejam concretizadas as seguintes dimensões estruturantes das políticas regionais:
 - 1º. Um modelo de organização e de gestão do território regional estabilizado;
 - 2º. Um modelo de desenvolvimento económico que concilie a consolidação dos sectores predominantes da economia regional com o estímulo à diversificação de actividades relevantes, a promoção da qualidade e o pleno envolvimento dos agentes privados;
 - 3º. Um modelo de desenvolvimento social que satisfaça as necessidades individuais, familiares e colectivas dos cidadãos e responda às exigências dos agentes económicos;
 - 4º. Um modelo de administração pública que assegure a eficiência, a eficácia e a qualidade da governação regional.
104. Para concretizar a estratégia de desenvolvimento da Região estima-se que seja necessário mobilizar recursos na ordem dos 2500 milhões de euros. De entre as prioridades definidas, destaca-se a do potencial humano e da coesão social (cerca de 28% dos recursos), seguida da componente ambiental (17%) e das Infra-estruturas e equipamentos colectivos (14%).
105. Prevê-se que estes investimentos sejam co-financiados com o apoio dos instrumentos das políticas comunitárias de coesão, de desenvolvimento rural e das pescas, bem como dos instrumentos geridos directamente pela Comissão Europeia, estes últimos essenciais para o financiamento dos projectos no âmbito da Investigação e Desenvolvimento, da Competitividade e da Inovação, nos quais a Região já possui bons exemplos, designadamente da AREAM e do Madeira Tecnopolo.
106. A promoção do desenvolvimento sustentável na Região Autónoma da Madeira é um objectivo central, sendo incontornável o carácter transversal que a dimensão ambiental assume na perspectiva do bem-estar social e económico ao potenciar o pleno aproveitamento dos valores e recursos naturais endógenos.
107. Enquanto elemento transversal destaca-se a relação entre as actividades económicas e a biodiversidade e conservação da natureza. Com efeito, as peculiaridades da flora e fauna do Arquipélago da Madeira e dos seus ecossistemas e paisagens naturais e humanizadas são factores diferenciadores fundamentais.
108. A cultura e o património constituem outra dimensão transversal de inequívoca relevância para a Região Autónoma da Madeira. A especificidade da RAM representa uma mais valia de grandes repercussões em inúmeros sectores de actividade económica e social regional - cujos efeitos foram já salientados em diversos enquadramentos, particularmente relevantes no quadro das actividades turísticas.
109. No que respeita à organização e gestão do território regional, dimensões essenciais para a promoção da coesão territorial e do desenvolvimento equilibrado, a estruturação tem sido dinamizada pela cidade do Funchal que, além de constituir a localização preferencial da administração regional, corresponde também à maior concentração de actividades produtivas e de serviços privados e públicos na RAM.

Região Autónoma da Madeira – Opções estratégicas territoriais

- Promover o desenvolvimento sustentável da Região Autónoma da Madeira, conciliando a promoção do bem-estar social e económico com a protecção e o aproveitamento racional dos valores e recursos naturais endógenos que sustentam a qualidade de vida e o progresso das populações;
- Garantir o aumento significativo dos níveis educativos e formativos da população da Região Autónoma da Madeira e, simultaneamente, aumentar a coesão social;
- Valorizar a cultura e o património, assegurando a afirmação sustentada da identidade regional;
- Aumentar a coesão territorial na Região Autónoma da Madeira, propiciando condições de equidade económica, social e territorial no acesso aos bens, serviços, equipamentos e resultados do progresso alcançado.
- Internacionalizar a Região como opção associada ao reforço da sua capacidade competitiva, a par da consolidação de um *cluster* centrado na investigação, desenvolvimento tecnológico e inovação, nas vertentes de captação de investimento directo estrangeiro, atracção de investigadores estrangeiros para reforçar um conjunto de centros de excelência em termos de conhecimentos e competências que permitam integrar a Madeira no Espaço Europeu de Investigação;
- Apostar no turismo, na cadeia alimentar, nos recursos naturais e culturais tradicionais e nas tecnologias de informação e comunicação, encarados numa perspectiva integrada como sectores estratégicos;
- Promover um conjunto de acções orientadas para a diversificação do tecido económico e empresarial da Região;
- Criar instrumentos e mecanismos financeiros complementares ou alternativos aos oferecidos pela banca comercial às micro, pequenas e médias empresas, a fim de permitir encontrar e otimizar engenharias financeiras ajustáveis ao financiamento do empreendedorismo e dos projectos inovadores;
- Promover o empreendedorismo como competência-chave da inovação e assumir a sua qualificação sistemática como um compromisso a longo prazo para a mudança;

- Desenvolver as tecnologias de informação e comunicação e da qualidade, conquistando uma base alargada de apoio à inovação incremental e ao aumento da produtividade e competitividade que as ferramentas das Tecnologias de Informação e Comunicação (TIC) e a qualidade podem potenciar.
- Prosseguir o esforço de desenvolvimento estrutural na área das TIC promovido pelo programa Madeira Digital, dando lugar ao Madeira Digital II e implicando um aumento das competências regionais ao nível das TIC.
- Apostar nas acções inovadoras estruturantes da modernização da administração pública para as disseminar por todas as organizações privadas da Região e dinamizar a política da qualidade e da inovação na RAM.

4. PORTUGAL 2025: ESTRATÉGIA E MODELO TERRITORIAL

O quadro de referência demográfico e económico

1. Os trabalhos de prospectiva territorial¹ evidenciaram 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:

1ª. Grande dependência das taxas de crescimento económico da evolução 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 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 preencha um défice 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.

2ª. 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 e das Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira, deverão ter, mesmo em cenários de baixo crescimento do PIB, problemas de carência de mão-de-obra, impondo-se a necessidade de acelerar os ganhos de produtividade ou de reforçar a atracção de migrantes. No entanto, no curto e médio prazos 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 dinâmicas 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 das duas próximas décadas 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 alternativa: 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 estímulo de actividades que reforcem a sua competitividade económica e as tornem mais atractivas para os seus residentes e para os migrantes mais jovens e qualificados de outras regiões, de modo a evitar que a conjugação de saldos naturais e migratórios negativos prolongue a tendência de declínio demográfico das décadas antecedentes.

3ª. 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 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 provável estabilização do padrão de distribuição territorial do VAB.

4ª. Carácter estratégico dos espaços metropolitanos de Lisboa e do Porto

Conforme os cenários, estima-se que entre 44% e 50% do crescimento do VAB do País, no horizonte dos próximos vinte anos, poderá ocorrer no Arco Metropolitano de Lisboa (Oeste, Lezíria, Área Metropolitana de Lisboa e Alentejo Litoral). O espaço metropolitano do Porto poderá, por sua vez, ser responsável por 22% a 26% do crescimento. No conjunto, estes dois espaços, que correspondiam em 1999 a 68% do PIB português, poderão representar entre 69% e 75% do seu crescimento 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.

5ª. Crescimento significativo mas incerto no interior

Os cenários trabalhados traduziram-se em previsões de crescimento significativo nas regiões do interior, embora com algum grau de incerteza e, regra geral, abaixo do ritmo previsto para o conjunto do País.

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

¹ PNPT 4º Relatório – Portugal 2020/2030: Ocupação do Território: Cenários de Enquadramento Demográfico e Macroeconómico, 2004.

O acréscimo da dimensão e da qualidade 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 em estratégias de complementaridade e cooperação, e novas relações cidade/campo benéficas e não predadoras dos solos rústicos e das áreas rurais.

O desenvolvimento das sub-regiões interiores será também favorecido pela realocação de serviços desconcentrados da Administração Central, pelo reequilíbrio intra-regional na distribuição de serviços públicos entre os diversos centros urbanos e pelo reforço de atribuições das autarquias locais em concretização dos princípios subsidiariedade e da descentralização, nomeadamente nas áreas da educação, do ambiente, do ordenamento do território, da economia e da promoção do desenvolvimento.

6. *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 macroeconómicos 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 dificuldade de desenvolver políticas explicitamente orientadas para influenciar a sua localização.

O contributo do sector industrial para o crescimento do PIB deverá continuar, 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 interação no tecido industrial podem ser os elementos-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. 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.

Na Região Autónoma dos Açores, a questão fundamental a resolver para assegurar a sustentabilidade produtiva coloca-se nos efeitos de *crowding-out* que o surto de desenvolvimento turístico tenderá a provocar noutras actividades, como acontece noutras regiões vocacionadas para a actividade turística. O futuro da economia açoriana terá também que passar pela modernização de actividades primárias em que avultam a agricultura, a produção animal e a pesca e as actividades associadas à transformação e distribuição dos seus produtos.

7. *Risco de ligeiro aumento das disparidades territoriais do PIB per capita*

A conjugação das dinâmicas previsíveis de crescimento económico e de evolução demográfica poderá induzir um ligeiro aumento das disparidades territoriais quando avaliadas pelo PIB *per capita*.

Contudo, se esse processo ocorrer num contexto de crescimento económico significativo e espacialmente integrador, reflectindo ganhos de competitividade global do País e do conjunto das suas regiões, não afectará o objectivo da coesão económica territorial.

A mobilização e a valorização dos recursos endógenos diferenciadores dos territórios, devidamente articuladas com a atracção de investimento extra-regional (nacional ou estrangeiro), constituirão factores determinantes da emergência de um território nacional mais equilibrado e competitivo.

Como se referiu acima, nos Açores, o crescimento económico regional apoiar-se-á no dinamismo do sector turístico, que emerge e se afirma no quadro da base económica regional, na produção e transformação do leite e, também, numa nova dinâmica das actividades de serviços e distribuição. Como a produção económica tende a concentrar-se mais nas ilhas de São Miguel e da Terceira, será importante incentivar a criação de condições de geração de rendimento e de emprego nas ilhas de menor dimensão e com maiores fragilidades demográficas.

2. *Este quadro de referência demográfico e económico e as suas implicações territoriais podem sintetizar-se nos seguintes pontos:*

- O crescimento da economia exigirá 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 deslocalizações 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;
- 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;
- Um crescimento predominantemente terciário terá uma base territorial principalmente urbana, mas poderá ser ampliado e robustecido pela melhor articulação entre as cidades e os espaços rurais, valorizando o papel produtivo destes espaços no quadro da sua renovada multifuncionalidade;
- 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;
- A problemática litoral/interior não deve ser abordada como uma dicotomia, mas antes como um desafio que exige uma melhor integração dos diferentes espaços na prossecução dos objectivos comuns e interdependentes da competitividade e da coesão territoriais. Neste contexto, será necessário desenvolver políticas de suporte que contribuam para favorecer a participação e inclusão dos territórios mais frágeis na realização desses dois objectivos e na partilha dos respectivos benefícios, designadamente através da reestruturação e distribuição equilibrada dos serviços desconcentrados da Administração Central e da descentralização de novas competências para as autarquias locais, reforçando a proximidade aos cidadãos;
- Os espaços metropolitanos de Lisboa e do Porto são estratégicos para o crescimento económico e a inserção internacional competitiva do País, pelo que a sua estruturação deve constituir uma prioridade;

- O desfasamento entre as dinâmicas demográficas e as dinâmicas económicas irá implicar algumas alterações na distribuição territorial da população, sendo a dimensão urbana, sobretudo no interior, determinante para a capacidade de atracção populacional e de desenvolvimento das diferentes sub-regiões;
- As políticas de ordenamento do território deverão promover condições para que o País e as regiões possam acolher movimentos de população e, em particular, volumes significativos de migrantes de outros países, assegurando-lhes uma adequada integração social e cultural e a igualdade de tratamento no acesso aos serviços colectivos, à habitação e ao emprego;
- 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.

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

- 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.
- 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.
- Outros aspectos — tais como a dimensão dos desafios que se colocam no domínio das alterações climáticas e da energia, 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; a excessiva centralização de competências 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.
- Objectivos caracterizados e avaliados 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.
- 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 20 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

- 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).
- 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

- 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.
- 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 eficiência na utilização dos recursos e a sensibilização dos agentes económicos para que o desperdício seja mínimo.
- Portugal terá que desenvolver estratégias sólidas de melhoria da eficiência do uso dos recursos ambientais e territoriais. Entre estes avultam os que podem constituir factores de identidade e de diferenciação regionais, em particular o património cultural e a paisagem.
- 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.
- 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.
- A conservação da natureza regista problemas de articulação e integração com outras actividades (pesca e aquicultura, agricultura, florestas, cinegética, extractiva, turismo, energia), mas essas relações também constituem uma oportunidade de valorização e desenvolvimento para as actividades envolvidas.
- 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 da sua melhor dotação em fatores 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 ótica 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 zona 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 interventivo 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 zona 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 de Portugal Continental.

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 fatores centrais da mudança.
21. Este desígnio tem três grandes implicações na dimensão territorial.
22. Em primeiro lugar, uma economia competitiva no actual quadro de globalização exige sistemas urbanos e territórios integrados e qualificados que se diferenciem e complementem concorrencialmente.
23. Neste contexto, as cidades concentram a maior parte dos recursos humanos mais qualificados e dos fatores imateriais e institucionais de criatividade e de competitividade. Os sistemas urbanos constituem assim a base e a estrutura fundamental de organização e integração dos principais espaços territoriais de desenvolvimento e de internacionalização.
24. Portugal precisa, por isso, de uma política de cidades que valorize os atributos específicos de cada uma delas e qualifique os fatores de atração de actividades inovadoras, contribuindo para tornar o território de Portugal mais atractivo para o investimento estrangeiro e para os actores que agem numa perspectiva global.
25. Para além do reforço da projecção internacional dos espaços metropolitanos de Lisboa e do Porto, torna-se necessário estruturar sistemas urbanos regionais policéntricos que se possam constituir como pólos de competitividade, desta forma ganhando dimensão para qualificar as suas funções urbanas e desenvolver serviços avançados destinados ao mercado nacional e internacional.
26. 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.
27. 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 policéntrico e estruturado, nomeadamente no que se refere ao eixo ferroviário norte-sul e às redes que favoreçam as centralidades nas regiões do interior.
28. 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.
29. 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.
30. A posição geográfica dos Açores face ao Continente (condição ultraperiférica), a pequena dimensão das ilhas e a sua grande dispersão implicam a existência de uma multiplicidade de infra-estruturas aéreas e portuárias. Quanto menos povoadas são as ilhas, maior é o número de viagens por habitante, facto que traduz a dependência face a determinados serviços de nível superior e a importância que os transportes assumem na coesão da Região Autónoma

dos Açores. Em matéria de acessibilidades e transportes como factor de melhoria das condições de vida dos Açorianos o diagnóstico estratégico da Região é dominado por situações estruturais que exigem em grande parte uma ótica de serviço público para garantir condições de oferta compatíveis com mínimos de qualidade.

31. Em terceiro lugar, um modelo económico mais competitivo exige a implementação de uma nova política de aproximação do decisor ao cidadão, mais expedita e eficaz, só alcançada através de um novo impulso de descentralização de competências em benefício da Administração Local, de acordo com o princípio da subsidiariedade, e da realocização dos serviços desconcentrados da Administração Central.

Opções para o modelo territorial:

1. Reforçar a integração do território nacional através de uma organização mais policéntrica do sistema urbano.
2. Valorizar o papel estratégico da Região Metropolitana de Lisboa, da aglomeração urbano-industrial do Noroeste, do polígono Leiria-Coimbra-Aveiro-Visou e das regiões turísticas de valia internacional do Algarve, da Madeira e de outros pólos emergentes de desenvolvimento turístico, para a 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 de competitividade regional, em particular no interior.

Um território equitativo em termos de desenvolvimento e bem-estar

32. O crescimento da economia, baseado em ganhos de produtividade e na manutenção de um elevado nível de emprego, constitui a primeira das condições necessárias para se garantir a convergência com níveis de rendimento e de bem-estar equivalentes à média europeia, a melhoria continuada dos serviços e funções sociais assegurados pelo Estado e a coesão social e territorial do País.
33. Sendo a competitividade a primeira condição necessária e uma base indispensável da coesão social e territorial, importa também afirmar que a coesão de Portugal e a capacidade de integrar e fazer participar todos os territórios e todos os grupos sociais no processo de desenvolvimento e na partilha dos seus resultados constituem, também e simetricamente, condições decisivas para que o País seja mais competitivo e próspero. Competitividade e coesão são assim as duas faces de um desenvolvimento sustentável que acolhe o contributo dos vários espaços urbanos e rurais, estimula e valoriza a sua articulação, afirmação e diferenciação competitiva, e promove também a equidade no acesso às condições e fatores-chaves de crescimento e bem-estar.
34. Um território equitativo com elevados níveis de bem-estar económico e social implica a existência de condições convergentes de acesso ao conhecimento e aos serviços colectivos e de interesse geral em todo o território. Implica 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 de mobilidade. Importa, por isso, valorizar as comunidades locais, reforçar 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 um dos suportes dessa maior liberdade de escolha do quadro residencial.
35. Mas exige também que se prossiga a infra-estruturação do território de molde a providenciar em todas as regiões as condições materiais adequadas de acesso aos serviços e funções urbanas. 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 elementos essenciais dessa acção.
36. As transformações estruturais que o País está e continuará a viver vão afectar de forma desigual os territórios e os grupos sociais. Tornam-se, por isso, necessárias acções específicas de acompanhamento das situações socialmente mais gravosas ou economicamente mais vulneráveis.
37. Nas cidades colocam-se desafios sérios de desintegração, marginalização e exclusão, exigindo programas inovadores que favoreçam a inclusão social e urbana dos grupos sociais mais vulneráveis.
38. As sub-regiões do interior continuam a justificar políticas de incentivo às actividades económicas, designadamente das produtoras de bens e serviços mercantis transaccionáveis. Neste contexto, um relevo especial deve ser dado às actividades turísticas e à estruturação de corredores de desenvolvimento apoiados nos principais centros urbanos.
39. Nos territórios rurais, em estreita articulação e com o apoio activo dos centros urbanos, é importante garantir o acesso aos serviços básicos em termos adequados de mobilidade, encontrando soluções equilibradas e eficazes para o problema da crescente incapacidade de da resposta dos transportes públicos em espaços de povoamento pouco denso, e preservar a qualidade de vida, do ambiente da paisagem. É também necessária uma política de desenvolvimento rural sustentável desses territórios, promovendo 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.
40. Para a construção de território equitativo em termos de desenvolvimento e bem-estar será também fundamental a intervenção quer das autarquias locais, em especial dos municípios, no exercício das suas actuais competências e daquelas que resultarem da desejada descentralização, quer dos serviços desconcentrados da Administração Central ao nível regional através de uma distribuição equilibrada dos mesmos no território.

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 e estruturando os sistemas de acessibilidades e mobilidades em função de um maior equilíbrio no acesso às funções urbanas de nível superior.
2. 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.
3. Valorizar a diversidade dos territórios e a articulação dos centros urbanos com as áreas rurais, garantindo em todo o País o acesso ao conhecimento e aos serviços colectivos e boas condições de mobilidade e comunicação, favorecendo a liberdade de opção por diferentes espaços e modos de vida.

Uma sociedade criativa e com sentido de cidadania

41. Uma sociedade criativa e com forte sentido de cidadania pressupõe mais conhecimento, mais abertura e cosmopolitismo, e maior participação e responsabilização.
42. 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, devem ser enfrentados com base em soluções inovadoras. 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.).
43. 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.
44. 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.
45. 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.
46. 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

47. O Modelo Territorial representa a inscrição espacial da *visão, ambição, designios e opções estratégicas* que sintetizam o rumo a imprimir às *políticas de ordenamento e desenvolvimento territorial no horizonte 2025*.
48. 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 página seguinte).
49. 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 primeiro 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, designios e opções estratégicas*.
50. 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;
 - 4.º. Acessibilidade e conectividade internacional.
51. Estes vectores resultam da articulação espacial de vários sistemas com as suas componentes. Os primeiros dois vectores constituem o objecto, respectivamente, das figuras 47 a 50. Os outros dois incluem as componentes representadas nas figuras 51 e 52 e articulam-se nos sistemas urbano e de acessibilidades que se apresentam na figura 53. 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.
52. No que concerne à Região Autónoma dos Açores estão representados na figura 49 os sistemas naturais e agro-florestais. Relativamente aos restantes vectores do modelo territorial, o Plano Regional de Ordenamento do Território dos Açores assegurará a sua organização espacial em termos compatíveis com as directrizes adoptadas pelo PNPOT.
53. Relativamente à Região Autónoma da Madeira, estão representados na figura 50 os sistemas naturais e agro-florestais. O Plano Regional de Ordenamento do Território da Madeira (PROTAM) estabelece as opções de organização espacial do modelo territorial da Região.
54. 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.

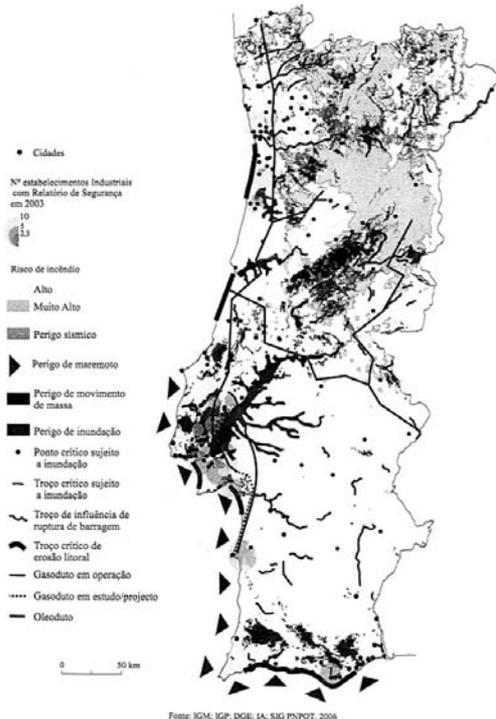
Designios, Opções Estratégicas e Modelo Territorial

Designios e Opções Estratégicas	Sistemas do Modelo Territorial		
	Riscos	Naturais e Agro-Florestais	Urbano e de Acessibilidades
Um espaço sustentável e bem ordenado			
Preservar o quadro natural e paisagístico, em particular os recursos hídricos, a zona 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 de Portugal Continental			
Uma economia competitiva, integrada e aberta			
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, do polígono Leiria-Coimbra-Aveiro-Visou e das regiões turísticas de valia internacional do Algarve, da Madeira e de outros pólos emergentes de desenvolvimento turístico, para a 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 com a consolidação de novas centralidades urbanas			
Estruturar sistemas urbanos sub-regionais de forma a constituir pólos regionais de competitividade, em particular no interior			
Um território equitativo em termos de desenvolvimento e bem-estar			
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 e estruturando os sistemas de acessibilidades e mobilidades em função de um maior equilíbrio no acesso às funções urbanas de nível superior			
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			
Valorizar a diversidade dos territórios e a articulação dos centros urbanos com as áreas rurais, garantindo em todo o País o acesso ao conhecimento e aos serviços colectivos e boas condições de mobilidade e comunicação, favorecendo a liberdade de opção por diferentes espaços e modos de vida.			

Principais incidências das Opções Estratégicas nos Sistemas do Modelo Territorial.

Prevenção e redução de riscos

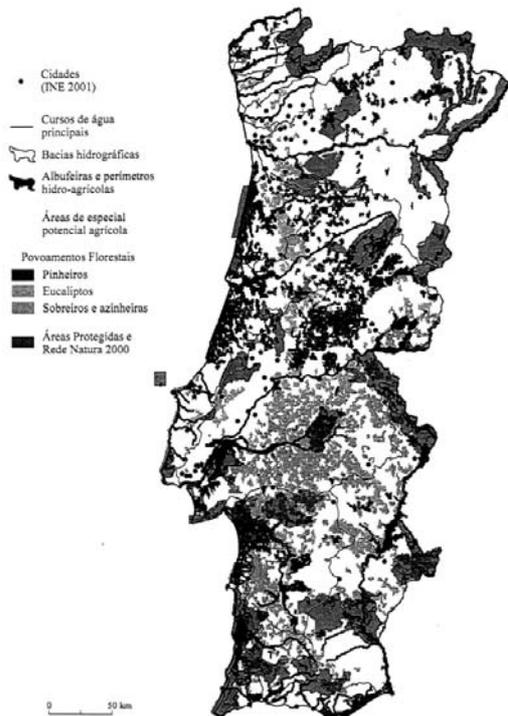
55. A consideração do sistema de prevenção de riscos como um dos quatro vectores do modelo territorial constitui uma opção com importante significado. De facto, nas últimas décadas, pela força dos factos e do avanço do conhecimento científico, agudizou-se a consciência de que existem riscos diversos ameaçadores das populações e dos territórios, os quais pela sua dimensão e complexidade devem ser colocados no topo da agenda política.
56. A situação geográfica e as características geológicas e climáticas de Portugal, nos territórios do continente e nas regiões insulares, tendo ainda em consideração o contexto actual das alterações climáticas, exigem uma monitorização e gestão preventivas dos diversos riscos naturais ou antrópicos.
57. Para diferentes escalas temporais e espaciais de ocorrência e respectivos efeitos no território, pode identificar-se um conjunto abrangente de vulnerabilidades e riscos: actividade sísmica, movimentos de massa, erosão do litoral e instabilidade das arribas, cheias e inundações, incêndios florestais, secas e desertificação, contaminação de massas de água, contaminação e erosão de solos, derrames acidentais no mar, ruptura de barragens e riscos associados a diversas infra-estruturas e acidentes industriais graves.
58. 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 relacionam-se com situações de risco. 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 gestão territorial.
59. No sentido de evidenciar essa prioridade e condicionante, apresenta-se, na figura 47, um mapa que representa, para o território continental e a uma escala macroscópica, um subconjunto dos riscos e vulnerabilidades relevantes para o Ordenamento do Território, face à ocorrência de fenómenos naturais mais graves e de actividades humanas de perigosidade potencial. Trata-se, assim, de uma carta agregada de “Riscos” que tem um sentido amplo de identificação de temas específicos mais relevantes.
60. O enquadramento geodinâmico do arquipélago dos Açores justifica a histórica e intensa actividade sísmovulcânica e a vulnerabilidade do território face a estes perigos naturais, que apresentam ainda um potencial tsunamogénico. Fenómenos hidrológicos extremos podem implicar a ocorrência de cheias ou de movimentos de massa. O facto da ocupação humana se concentrar na zona costeira, associado à extensão e diversidade tipológica consideráveis, faz com que o impacto negativo da erosão costeira mereça também particular atenção de forma a mitigar os seus potenciais efeitos.



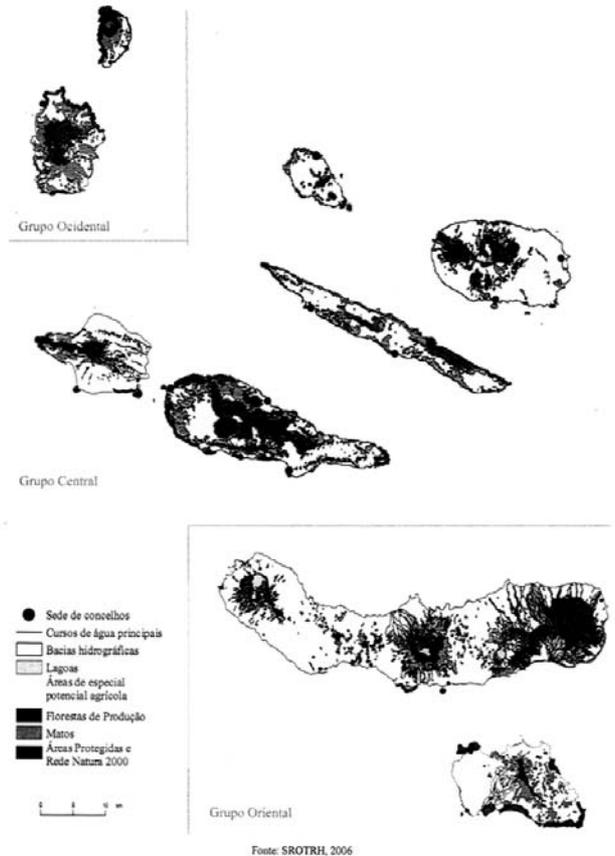
Fonte: IGM, IGP, DGE, IA, SIG PNPOT, 2006
Figura 47: Riscos em Portugal Continental

Recursos naturais e ordenamento agrícola e florestal

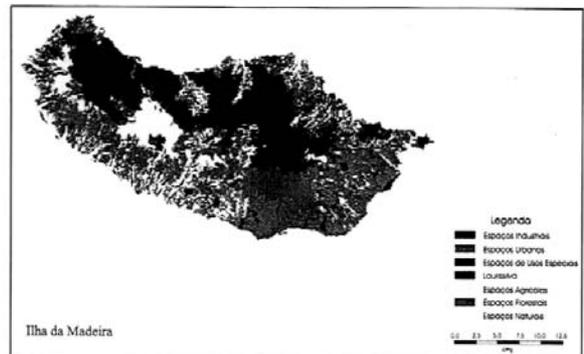
61. Os sistemas considerados neste vector mereceram um tratamento desenvolvido e aprofundado no âmbito do Relatório, em particular na parte inicial do capítulo 2 dedicada aos recursos naturais e sustentabilidade ambiental e ao uso do solo e ordenamento agrícola e florestal. Igual destaque lhes é conferido na listagem de grandes problemas para o Ordenamento do Território e no enunciado das opções estratégicas.
62. A mensagem mais forte que se transmite com a apresentação deste vector nas figuras 48, 49 e 50 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.
63. 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 nos vários domínios temáticos e níveis territoriais de intervenção.
64. Esta convicção, assim transformada em orientação de política, constitui um dos elementos fundamentais de estruturação do Programa de Acção do PNPOT.



Fonte: SIG PNPOT, 2006
Figura 48: Sistemas naturais e agro-florestais em Portugal Continental



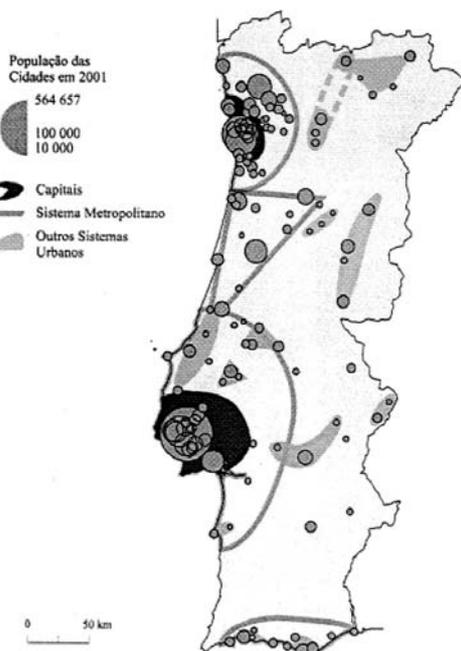
Fonte: SROTRH, 2006
Figura 49: Sistemas naturais e agro-florestais na Região Autónoma dos Açores



Extruído de: PDES, 2006
Figura 50: Sistemas naturais e agro-florestais na Região Autónoma da Madeira

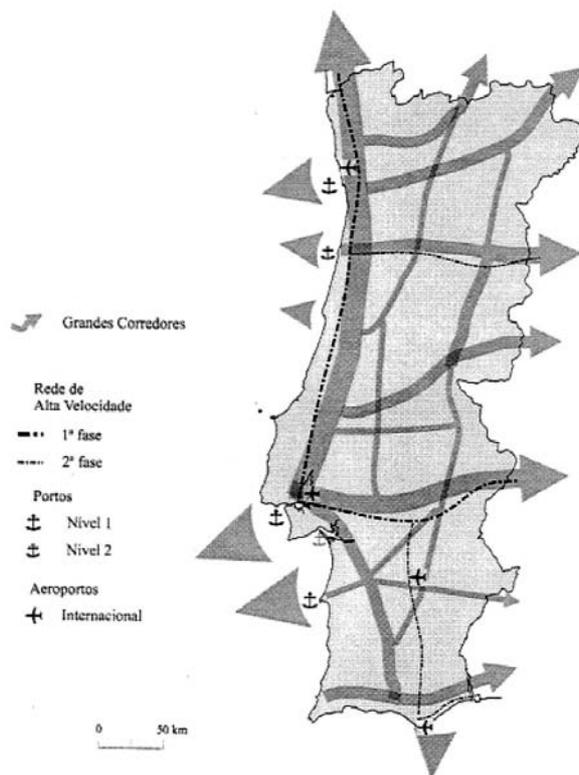
Sistema urbano, acessibilidade e conectividade internacional

65. Na figura 53 sintetizam-se os terceiro e quarto vectores do modelo territorial para Portugal Continental 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.
66. 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.
67. 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 nesta figura:
- 1º. Os principais motores da competitividade situar-se-ão no litoral e estruturar-se-ão em torno de pólos urbanos articulados em sistemas policêntricos:
 - o *Arco Metropolitano do Porto*, em que o Porto emerge como capital 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.
 - 2º. 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.
 - 3º. 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 rural envolvente. No Modelo assinalam-se as seguintes seis *centralidades potenciais*: Valença; Ponte de Lima/Ponte da Barca; Moncorvo; Coruche; Alvalade/Ermidas; Ourique/Castro Verde.
 - 4º. Para incrementar a coerência do conjunto do sistema urbano e o seu contributo para a competitividade e a coesão territorial, 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.
 - 5º. 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 do interior norte à serra algarvia, que representa cerca de 2/3 do território nacional. As principais portas terrestres de acesso a Espanha e ao continente europeu constituirão um dos eixos da dinâmica induzida pelo eixo mais interior que flangeia a fronteira leste do país de norte a sul.



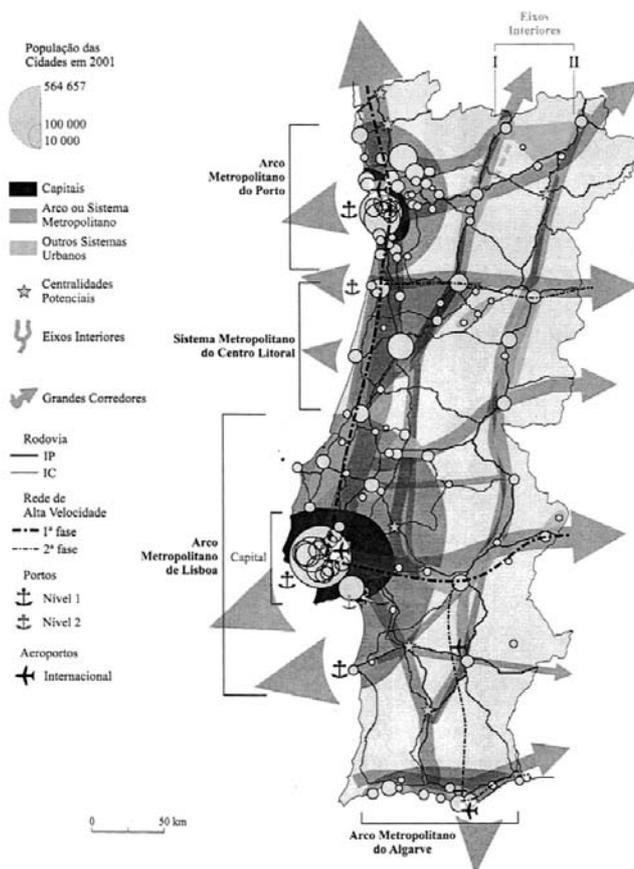
Fonte: RGP, INE, 2001; SIG PNPOT, 2006

Figura 51: Sistema urbano em Portugal Continental



Fonte: SIG PNPOT, 2006

Figura 52: Acessibilidades e conectividade internacional em Portugal Continental



Fonte: SIG PNPOT, 2006

Figura 53: Sistema urbano e acessibilidades em Portugal Continental