

# REOT.

RELATÓRIO DO ESTADO DO ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO

# 2022.





# REOT.

RELATÓRIO DO ESTADO DO ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO

# 2022.

**TERRITÓRIO  
PORTUGAL.**

Onde o país encontra o futuro

# FICHA TÉCNICA

## RELATÓRIO DO ESTADO DO ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO

### EDIÇÃO

2022 (versão consulta pública)

### AUTORIA / EQUIPA DE PROJETO

Direção-Geral do Território

### DESIGN GRÁFICO E PAGINAÇÃO

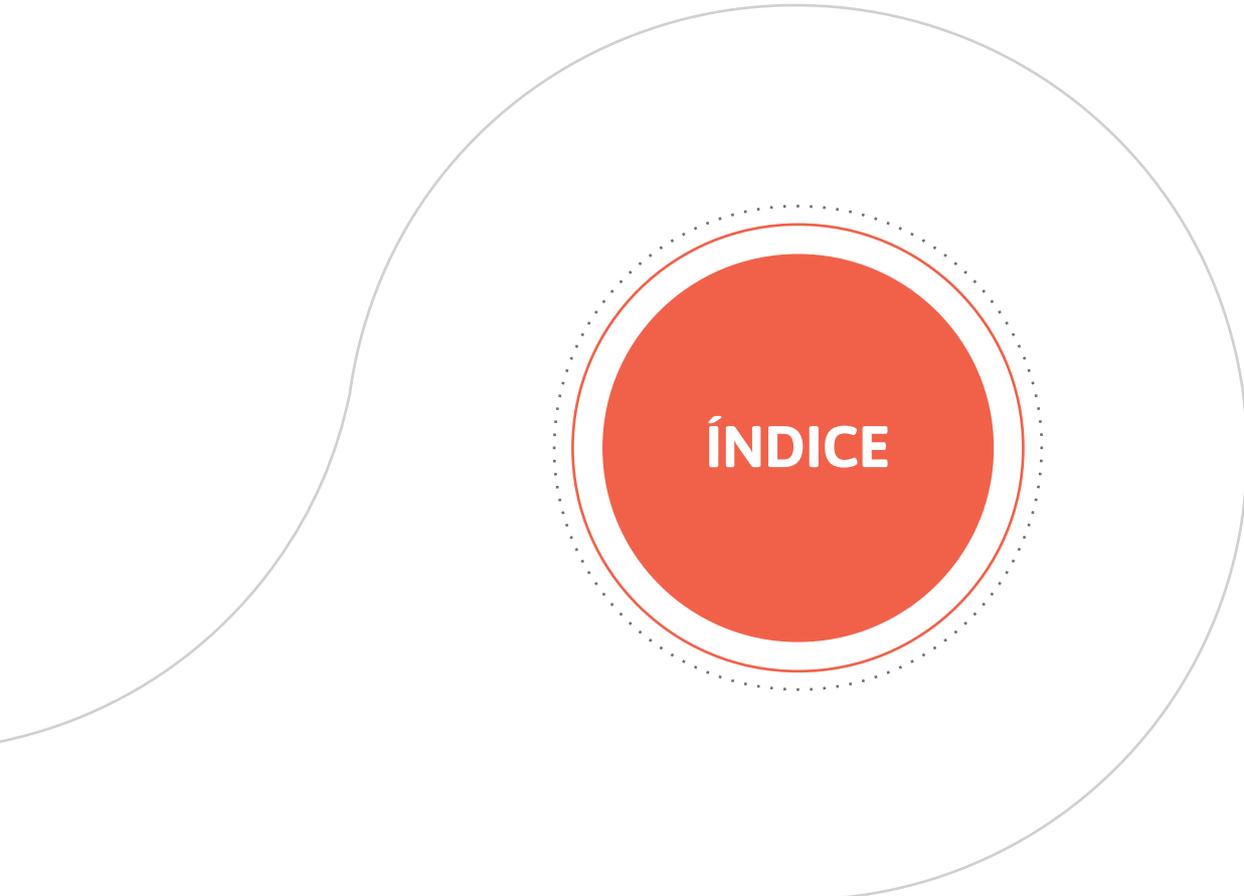
Mário Lérias

### DATA DE EDIÇÃO

16 de junho 2023

### CONTRIBUÍRAM PARA A ELABORAÇÃO DO RELATÓRIO

Agência Nacional de Inovação  
Agência Nacional para a Qualificação e o Ensino Profissional  
Agência para a Gestão Integrada de Fogos Rurais  
Agência para a Modernização Administrativa  
Agência para o Desenvolvimento e Coesão  
Agência para o Investimento e Comércio Externo de Portugal  
Agência Portuguesa do Ambiente  
Autoridade Marítima Nacional  
Autoridade Nacional de Emergência e Proteção Civil  
Comissão de Coordenação Regional de Lisboa e Vale do Tejo  
Comissão de Coordenação Regional do Alentejo  
Comissão de Coordenação Regional do Algarve  
Comissão de Coordenação Regional do Centro  
Comissão de Coordenação Regional do Norte  
Direção-Geral da Política de Justiça  
Direção-Geral da Saúde  
Direção-Geral das Atividades Económicas  
Direção-Geral de Agricultura e Desenvolvimento Rural  
Direção-Geral de Energia e Geologia  
Direção-Geral de Estatísticas da Educação e Ciência  
Direção-Geral de Recursos da Defesa Nacional  
Direção-Geral de Recursos Naturais, Segurança e Serviços Marítimos  
Direção-Geral do Património Cultural  
Direção-Geral do Tesouro e Finanças  
Fundação para a Ciência e a Tecnologia  
Gabinete de Estratégia e Planeamento  
Gabinete de Planeamento, Políticas e Administração Geral  
Guarda Nacional Republicana  
IAPMEI - Agência para a Competitividade e Inovação  
Infraestruturas de Portugal  
Instituto da Conservação da Natureza e das Florestas  
Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana  
Instituto da Mobilidade e dos Transportes  
Instituto do Turismo de Portugal  
Instituto dos Registos e do Notariado  
Instituto Nacional de Estatística  
Instituto Português do Mar e da Atmosfera  
Região Autónoma da Madeira  
Região Autónoma dos Açores



# ÍNDICE

PREFÁCIO	08
SUMÁRIO EXECUTIVO	10
O PNPOT E O SEU MODELO DE GOVERNAÇÃO	12
COMO ESTÁ O TERRITÓRIO?	15
SISTEMA NATURAL	16
: Tema Água	18
: Tema Solo	20
: Tema Biodiversidade	22
: Tema Floresta	24
SISTEMA SOCIAL	26
: Tema Demografia e envelhecimento	28
: Tema Vulnerabilidades e dependências	30
: Tema Serviços, coesão e equidade	32
SISTEMA ECONÓMICO	34
: Tema Ativos do território e desenvolvimento rural	36
: Tema Capital humano, emprego e mercado de trabalho	38
: Tema Tecnologia, conhecimento e inovação	40
: Tema Internacionalização e investimento externo	42
SISTEMA DE CONETIVIDADE	44
: Tema Conetividade ecológica	46
: Tema Infraestruturas ambientais	48
: Tema Redes e infraestruturas de transporte	50
: Tema Conetividade digital	52
SISTEMA URBANO	54
: Tema População urbana	56
: Tema Funções urbanas	58
: Tema Consumo de solo	60
: Tema Habitação e reabilitação urbana	62
: Tema Mobilidade	64
: Tema Ambiente urbano	66
: Tema Economia, conhecimento e inovação	68
VULNERABILIDADES CRÍTICAS	70
: Tema Inundações	72
: Tema Incêndios rurais	74
: Tema Litoral e erosão costeira	76
: Tema Seca e desertificação do solo	78
PRESSÕES SOBRE O TERRITÓRIO	80
: Demografia	80
: Energia	83
: Adaptação às alterações climáticas	85
: Floresta	87
O QUE ESTÁ A SER FEITO?	92
COMO ESTÁ A EVOLUIR O SISTEMA DE GESTÃO TERRITORIAL?	106
CONCLUSÕES	115



**TERRITÓRIO  
PORTUGAL.**

Onde o país encontra o futuro



1

PREFÁCIO  
**REOT.**

# PREFÁCIO

---

O Relatório do Estado do Ordenamento do Território (REOT) é o instrumento de avaliação da execução do Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território (PNPOT), a apresentar pelo Governo à Assembleia da República, de dois em dois anos. O REOT Nacional é produzido pela DGT, no âmbito do Observatório do Ordenamento do Território e Urbanismo, com a colaboração das entidades do Fórum Intersectorial, com o acompanhamento da Comissão Nacional do Território e com os contributos da Consulta Pública.

O REOT 2022 é o resultado do primeiro exercício de avaliação do PNPOT 2019, configura-se como um relatório base que estabelece o sistema integrado de indicadores de monitorização e avaliação da execução do PNPOT e apresenta a situação de referência do território para o primeiro biénio da vigência do Programa Nacional – 2020/2021.

Em consonância com as diretrizes do PNPOT, o REOT 2022 confirma, adapta e desenvolve a lista inicial de indicadores associados às medidas de política da Agenda para o Território e constitui o suporte da avaliação a realizar e da articulação a estabelecer com os sistemas de indicadores regionais e municipais do ordenamento do território e com os sistemas de indicadores de reporte das políticas setoriais relevantes para o território.

Os indicadores selecionados monitorizam e avaliam as dinâmicas territoriais inerentes aos cinco sistemas territoriais fundamentais do Modelo Territorial – o Sistema Natural, o Sistema Social, o Sistema Económico, o Sistema Urbano e o Sistema de Conetividades – e ainda as Vulnerabilidades Críticas.



2

SUMÁRIO  
EXECUTIVO  
**REOT.**

# SUMÁRIO EXECUTIVO

---

*A elaborar após consulta pública.*



3

O PNPOT  
e o seu Modelo  
de Governação

**REOT.**

# O PROGRAMA NACIONAL DE ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO E O SEU MODELO DE GOVERNAÇÃO

O Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território (PNPOT) é o **instrumento de desenvolvimento territorial de âmbito nacional**. É o programa que define os objetivos e opções estratégicas de desenvolvimento territorial e estabelece o modelo de organização do território nacional. Sendo o quadro de referência para os restantes programas e planos territoriais, funciona como um instrumento orientador das estratégias com incidência territorial.

A figura do PNPOT foi criada pela **Lei de Bases da Política de Ordenamento do Território e de Urbanismo de 1998**, com o objetivo de dotar o país de um instrumento que defina uma visão prospetiva, completa e integrada da organização e desenvolvimento do território e promova a coordenação e articulação de políticas públicas numa base territorializada.

O **PNPOT**, na sua primeira versão, foi publicado em 2007. O relatório de avaliação do Programa de Ação 2007-2013 foi tornado público em setembro de 2014. Em 2016 foi tomada **decisão de alterar o PNPOT**, iniciando-se os trabalhos com a realização de um primeiro ciclo de seminários regionais.

O processo culminou com a **revisão do PNPOT**, publicada em 2019 e atualmente em vigor, que aprovou o novo quadro estratégico, modelo territorial e programa de ação para o horizonte 2030. Pretendeu-se também estabelecer um sistema de operacionalização, monitorização e avaliação capaz de dinamizar a concretização das orientações, diretrizes e medidas de política.

O PNPOT aplica-se a todo o território nacional, no continente e arquipélagos dos Açores e da Madeira, sem prejuízo das competências próprias das Regiões Autónomas.

## A Estrutura do PNPOT

O PNPOT é constituído por dois documentos:

- a) a Estratégia e o Modelo Territorial;
- b) a Agenda para o Território, que é o seu Programa de Ação.

O **Diagnóstico**, que acompanha o PNPOT, corresponde a uma leitura atualizada do território, olhando para as dinâmicas territoriais da última década. Este exercício identificou **18 problemas do território** e contribuiu para a definição das opções estratégicas de desenvolvimento.

O documento sobre **a Estratégia e o Modelo Territorial** tem três capítulos:

- uma reflexão sobre as **Mudanças Críticas a Longo Prazo (2050)**, identificando as tendências emergentes em matéria de alterações climáticas, sociodemográficas, tecnológicas e económico-sociais, assim como os seus fatores críticos e potenciais impactos;
- partindo dos **Princípios Orientadores da Coesão Territorial**, as **15 Opções Estratégicas de Base Territorial** que constituem as orientações estratégicas do PNPOT que definem **5 Desafios Territoriais**;
- a definição do **Modelo Territorial**, correspondente ao modelo de organização espacial, detalhado em **cinco Sistemas** territoriais fundamentais – o Sistema Natural, o Sistema Social, o Sistema Económico, o Sistema de Conetividades e o Sistema Urbano – para além das **Vulnerabilidades Críticas**.

Neste documento é também apresentado o **mapa dos Territórios sob Pressão** às Mudanças Críticas que condiciona o modelo territorial.

A **Agenda para o Território** organiza o Programa de Ação do PNPOT, detalhando as **50 Medidas de Política**, estruturadas por **5 Domínios de Intervenção**. Para cada medida foi detalhada a política relevante, justificada a necessidade de intervir, identificados os seus objetivos operacionais, as principais entidades com responsabilidades na sua concretização e alguns dos seus parceiros, bem como os efeitos esperados e os indicadores de monitorização.

De forma a evidenciar a **territorialização das medidas de política e o seu contributo para a operacionalização do Modelo Territorial**, identificaram-se para cada sistema do Modelo Territorial, bem como para os territórios de Vulnerabilidade Crítica, as Medidas de Política que contribuem para a sua concretização. Foram igualmente especificados os efeitos esperados e os indicadores-chave para a monitorização de cada um dos sistemas.

Este último capítulo inclui ainda um conjunto de **Diretrizes para os Instrumentos de Gestão Territorial**, orientações de **coordenação e articulação** para o PNPOT, para os Programas Setoriais, Especiais e Regionais e ainda para os Programas e Planos Intermunicipais e Municipais e orientações **de conteúdo** para os Programas Regionais de Ordenamento do Território e os Planos Diretores Municipais.

## O Modelo de Governação do PNPOT

O Modelo de Governação do PNPOT tem como objetivo **reunir e formalizar a colaboração de um conjunto diversificado de atores públicos e privados** representativos dos diversos interesses públicos com expressão territorial e dos vários interesses da sociedade civil, nos domínios ambiental, económico, social e cultural.

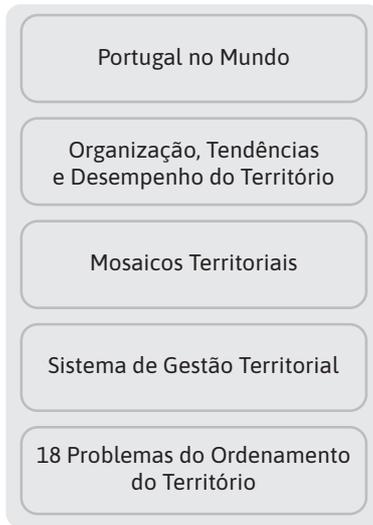
O Modelo de Governação foi concebido para responder aos desafios da implementação do PNPOT, em três dimensões:

- **Ação**: mobilizar atores relevantes para a concretização das orientações estratégicas, diretrizes, medidas de política, para a promoção de iniciativas de inovação territorial e de disseminação de boas práticas;
- **Monitorização**: acompanhar de forma sistemática e reportar regularmente a concretização das orientações estratégicas, diretrizes e medidas de política, com a colaboração dos atores responsáveis pelas diversas áreas de política pública;

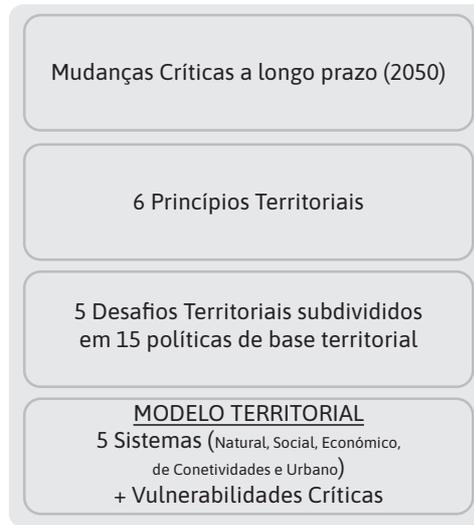
- **Avaliação:** analisar as realizações, resultados e efeitos das medidas de política e das respetivas condições de concretização, e aferir as dinâmicas territoriais face a objetivos de política e metas nacionais, com a participação e envolvimento de um conjunto alargado de atores.

## Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território

### Diagnóstico



### Estratégia e Modelo Territorial



### Agenda para o Território



A estrutura de governação do PNPOT é assegurada pelo Fórum Intersectorial, constituído por 39 entidades e coordenado pela Direção-Geral do Território, sob tutela do membro do Governo responsável pela área do ordenamento do território.

O Observatório do Ordenamento do Território e do Urbanismo, lançado em 2020, assegura a monitorização e avaliação sistemática das dinâmicas territoriais e do sistema de gestão territorial, bem como a implementação das medidas do PNPOT, através de indicadores territoriais e de realização.

A participação das organizações da sociedade civil é assegurada pela Comissão de Acompanhamento do PNPOT.

## O Fórum Intersectorial

As entidades que constituem o Fórum Intersectorial dividem-se entre:

- As com carácter permanente: a Direção-Geral do Território (que coordena a nível nacional), as Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional (que coordenam a nível regional) e as Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira (que coordenam a nível das respetivas regiões);
- As com carácter eventual (a agrupar de acordo com a matéria para articulação):

Agência Nacional para a Qualificação e o Ensino Profissional	Direção-Geral de Recursos Naturais, Segurança e Serviços Marítimos
Agência para a Gestão Integrada de Fogos Rurais	Direção-Geral do Património Cultural
Agência para a Modernização Administrativa	Direção-Geral do Tesouro e Finanças
Agência para o Desenvolvimento e Coesão	Fundação para a Ciência e a Tecnologia
Agência para o Investimento e Comércio Externo de Portugal	Gabinete de Estratégia e Planeamento
Agência Portuguesa do Ambiente	Gabinete de Planeamento, Políticas e Administração Geral
Agência Nacional de Inovação	Guarda Nacional Republicana
Autoridade Marítima Nacional	IAPMEI - Agência para a Competitividade e Inovação
Autoridade Nacional de Emergência e Proteção Civil	Infraestruturas de Portugal
Direção-Geral da Política de Justiça	Instituto da Conservação da Natureza e das Florestas
Direção-Geral da Saúde	Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana
Direção-Geral das Atividades Económicas	Instituto da Mobilidade e dos Transportes
Direção-Geral de Agricultura e Desenvolvimento Rural	Instituto do Turismo de Portugal
Direção-Geral de Energia e Geologia	Instituto dos Registos e do Notariado
Direção-Geral de Estatísticas da Educação e Ciência	Instituto Nacional de Estatística
Direção-Geral de Recursos da Defesa Nacional	

A missão do Fórum Intersectorial corresponde às três dimensões definidas no modelo de governação do PNPOT — ação, monitorização e avaliação —, às quais acresce a relevância do Fórum para a produção de informação e conhecimento sobre o território:

- Acompanhar, monitorizar e avaliar a execução do PNPOT e a elaboração do Relatório do Estado do Ordenamento do Território (REOT);
- Contribuir para a produção de informação e de conhecimento sobre o território, disponibilizando toda a informação necessária para a produção de indicadores nacionais;
- Dinamizar a execução das medidas de política constantes da Agenda para o Território.



**TERRITÓRIO  
PORTUGAL.**

Onde o país encontra o futuro

4

Como está  
o território?  
**REOT.**

# Sistema Natural

## 4.1



A **valorização dos recursos naturais**, nas suas mais diversas expressões territoriais e paisagens, é uma condição-chave para promover a coesão territorial, refletida em modelos de desenvolvimento mais sustentáveis e passíveis de serem territorializados no processo de planeamento.

O PNPOT atribui uma **expressão territorial à macro distribuição desses recursos no país**, quer identificando áreas onde a sua presença é mais expressiva ou potencial, quer sinalizando a necessidade de uma gestão integrada e de uma cuidada compatibilização de usos. O **resultado dessa territorialização materializa um Sistema Natural** o qual, a par com outros sistemas (urbano, económico, social e conectividades), consubstancia e condiciona (vulnerabilidades críticas) o Modelo Territorial do PNPOT.

No contexto do **Sistema Natural** é crucial **conhecer as dinâmicas dos recursos naturais, valorizar os serviços prestados pelos ecossistemas**, assegurar a **diversidade territorial** e construir **estratégias de atratividade e de competitividade** que tirem partido da especificidade de recursos, cultura e identidades socioterritoriais. É neste contexto que os recursos água, solo, biodiversidade e floresta são entendidos como o **capital natural fundamental para a valorização do território, para o bom funcionamento dos ecossistemas, para a qualidade dos seus serviços e para a sustentabilidade e solidariedade intergeracional**.

PARA ESTRUTURAR A ABORDAGEM DESTESistema, FORAM IDENTIFICADOS QUATRO TEMAS:



### ÁGUA

A água é **um dos recursos mais estratégicos para a presença das atividades humanas no território** e simultaneamente um fator limitante ao uso do solo, pela **sua disponibilidade e qualidade**. Assim, é fundamental **salvaguardar as áreas de recarga de aquíferos e promover soluções sustentáveis de captação, retenção, utilização e reutilização, tendo em conta o seu uso eficiente**.



### SOLO

O solo é um **recurso natural não renovável** e constitui uma **componente essencial dos ecossistemas e dos processos naturais**. **É hoje assumida a necessidade de preservar a sua integridade**, sobretudo dos solos mais produtivos, escassos a nível nacional, num quadro de fragilidade biofísica e de acrescida degradação potenciada pelas alterações climáticas.



### BIODIVERSIDADE

A **variedade biogeográfica portuguesa** oferece condições para que o país se posicione na vanguarda da valorização social e económica da biodiversidade, ao assumir que esta é um ativo territorial e que, pelo **reconhecimento da relevância dos serviços prestados pelos ecossistemas**, se procede à diferenciação positiva dos territórios.



### FLORESTA

A **floresta** constitui um ativo territorial incontornável que, para além da função de produção, desempenha outras funções estruturantes enquanto **habitat**, enquanto **sumidouro de carbono**, enquanto **espaço de enquadramento paisagístico e de recreio** e como uma importante **fonte de geração de riqueza, com impacte na base económica nacional e na sustentabilidade da economia rural**.

## Medidas de política que concorrem para a concretização do PNPOT

O PNPOT identifica, para o Sistema Natural do Modelo Territorial, 18 medidas de política distribuídas pelos domínios natural, social, económico e de conectividade. Para além disto, todas as dez medidas do domínio da governança territorial contribuem para concretização do programa.

## DOMÍNIO

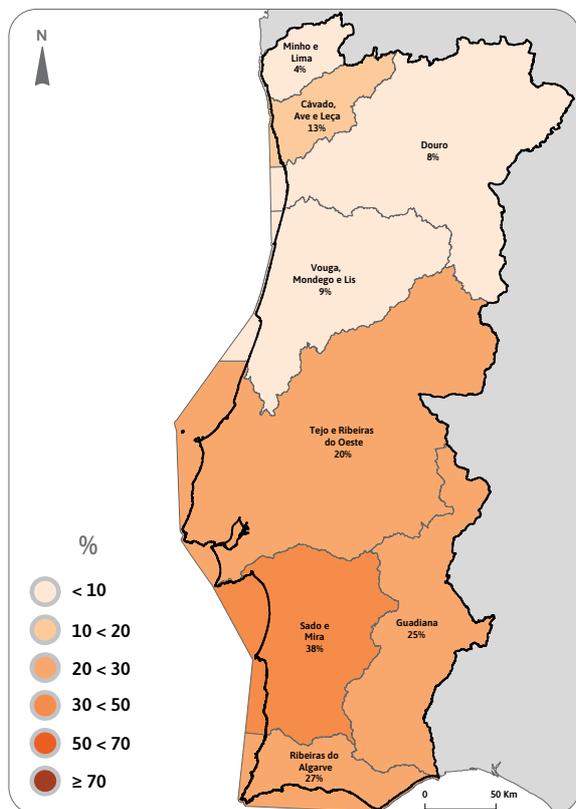
## MEDIDAS QUE CONCORREM PARA O SISTEMA NATURAL

NATURAL	1.1	Gerir o recurso água num clima em mudança
	1.2	Valorizar o recurso solo e combater o seu desperdício
	1.3	Afirmar a biodiversidade como um ativo territorial
	1.4	Valorizar o território através da paisagem
	1.5	Planear e gerir de forma integrada os recursos geológicos e mineiros
	1.6	Ordenar e revitalizar os territórios da floresta
	1.7	Prevenir riscos e adaptar o território às alterações climáticas
	1.8	Valorizar o litoral e aumentar a sua resiliência
SOCIAL	1.9	Promover a reabilitação urbana, qualificar o ambiente urbano e o espaço público
	2.1	Fomentar uma abordagem territorial integrada de resposta à perda demográfica
ECONÓMICO	3.1	Reforçar a competitividade da agricultura
	3.2	Dinamizar as políticas ativas para o desenvolvimento rural
	3.3	Afirmar os ativos estratégicos turísticos nacionais
	3.6	Promover a economia do mar
	3.11	Organizar o território para a economia circular
CONETIVIDADE	3.12	Promover a competitividade da silvicultura
	4.1	Otimizar as infraestruturas ambientais e de energia
	4.2	Otimizar a conetividade ecológica nacional
GOVERNANÇA TERRITORIAL	5.1	Promover a informação geográfica
	5.2	Ativar o conhecimento e uma nova cultura territorial
	5.3	Potenciar e qualificar a cooperação territorial
	5.4	Aprofundar a descentralização e promover a cooperação e a governança multinível
	5.5	Experimentar e prototipar soluções inovadoras
	5.6	Reforçar as abordagens integradas de base territorial
	5.7	Fomentar a cooperação intraurbana para uma cidade sustentável e inteligente
	5.8	Fortalecer as articulações rurais-urbanas
	5.9	Dinamizar as articulações interurbanas e os subsistemas territoriais
	5.10	Aprofundar a cooperação transfronteiriça

A água é **um dos recursos mais estratégicos para a presença das atividades humanas no território** e simultaneamente um fator limitante ao uso do solo, pela sua **disponibilidade e qualidade**. Assim, é fundamental **salvaguardar as áreas de recarga de aquíferos e promover soluções sustentáveis de captação, retenção, utilização e reutilização, tendo em conta o seu uso eficiente**.

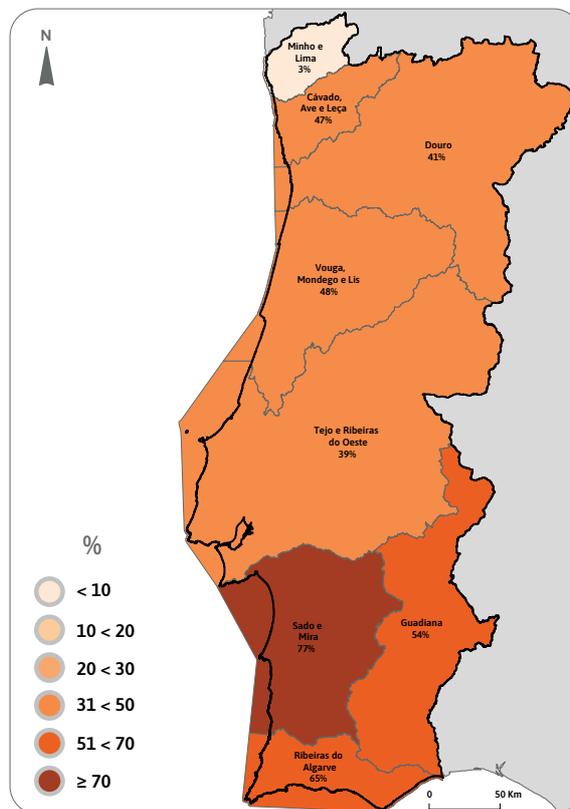
## EVOLUÇÃO

Índice de escassez, por região hidrográfica, 2016



Fonte: APA (PGRH)

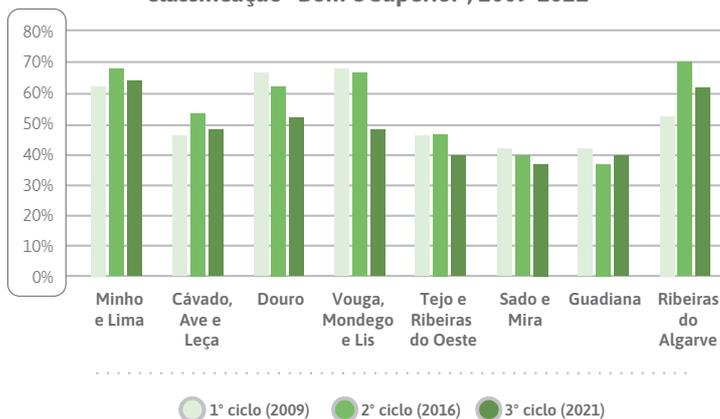
Índice de escassez, por região hidrográfica, 2021



Fonte: APA (PGRH)

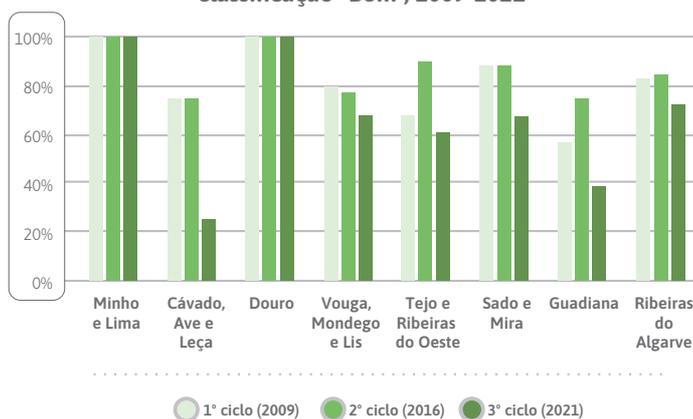
O **índice de escassez** permite avaliar o stress hídrico a que se encontra sujeito um território. Entre 2016 e 2021, o índice de escassez estimado para Portugal continental **aumentou de 14% para 29%, passando de escassez reduzida a moderada**. Em 2021, apenas a Região Hidrográfica do Minho e Lima permanecia sem escassez, estando o restante território com valores do índice que iam de escassez elevada a escassez extrema. As regiões do Tejo (39%), Douro (41%), Cávado, Ave e Leça (47%), Vouga, Mondego e Lis (48%) encontravam-se em escassez elevada, enquanto o Guadiana (54%) e Ribeiras do Algarve (65%) apresentavam escassez severa. O Sado e Mira (77%) apresentava escassez extrema. Este último valor, o mais elevado de todos, mostra que **na Região Hidrográfica do Sado e Mira estava a ser consumida 77% da água disponível**.

Evolução de massas de água superficiais com classificação "Bom e Superior", 2009-2021



Fonte: APA (PGRH)

Evolução de massas de água subterrâneas com classificação "Bom", 2009-2021



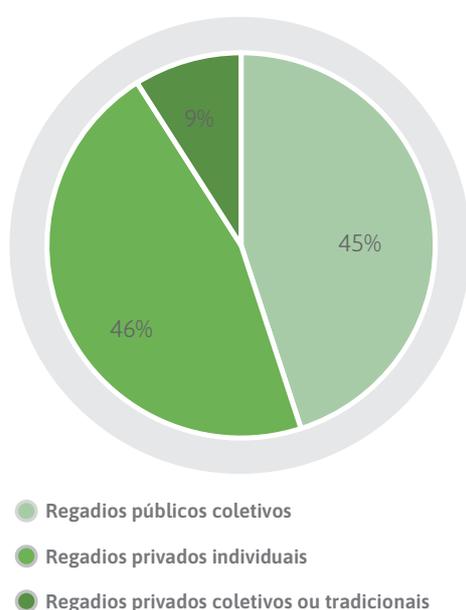
Fonte: APA (PGRH)

Em Portugal continental, ao longo dos três ciclos de planeamento que dão origem aos Planos de Gestão das Regiões Hidrográficas (PGRH), a percentagem de **massas de água superficiais com classificação “Bom e Superior”** foi de 52% em 2009, 53% em 2016 e desceu para 45% em 2021. Entre 2016 e 2021, apenas a Região Hidrográfica do Guadiana melhorou de 38% para 40%, tendo a do Douro, com redução de 62% para 52%, e do Vouga, Mondego e Lis, com redução de 67% para 48%, apresentado as reduções mais significativas.

A evolução da percentagem de **massas de água subterrâneas com classificação de “Bom”**, em Portugal continental, foi de 75% em 2009, 84% em 2016 e desceu para 65% em 2021. As regiões hidrográficas do Minho e do Lima e do Douro mantiveram, em 2021, 100% das suas águas subterrâneas com classificação do estado global “Bom”. As descidas mais acentuadas foram das regiões hidrográficas do Cávado, Ave e Leça (de 75% para 25%), do Tejo e Ribeiras do Oeste (de 90% para 60%) e do Guadiana (de 75% para 38%).

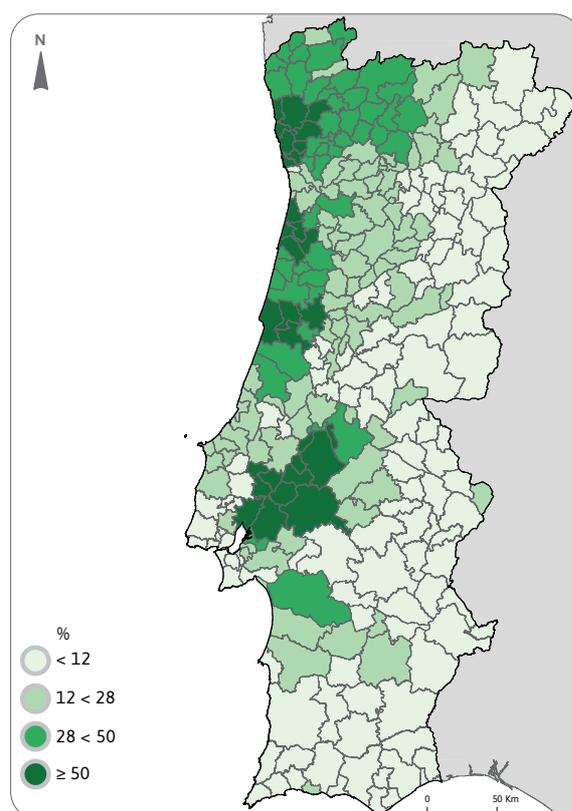
Com base nos valores mais recentes apresentados no 3.º ciclo dos PGRH (dados de 2018), 71% da água é utilizada na atividade agrícola e pecuária, em Portugal continental, sendo 13% usados pelo setor urbano, 9% pela produção de energia termoelétrica, 5% pelo setor industrial e 1% pelo turismo.

**Regadios, Portugal continental, 2019**



Fonte: DGADR (Inquérito à Estrutura das Explorações Agrícolas)

**Área de agricultura anual do município com agricultura de primavera-verão, 2021**



Fonte: DGT

No setor agrícola, as áreas de aproveitamento hidroagrícola são aquelas nas quais as águas do domínio público são usadas de forma partilhada para rega, drenagem, enxugo e defesa dos terrenos para fins agrícolas. Em 2016, em Portugal continental, a área de regadio privado era de 55% e o regadio público coletivo 45%, correspondendo a aproveitamentos hidroagrícolas com infraestruturas hidráulicas construídas pelo Estado. A área de agricultura anual no município com culturas de primavera-verão e com outras culturas permanentes, evidencia no ano de 2021 uma significativa percentagem da área regada.

## DESAFIOS

Num contexto de aceleração das alterações climáticas e seus impactes e de aumento do índice de escassez na maior parte do território nacional para a gestão sustentável da água é prioritário:

- **Gerir a captação, a retenção, a utilização e a reutilização** da água, assegurando o seu uso sustentável e a salvaguarda dos ecossistemas, à luz das Questões Significativas da Gestão da Água (QSiGA) a cada ciclo de planeamento de 6 anos;
- **Salvaguardar e renaturalizar as áreas de recarga de aquíferos e linhas de água**, para assegurar a disponibilidade e qualidade da água, através da implementação dos regimes de salvaguarda de recursos e valores naturais, das diretrizes estabelecidas nos instrumentos de gestão territorial e garantindo em todas as massas de água caudais ecológicos e/ou ambientais;
- **Adequar as culturas agrícolas às disponibilidades reais de água**, selecionando as mais adaptadas e reconvertendo ou modernizando os sistemas de rega existentes no quadro da estratégia do regadio e promovendo a utilização de água de origens alternativas.



# SOLO

O solo é um **recurso natural não renovável** e constitui uma **componente essencial dos ecossistemas e dos processos naturais**. É hoje **assumida a necessidade de preservar a sua integridade**, sobretudo dos solos mais produtivos, escassos a nível nacional, num quadro de fragilidade biofísica e de acrescida degradação potenciada pelas alterações climáticas.

## EVOLUÇÃO

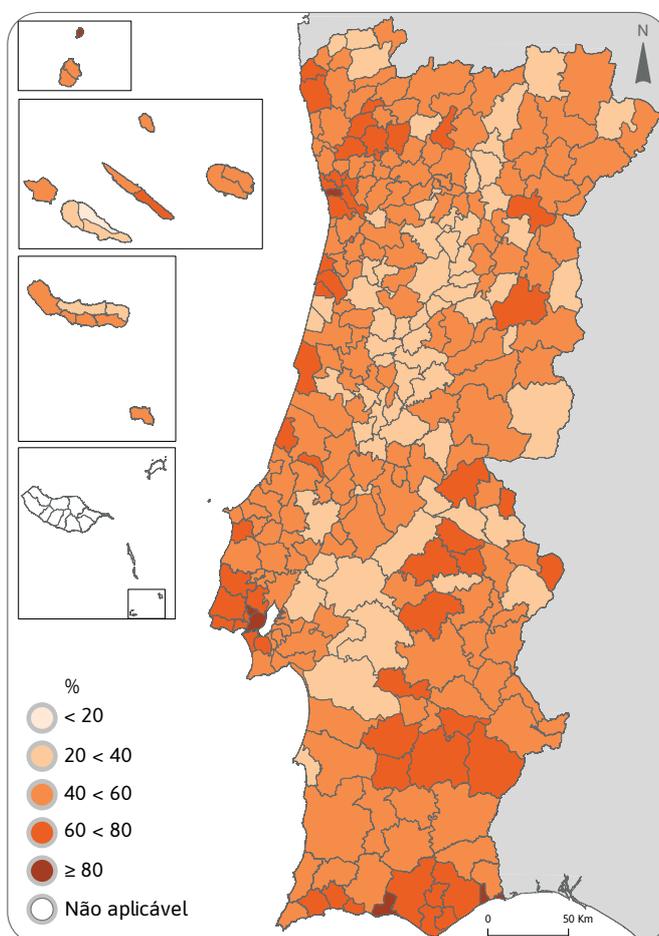
Em 2018, os grandes números do uso e ocupação do solo em Portugal continental mostravam que **5,2% do território continental estava artificializado**, concentrando-se, essencialmente, na faixa litoral e representando cerca de 465.000 ha. As áreas artificializadas incluem as edificações predominantemente residenciais, em tecido contínuo e descontínuo, as áreas de localização empresarial, as áreas com infraestruturas, equipamentos e espaço público e outras ocupações artificializadas.

**Entre 2007 e 2018, o aumento dos territórios artificializados realizou-se sobretudo à custa de áreas de floresta (12.662 ha) e de agricultura (7.781 ha)**, observando-se uma conversão média diária de territórios não artificializados em artificializados de 7,2 ha/dia. Em 2018, quase metade do território artificializado correspondia a tecido edificado descontínuo, associado sobretudo ao povoamento disperso característico da urbanização extensiva predominante em algumas regiões do continente.

A impermeabilização do solo é um processo associado à artificialização do território, o qual deteriora as funções e serviços por ele prestadas no seu estado natural, nomeadamente a produção de alimentos e de materiais renováveis, a regulação do ciclo da água, a captura e armazenamento de carbono orgânico e a oferta de habitats para a biodiversidade. Em 2018, **37% da superfície ocupada pelos territórios artificializados no continente, ainda não se encontrava impermeabilizada**. As duas áreas metropolitanas eram as regiões que apresentavam maior proporção do seu território ocupado por solo com elevado grau de impermeabilização – 20% na Área Metropolitana do Porto e 17% na Área Metropolitana de Lisboa.

Considerada a Carta de Regime de Uso do Solo (CRUS) de 2018, baseada na classificação e qualificação do solo estabelecidas nas plantas de ordenamento dos Planos Diretores Municipais (PDM) em vigor, **o planeamento municipal estimava artificializar, no continente, uma área superior, próxima dos 7,2%**. Em média, em 2018, 49% do solo classificado em plano territorial como urbano estava artificializado. **Confirma-se, deste modo, que as áreas de solo urbano planeadas são superiores às áreas efetivamente artificializadas.**

Área artificializada em solo urbano, por município, 2018

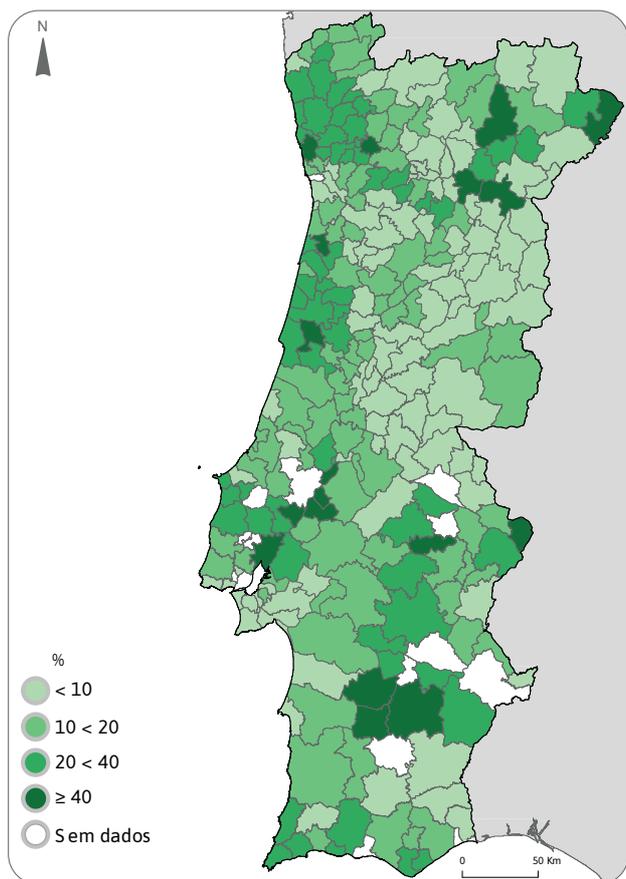


Fonte: DGT

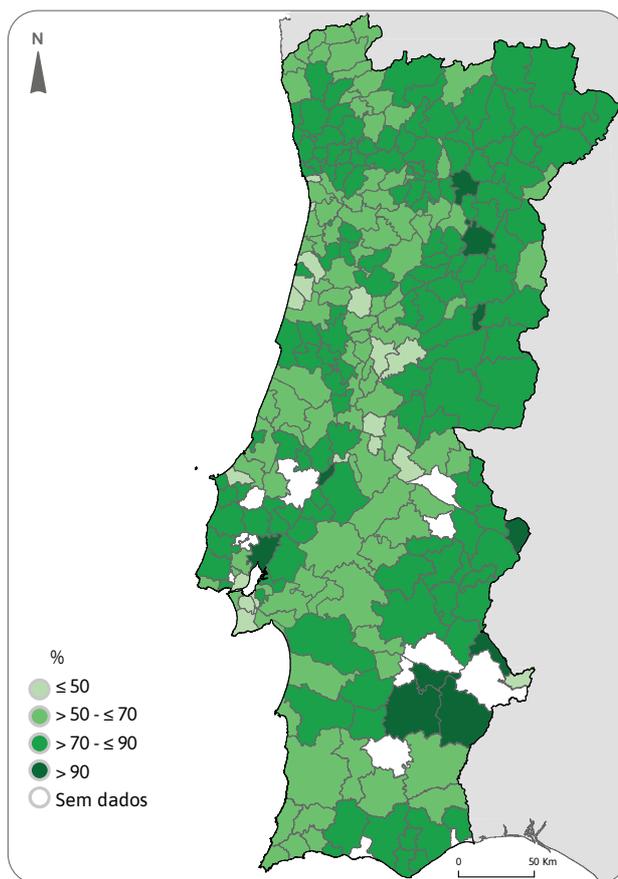
Os solos que apresentam, a nível nacional, maior aptidão para a atividade agrícola integram a **Reserva Agrícola Nacional (RAN)**. Em 2021, com dados para 95% dos municípios do continente, **os solos da RAN correspondiam a cerca de 16% do território e, em mais de metade dos municípios, a sua expressão representava menos de 20% do território municipal.**

A percentagem da área de **solos RAN com agricultura** revela **como se está a utilizar o potencial produtivo dos solos de melhor qualidade**. De uma forma geral, verificou-se que essa utilização foi acima de 70% no território continental, não sendo, no entanto, totalmente aproveitado o potencial produtivo em municípios com mais de 40% do território em RAN.

Área da RAN, por município, 2021



Área da RAN com agricultura, por município, 2021



Fonte: DGT

## DESAFIOS

É fundamental investir na preservação da integridade do solo enquanto recurso natural não renovável, **valorizando-o como recurso e combatendo o seu desperdício**, para o que é prioritário:

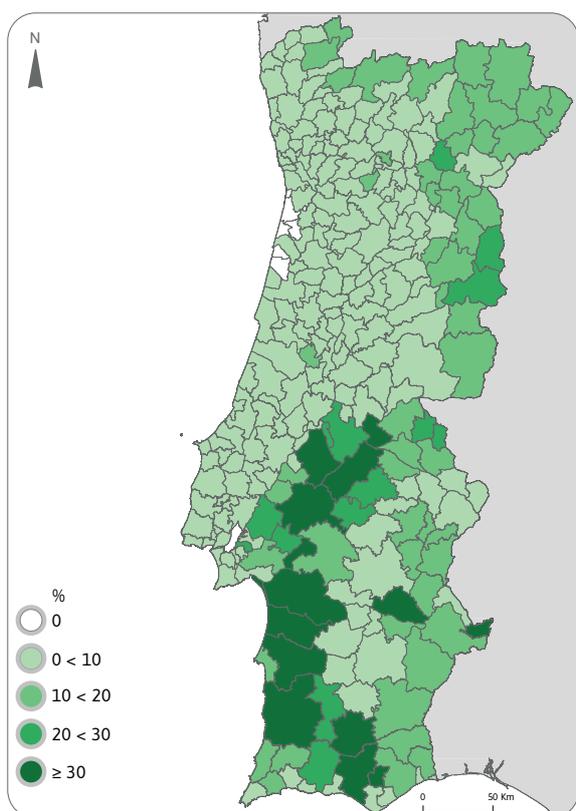
- **Promover a conservação e valorização dos solos de elevado e muito elevado valor** que integram a RAN, atribuindo-lhe no sistema de gestão territorial o regime de uso compatível com o seu valor real de suporte do aprovisionamento alimentar e de serviços ambientais;
- **Promover a reabilitação dos solos degradados**, nomeadamente através da incorporação de biomassa no solo e de práticas de agricultura regenerativa;
- **Contrariar a tendência de desvalorização do solo rústico**, através de políticas valorizadoras do aproveitamento do solo para fins agro-florestais e agro-silvo-pastoris;
- **Contrariar o abandono ou artificialização do solo**, apoiando a sua **reativação para uso agrícola**, sobretudo se localizados na proximidade de áreas edificadas, de que são exemplo a criação de agroparques e iniciativas relacionadas com cadeias alimentares de proximidade.



# BIODIVERSIDADE

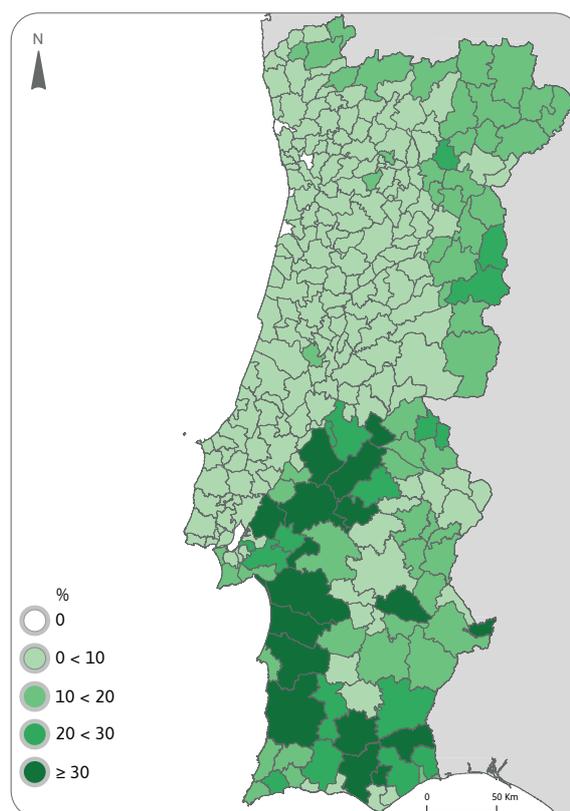
A **variedade biogeográfica portuguesa** oferece condições para que o país se posicione na vanguarda da valorização social e económica da biodiversidade, ao assumir que esta é um ativo territorial e que, pelo **reconhecimento da relevância dos serviços prestados pelos ecossistemas**, se procede à diferenciação positiva dos territórios.

**Superfície ocupada por vegetação arbórea com interesse para a conservação da natureza, por município, 2010**



Fonte: DGT (CAOP e SMOS)

**Superfície ocupada por vegetação arbórea com interesse para a conservação da natureza, por município, 2018**



Fonte: DGT (CAOP e SMOS)

Entre 2010 e 2018, a área ocupada por vegetação arbórea com interesse para a conservação da natureza aumentou cerca de 140.000 ha, correspondendo a 14% do território continental.

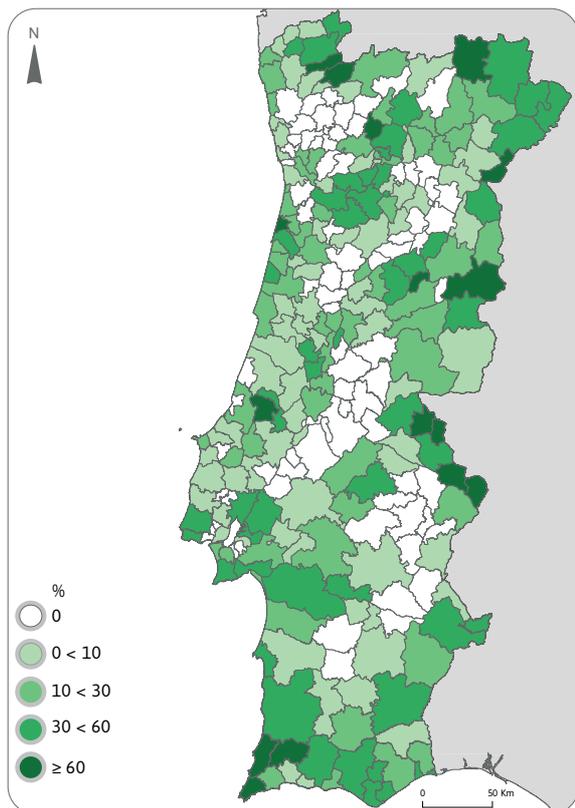
Este indicador monitoriza, por município, a percentagem do território ocupado por florestas de sobreiro, de azinheira e de outras como carvalho, castanheiro e pinheiro manso, em territórios que, não necessariamente inseridos em áreas classificadas, contribuem potencialmente como prestadores relevantes de serviços ambientais.

Em 2018, 33 municípios apresentavam florestas com estas espécies em mais de 20% do seu território, a maioria localizados a sul do Tejo. O maior aumento de área face a 2010 registou-se em alguns municípios do vale do Tejo e em Mértola, Alcoutim, Castro Marim, Vila Real de Santo António, Tavira e Lagos.

A perda de biodiversidade destaca-se como uma importante preocupação. Entre 2017 e 2021, 43.686 ha de vegetação arbórea com interesse para a conservação da natureza foram consumidos por fogos rurais, sobretudo em territórios onde a sua presença já se revelava escassa. No mesmo período, os fogos rurais percorreram 7,1% de territórios inseridos em Áreas Classificadas – **Rede da Nacional de Áreas Protegidas** (RNAP) e as áreas integradas na **Rede Natura 2000** (Diretiva Habitats).

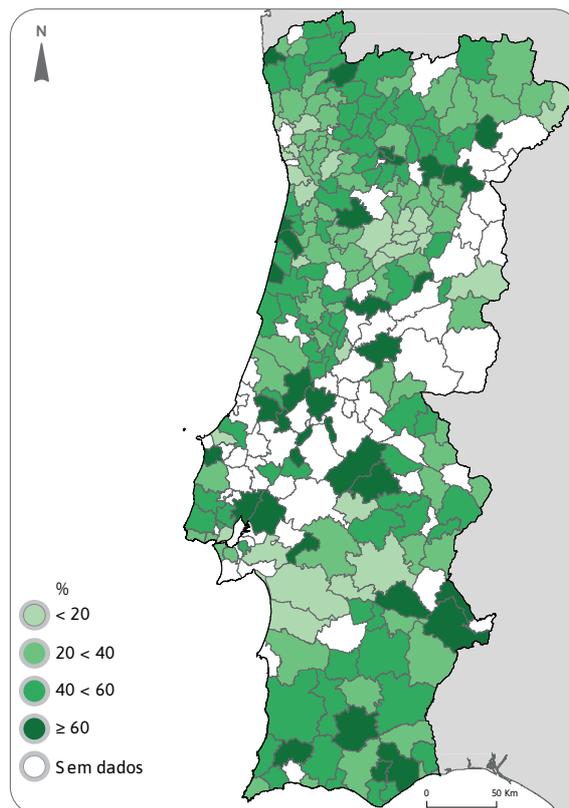
As áreas da RNAP e da Rede Natura 2000 são áreas por excelência de proteção, restauração e promoção do bom estado da biodiversidade. Em 78 municípios do continente estas áreas correspondiam a 25% ou mais do seu território e, em 67 destes, a percentagem era superior a 30%.

Território com áreas classificadas,  
por município, 2021



Fonte: DGT (CAOP) e ICNF

Área de REN, por município, 2021



Fonte: DGT (CAOP e SNIT)

De acordo com o relatório Biodiversidade 2030 (MAAC, 2022) não é suficiente proteger exclusivamente as áreas classificadas, sendo igualmente necessário assegurar o fluxo genético entre áreas, de modo a garantir a viabilidade, no longo prazo, das populações, e permitir, num contexto de adaptação climática, o refúgio e a migração forçada de espécies, para o que é fundamental a salvaguarda das áreas de continuidade da Rede Fundamental de Conservação da Natureza.

Atualmente, as áreas integradas na **Reserva Ecológica Nacional (REN)** estão delimitadas para a grande maioria dos municípios do continente. Mais de 25% de municípios têm mais de 50% do seu território abrangido por REN. Pela natureza dos sistemas que a integram, as áreas da REN constituem-se como territórios preferenciais para a consolidação da estrutura biofísica de excelência que pode assegurar a continuidade entre áreas com maior relevância para a biodiversidade.

A quase inexistência de propriedade pública em áreas classificadas e em áreas integradas na REN tem vindo a **dificultar a gestão ativa da biodiversidade em território privado** no que respeita ao envolvimento de atores locais, proprietários e suas associações, mobilização de financiamentos adequados e também o restauro de ecossistemas degradados.

## DESAFIOS

**Afirmar a biodiversidade como componente patrimonial** e ativo em perigo de registar perdas irreversíveis, com suporte na forte articulação intersectorial em áreas de interação entre a agricultura, floresta, pesca, gestão territorial, e conservação da natureza, requer:

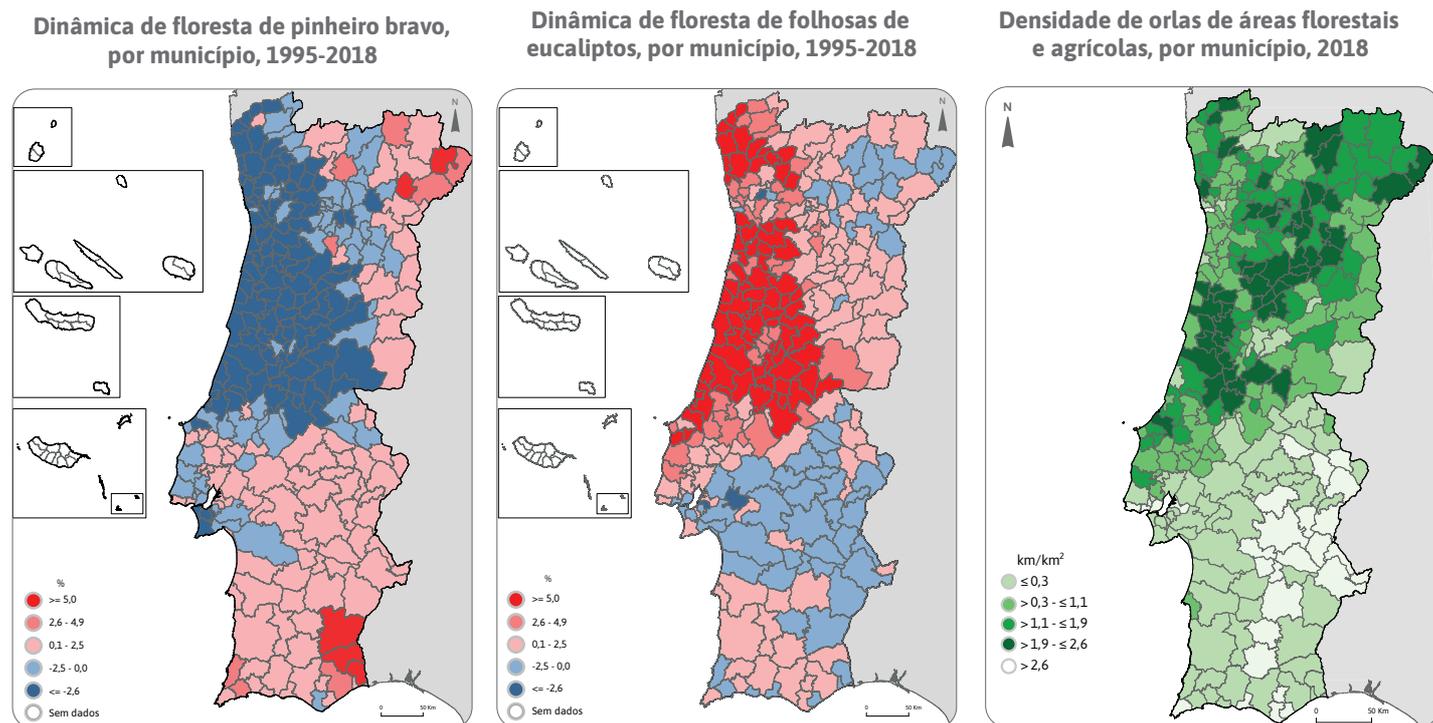
- **Remunerar os proprietários ou as suas associações** que, **com gestão ativa**, valorizem e mantenham as melhores condições para a conservação da biodiversidade e prestação dos serviços de ecossistemas privilegiando as áreas nucleares do Sistema Nacional de Áreas Classificadas, a REN e outras estruturas ecológicas;
- **Aprofundar um quadro de financiamento para a gestão da biodiversidade** que valorize os territórios onde são assegurados a conservação e o restauro dos ecossistemas;
- Reforçar a **coerência das áreas protegidas**, otimizando a sua **conetividade** através das áreas de continuidade (RAN, REN e domínio hídrico) e **interligação com as áreas nucleares do Sistema Nacional de Áreas Classificadas** (SNAC);
- **Adequar e fomentar a diversificação da atividade agrícola e florestal**, por forma a garantir a **manutenção ou criação de um mosaico de paisagem** que valorize e beneficie a biodiversidade e a conservação dos recursos naturais.

A floresta constitui um ativo territorial incontornável que, para além da função de produção, pode desempenhar outras funções estruturantes enquanto **habitat**, enquanto **sumidouro de carbono** e como uma importante **fonte de geração de riqueza e de sustentabilidade da economia rural**.

## EVOLUÇÃO

De acordo com a Carta de Uso e Ocupação do Solo (COS) de 2018, a **floresta é a classe com maior representatividade no território**, com uma expressão **na ordem dos 39%**. É dominada por pinheiro bravo, eucalipto e sobreiro, esta última concentrada em certas regiões. São ainda relevantes outras espécies, nomeadamente os carvalhos.

Entre 1995 e 2018, cerca de 1.706.000 ha de floresta, de eucalipto, de pinheiro bravo e de pinheiro manso, mantiveram-se inalterados, embora com variações nas proporções e nos territórios respetivamente ocupados. **Portugal viu aumentar as áreas de eucalipto e reduzir as áreas de pinheiro bravo.**



Fonte: DGT

As novas áreas de floresta resultaram essencialmente da conversão de matos (145.000 ha) e de agricultura (127.000 ha). No mesmo período, os territórios de floresta perderam área, essencialmente, para matos (86.000 ha), para territórios artificializados (41.000 ha), mas também para agricultura (40.000 ha) e para sistemas agroflorestais (23.000 ha).

Em 46 municípios do território continental, a floresta ocupava, em 2018, pelo menos 60% da sua área e as espécies de eucalipto e de pinheiro bravo, correspondiam quase a 3/4 da área florestal na totalidade desses municípios. Estas áreas foram classificadas, no PNPT, como "áreas de floresta a valorizar" e, posteriormente, conduziram à identificação, em 2020, dos **territórios vulneráveis de floresta**.

A análise comparada dos **territórios com maior expressão de floresta** e dos territórios **com menor densidade de orlas entre áreas florestais e agrícolas**, permite confirmar **áreas de significativa continuidade de povoações florestais exponenciando vulnerabilidades e riscos, desde os de incêndio rural a pragas e doenças**.

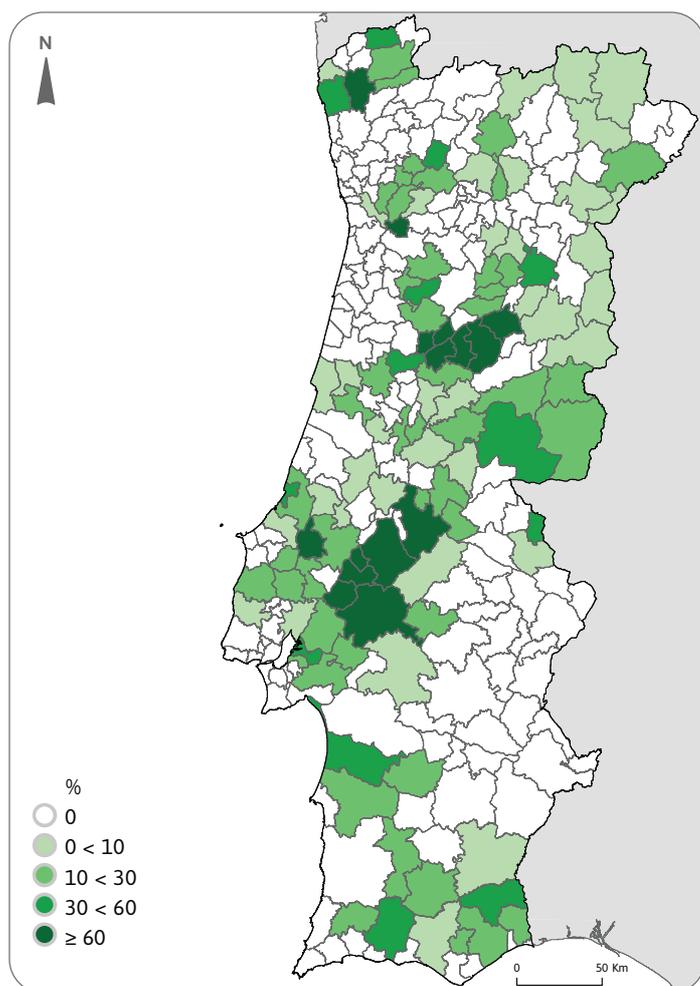
Extensas áreas florestais apresentam um **elevado potencial de constituição de um stock de carbono** cuja estabilidade é, todavia, posta em causa pelas características edafoclimáticas e as dificuldades de gestão integrada, que **propiciam elevada vulnerabilidade a fogos rurais**.

Os Territórios Vulneráveis de Floresta, delimitados em 2020, correspondem a cerca de 3,3 milhões de hectares do território continental e incluem 1279 freguesias, com uma população de 1,3 milhões de habitantes, inseridas no todo ou em parte de 164 municípios. Nestes territórios, a floresta é na sua maior parte privada e só cerca de 30 municípios dispõem de cadastro da propriedade, tendo os restantes aderido ao sistema de informação cadastral simplificada, em curso. Em cerca de 14 destes municípios em regime de cadastro a dimensão média dos prédios é inferior a 1 hectare.

A existência no território de associações e agrupamentos de proprietários tem-se revelado determinante para **promover a gestão ativa, o ordenamento e a revitalização** das áreas florestais, sobretudo em territórios de minifúndio.

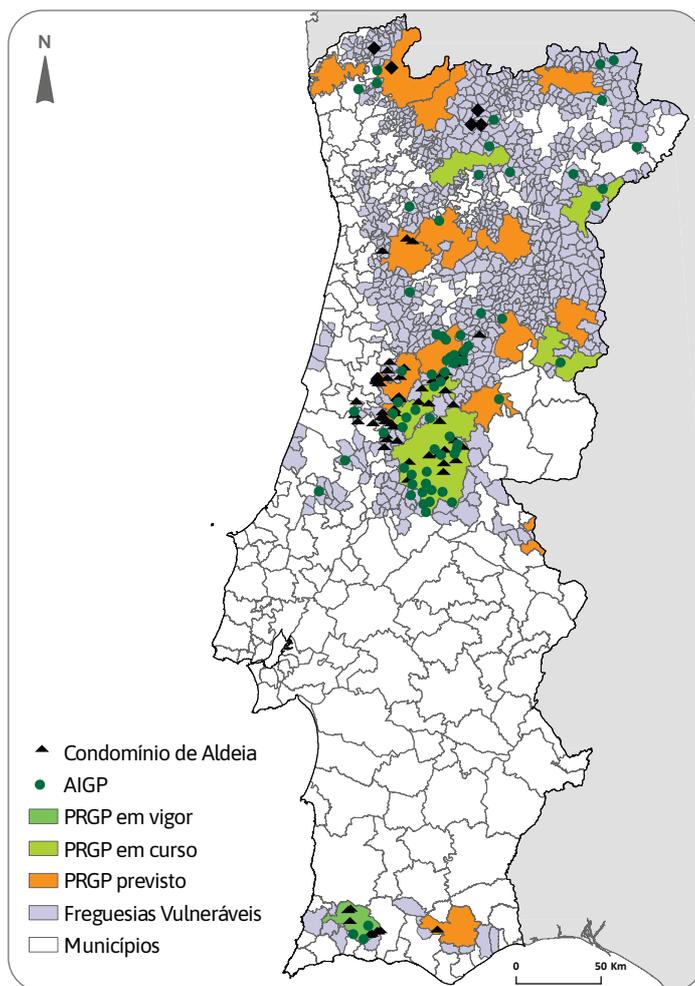
A política de transformação da paisagem visa fomentar a gestão ativa dos territórios rurais onde predomina a floresta, através de entidades gestoras e do envolvimento dos proprietários na concretização de projetos integrados de valorização do capital natural e remuneração do serviço de ecossistemas, redução das vulnerabilidades e incremento da resiliência do território aos fogos rurais e dinamização da economia local.

Área em Zona de Intervenção Florestal, por município, 2021



Fonte: DGT e ICNF

Territórios Vulneráveis com Gestão Ativa, Programa de Transformação de Paisagem, 2021



Fonte: DGT

Em 2021, encontram-se em implementação as medidas programáticas do Programa de Transformação da Paisagem (PTP) nomeadamente, com 1 Programa de Reordenamento e Gestão da Paisagem (PRGP) aprovado, o PRGP para as Serras de Monchique e Silves; 5 PRGP em curso para a Serra da Malcata, Alto Douro e Baixo Sabor, Serras do Marão, Alvão e Falperra, Serras da Lousã e Açor e para a área do Pinhal Interior. Estão constituídas 70 Áreas Integradas de Gestão da Paisagem (AIGP) e 73 Condomínios de Aldeia.

## DESAFIOS

O PNPT assume a **floresta como um ativo fundamental do capital natural do País**. Na senda de uma floresta ordenada, biodiversa e resiliente, são desafios:

- **Concretizar a gestão ativa e a transformação da paisagem nos Territórios Vulneráveis de Floresta**, dotando, até 2025, 1 milhão de hectares destes territórios de programas de reordenamento e gestão da paisagem e de 140.000 ha de Operações Integradas de Gestão da Paisagem;
- **Garantir o ordenamento da floresta e a sua função de sumidouro estável de carbono**, com maior grau de adequação das espécies florestais às condições bio-edafoclimáticas e o aumento das áreas de mosaico e consequentemente de orlas que reduzam o contínuo florestal;
- **Aumentar os municípios com cadastro e capacitar as organizações de gestão agregada da floresta** para a dinamização de modelos inovadores que criem confiança e remuneração para os proprietários.

# Sistema Social

## 4.2



Num contexto de profundas desigualdades territoriais, económicas e sociais assume-se o **desafio de promover a inclusão** e valorizar a diversidade territorial como um dos objetivos de ordenamento e desenvolvimento que o país deve prosseguir.

Obter um crescimento inclusivo e integrado **passa por reduzir os níveis de pobreza e de exclusão social, aumentando a equidade de oportunidades e a igualdade de direitos dos cidadãos** em matéria de habitação, saúde, educação, apoio social, justiça, cultura, desporto e lazer, independentemente da sua condição socioeconómica e geográfica, nacionalidade, idade, género, etnia ou situação de deficiência, e, por garantir a acessibilidade (física e digital) a serviços de interesse geral e ao comércio de proximidade, num quadro de incremento da qualidade de vida e do bem-estar das populações.

A monitorização do **Sistema Social** do PNPOT, em primeiro lugar, acompanha as **dinâmicas demográficas**, com foco nos desafios que o país enfrenta neste domínio; em segundo lugar, mapeia as **vulnerabilidades sociais e dependências** que justificam a necessidade de políticas de inclusão social de base territorial, seguindo as diferentes configurações e geografias dos problemas sociais cada vez mais complexos; e, em terceiro lugar, acompanha o **acesso aos serviços** de interesse geral, fundamentais para a melhoria das condições básicas de bem-estar, coesão e equidade.

PARA ESTRUTURAR A ABORDAGEM DESTESistema, FORAM IDENTIFICADOS QUATRO TEMAS:



### DEMOGRAFIA E ENVELHECIMENTO

As dinâmicas demográficas constituem um quadro de referência essencial para as políticas de ordenamento do território num contexto em que **Portugal está em perda demográfica e envelhecido**. Sendo estrutural, o retrato demográfico do país apresenta-se como uma situação difícil e inquietante que importa contrariar.



### VULNERABILIDADES E DEPENDÊNCIAS

**Uma parte da população portuguesa está exposta a um conjunto de vulnerabilidades** associadas sobretudo ao mercado laboral, pobreza, exclusão e carência de habitação condigna, com expressões territoriais distintas.



### SERVIÇOS, COESÃO E EQUIDADE

**A acessibilidade a serviços públicos e de interesse geral é um fator de coesão, inclusão, integração e melhoria da qualidade de vida e bem-estar das populações.** É fundamental garantir a capacidade generalizada de acesso a estes serviços. A oferta deve contribuir para garantir a equidade de oportunidades e iguais direitos aos cidadãos.

## Medidas de política que concorrem para a concretização do PNPOT

O PNPOT identifica, para o Sistema Social do Modelo Territorial, 15 medidas de política distribuídas pelos domínios natural, social, económico e de conectividade. Para além disto, todas as dez medidas do domínio da governança territorial contribuem para concretização do programa.

## DOMÍNIO

## MEDIDAS QUE CONCORREM PARA O SISTEMA SOCIAL

### NATURAL

1.9

Promover a reabilitação urbana, qualificar o ambiente urbano e o espaço público

2.1

Fomentar uma abordagem territorial integrada de resposta à perda demográfica

2.2

Promover uma política de habitação integrada

2.3

Melhorar os cuidados de saúde e reduzir as desigualdades de acesso

2.4

Qualificar e capacitar os recursos humanos e ajustar às transformações socioeconómicas

### SOCIAL

2.5

Melhorar a qualidade de vida da população idosa e reforçar as relações intergeracionais

2.6

Reforçar o acesso à justiça e a proximidade aos respetivos serviços

2.7

Promover a inclusão social e reforçar as redes de apoio de proximidade

2.8

Valorizar o património e as práticas culturais, criativas e artísticas

2.9

Potenciar a inovação social e fortalecer a coesão sociocultural

2.10

Promover a digitalização, a interoperabilidade e a acessibilidade aos serviços públicos e de interesse geral

### ECONÓMICO

3.2

Dinamizar as políticas ativas para o desenvolvimento rural

3.7

Qualificar o emprego e contrariar a precariedade no mercado de trabalho

### CONETIVIDADE

4.3

Suprir carências de acessibilidade tendo em vista a equidade aos serviços e às infraestruturas empresariais

4.5

Promover a mobilidade metropolitana e interurbana

5.1

Promover a informação geográfica

5.2

Ativar o conhecimento e uma nova cultura territorial

5.3

Potenciar e qualificar a cooperação territorial

5.4

Aprofundar a descentralização e promover a cooperação e a governança multinível

### GOVERNANÇA TERRITORIAL

5.5

Experimentar e prototipar soluções inovadoras

5.6

Reforçar as abordagens integradas de base territorial

5.7

Fomentar a cooperação intraurbana para uma cidade sustentável e inteligente

5.8

Fortalecer as articulações rurais-urbanas

5.9

Dinamizar as articulações interurbanas e os subsistemas territoriais

5.10

Aprofundar a cooperação transfronteiriça



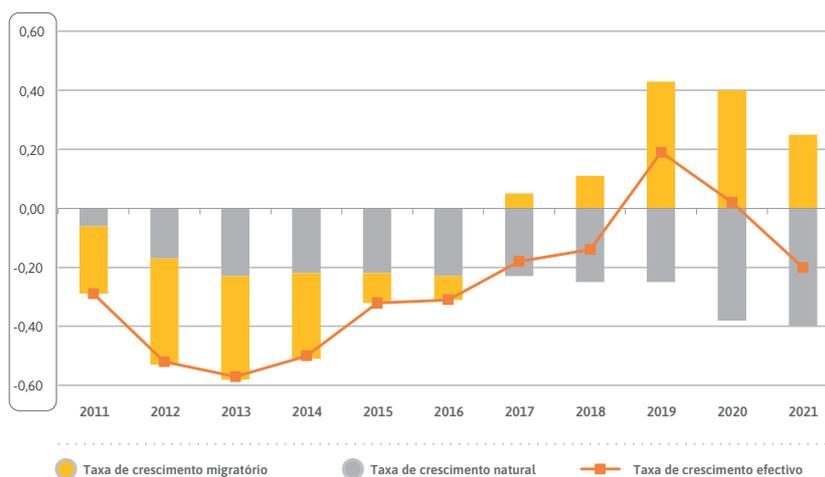
# DEMOGRAFIA E ENVELHECIMENTO

As dinâmicas demográficas constituem um quadro de referência essencial para as políticas de ordenamento do território num contexto em que **Portugal está em perda demográfica e envelhecido**. Sendo estrutural, o retrato demográfico do país apresenta-se como uma situação difícil e inquietante que importa contrariar.

## EVOLUÇÃO

Entre 2011 e 2021, a população residente em Portugal diminuiu 2,1%, correspondente a uma perda de mais de 200.000 pessoas. Foi interrompido um ciclo de crescimento populacional o qual só tinha registado outra redução na década de 60, devido ao grande fluxo emigratório registado nesse período.

Evolução das taxas de crescimento natural, migratório e efetivo, 2011-2021

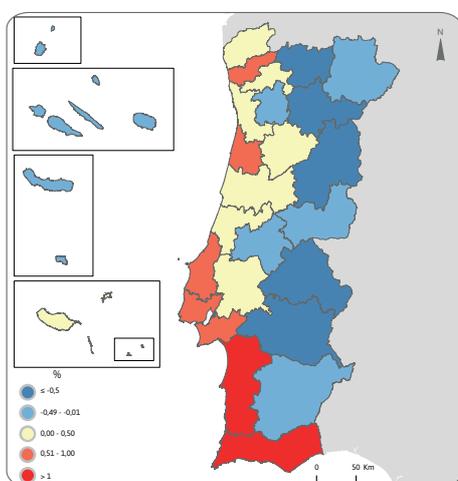


Fonte: INE (Estimativas anuais da população residente e Estimativas ad hoc de população residente em Portugal)

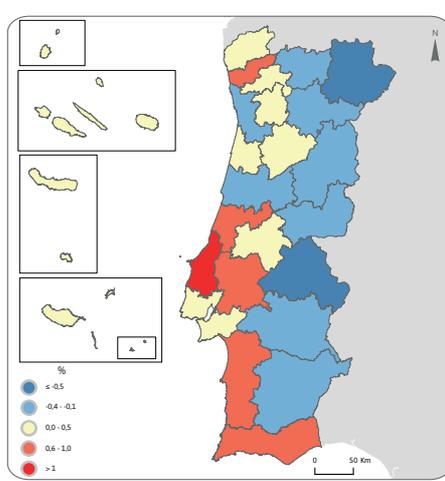
Em 2019 e 2020, a taxa de crescimento efetivo em Portugal foi positiva (0,2% e 0,02%, respetivamente), com o contributo do saldo migratório, contrariando a perda registada desde 2010. Contudo, em 2021, verificou-se uma nova perda, correspondente a -0,2% da população residente em Portugal.

A taxa de crescimento natural, negativa há mais de uma década, e com tendência de agravamento, **tem determinado a perda populacional**. A taxa de crescimento migratório, positiva desde 2017, tem contribuído para reduzir os impactos da taxa de crescimento natural e **foi responsável pelo aumento da população residente que, em contraciclo, ocorreu nos anos de 2019 e 2020**.

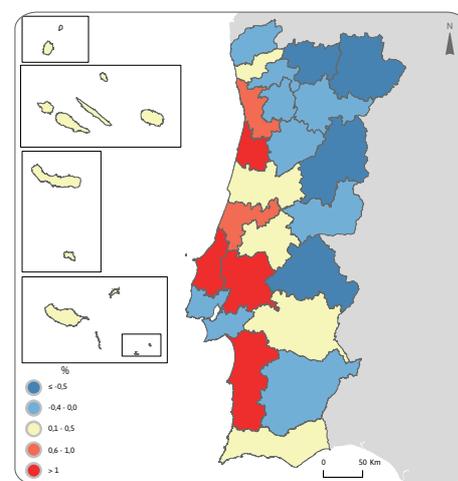
Taxa de crescimento efetivo, por NUTS III, 2019



Taxa de crescimento efetivo, por NUTS III, 2020



Taxa de crescimento efetivo, por NUTS III, 2021

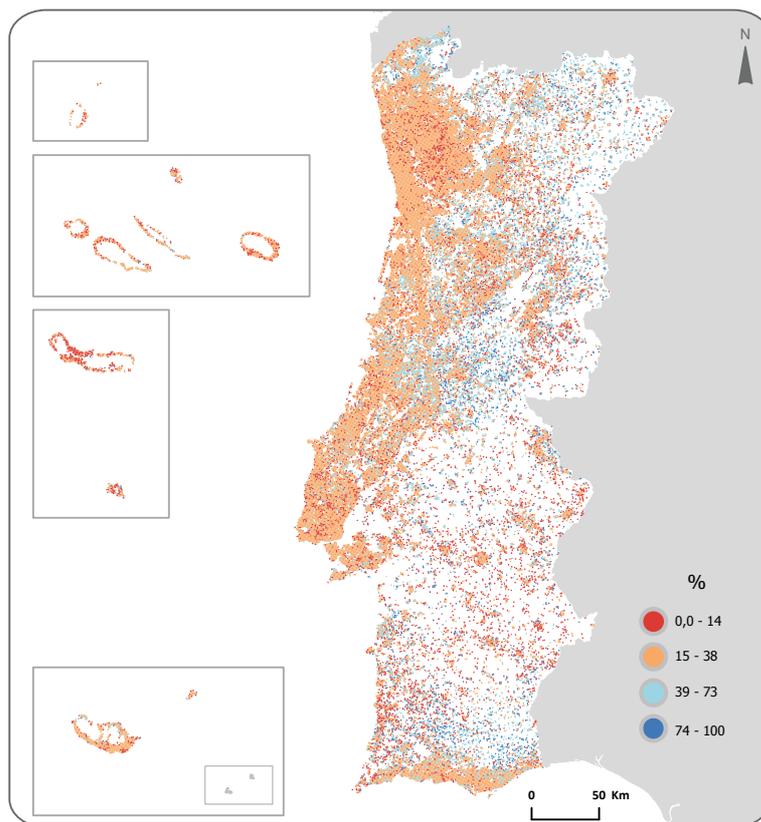


Fonte: DGT (CAOP) e INE (Estimativas anuais da população residente e Estimativas ad hoc de população residente em Portugal)

Os desequilíbrios da distribuição populacional e da estrutura etária territorialmente diferenciada justificam as diferentes magnitudes do fenómeno de perda populacional em Portugal. **A generalidade dos territórios localizados na faixa litoral registou uma taxa de crescimento positiva nos anos de 2019 e 2020.** Em 2019, destacaram-se o Algarve, com um acréscimo populacional de 1,3% e o Alentejo Litoral, com um crescimento de 1,2%. A maior perda populacional verificou-se no Alto Alentejo (-1%). Em 2020 é no Oeste que se verificou o maior crescimento populacional (1,6%) e Terras de Trás-os-Montes a maior perda populacional (-0,8%). **Em 2021, a tendência de perda populacional manteve-se, com 12 das 27 regiões a registarem perda populacional,** incluindo a Área Metropolitana de Lisboa. O Oeste, a Lezíria do Tejo, o Alentejo Litoral e a Região de Aveiro são exceções a esta tendência, registando acréscimos populacionais superiores a 1%.

**Entre 2020 e 2021, a população residente diminuiu em 144 dos 308 municípios.** Com perdas superiores a 2% da população destacaram-se os municípios de Nisa, Barrancos, Freixo de Espada à Cinta e Pinhel.

### Proporção da população com 65 e mais anos, por quadricula de 1x1 km, 2021



Fonte: INE (Recenseamento Geral da População)

### A diminuição da natalidade e a maior longevidade traduzem-se num fortíssimo desequilíbrio da estrutura etária.

Em 2011, por cada 100 jovens com idade entre os 0 e os 14 anos, existiam 128 pessoas com 65 ou mais anos, e em 2021 esse valor aumentou para 182. Em apenas três anos, entre 2019 e 2021, por cada 100 jovens passaram a existir mais 20 idosos.

**A média nacional da proporção de população com 65 e mais anos foi de 30% em 2021.** Os territórios mais densamente povoados do litoral e as regiões autónomas dos Açores e da Madeira registavam menor proporção de idosos e os territórios de baixa densidade evidenciavam uma população muito envelhecida.

## DESAFIOS

A dimensão do problema da **perda demográfica e do envelhecimento da população**, bem como as suas **assimetrias territoriais**, exige uma **resposta transversal** para contrariar a perda populacional sobretudo nos territórios do interior, ponderando a dimensão do problema do envelhecimento da população e dos seus efeitos. Nesse sentido, afigura-se prioritário:

- Combater a perda demográfica através de **políticas integradas promotoras da natalidade**;
- Melhorar as condições de **acolhimento e integração de imigrantes e o retorno dos jovens emigrantes portugueses e/ou luso descendentes**;
- Promover a **renovação geracional nos territórios de baixa densidade**, através da melhoria da **atratividade de novos residentes e consolidando a permanência dos jovens**, reconhecendo o papel estruturante das principais cidades.

# VULNERABILIDADES E DEPENDÊNCIAS

Uma parte significativa da população portuguesa está exposta a um conjunto de vulnerabilidades e dependências sociais associadas sobretudo ao mercado laboral, pobreza, exclusão e carência de habitação condigna. A sua expressão territorial gera diferentes perfis que evidenciam uma pluralidade de situações e geografias distintas.

## EVOLUÇÃO

Na última década, a **taxa de desemprego** registou um máximo de 17,1%, no ano de 2013. Este valor decresceu até 2019, ano em que a média nacional foi de 6,6%, taxa idêntica à verificada em 2021. A **taxa de desemprego jovem** acompanhou até 2019 os acréscimos e os decréscimos referidos, mas sempre com valores mais elevados (18,3% em 2019 e 23,4% em 2021).

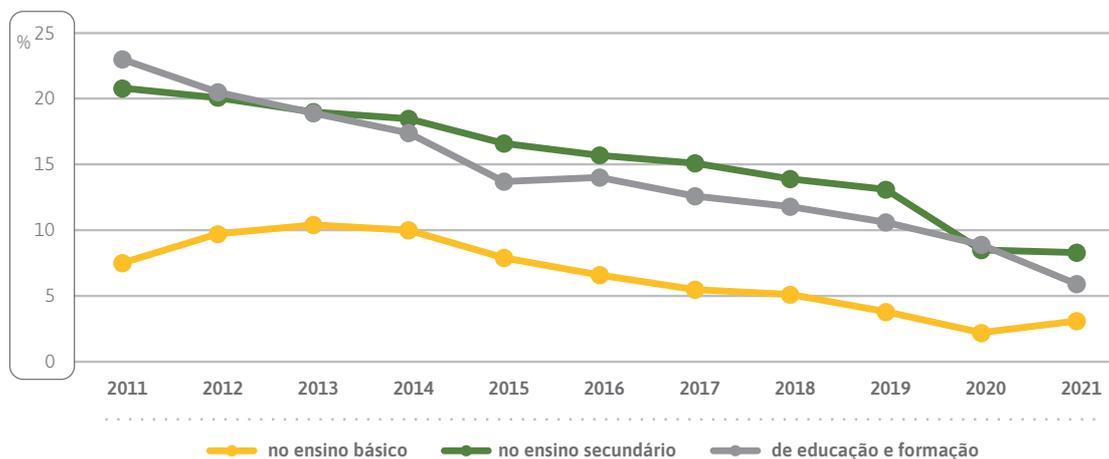
A **precariedade no mercado laboral** diminuiu com a proporção dos trabalhadores por conta de outrem com contratos sem termo a aumentar 4,4% e os com contrato não permanentes (com termo e outras situações) a diminuir 18,8%, entre 2019 e 2021. No entanto, novas formas de prestação de serviços através de plataformas eletrónicas introduziram transformações do mercado de trabalho e nas relações entre empregador e trabalhador, não sendo ainda possível quantificar o seu impacto enquanto fator de precarização das relações laborais.

A diminuição do desemprego é uma componente muito importante para a redução da vulnerabilidade social. No entanto, a prevalência de salários baixos contribuiu para que a **taxa de risco de pobreza** (após transferências sociais) da população residente com 18 e mais anos e que está empregada fosse de 10,3% em 2021, face aos 9,5% registados em 2019. Os valores mais elevados verificaram-se nas regiões autónomas: 15,2% na Região Autónoma Madeira (RAM) e 17,4% na Região Autónoma dos Açores (RAA).

Quando refletida para o total da população residente, entre 2019 e 2021, a **proporção da população em risco de pobreza ou exclusão social** em Portugal aumentou de 21,1% para 22,4%. No mesmo período, o risco de pobreza ou exclusão social diminuiu 0,6 pontos percentuais (p.p.) na Área Metropolitana de Lisboa (AML), 1,3 p.p. no Alentejo, 3,1 p.p. na RAM e 9 p.p. na RAA, aumentando nas restantes regiões.

Os baixos níveis de escolaridade e qualificação contribuem também para a vulnerabilidade social. Em Portugal, a **taxa de escolaridade** do nível de ensino superior, da população com idade entre os 25 e os 64 anos, aumentou 11,2 p.p. entre 2011 e 2021 e 0,5 p.p. entre 2019 e 2021, prevalecem, contudo, grandes assimetrias regionais, desde os 41,3 p.p. na AML até aos 17,8 p.p. registados na RAA.

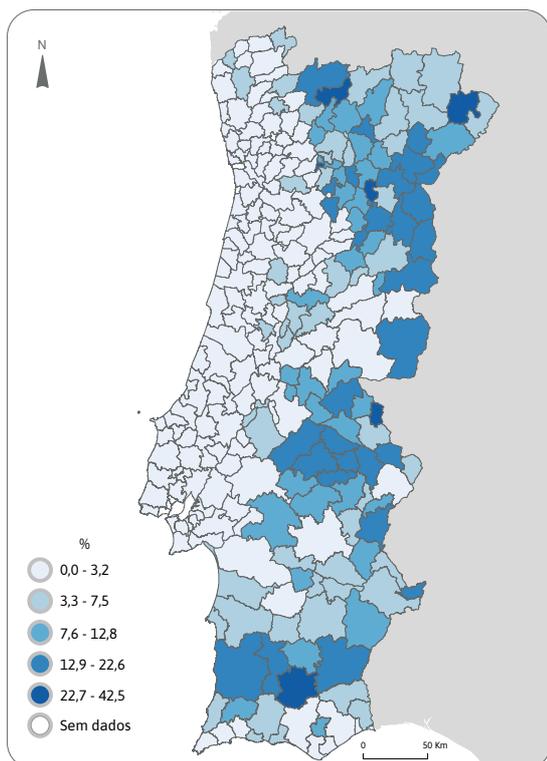
Evolução das taxas de retenção e desistência ou de abandono precoce na educação e formação, 2011-2021



Fontes: DGEEC (Taxas de retenção e desistência no ensino básico e no ensino secundário), INE (Inquérito ao emprego, Taxa de abandono precoce da educação e formação)

Por outro lado, no período de referência, as taxas de retenção e desistência no ensino básico e no ensino secundário e a taxa de abandono precoce da educação e formação (população residente entre 18 e 24 anos, com nível de escolaridade completo até ao 3.º ciclo do ensino básico que não recebeu nenhum tipo de educação) têm vindo a registar uma forte descida. Destaca-se a diminuição da taxa de abandono precoce da educação e formação, que passou de 23% para 5,9%. Também as taxas de retenção e desistências no ensino básico e no ensino secundário diminuíram para menos de metade, no mesmo período.

### Proporção de idosos em situação vulnerável, por município, 2021



Fonte: DGT (CAOP), GNR (Programa Censos Sénior) e INE (Estatísticas demográficas)

O indicador relativo à população que reside em condições de extrema precariedade evidencia uma melhoria neste período de 10 anos. Contudo, outros e graves problemas, desde logo o aumento do valor médio das rendas que se situou nos 42,1%, entre 2011 e 2021, em particular nas áreas metropolitanas e no Algarve, têm vindo a contribuir para que o problema do acesso à habitação esteja no centro da discussão das políticas públicas.

Do ponto de vista da resposta pública através do apoio ao arrendamento é possível constatar diferentes realidades territoriais motivadas quer pela dimensão do problema, quer pela capacidade da resposta, situando-se a média nacional de apoio na ordem dos 6,9%.

Com valores muito superiores à média nacional encontram-se grande parte dos municípios da RAA e da RAM.

## DESAFIOS

O PNPOT assume o desafio de promover a inclusão e valorizar a diversidade territorial independentemente das condições socioeconómicas, geográfica, nacionalidade, idade, género, etnia ou situação de deficiência. Nesse sentido afigura-se prioritário:

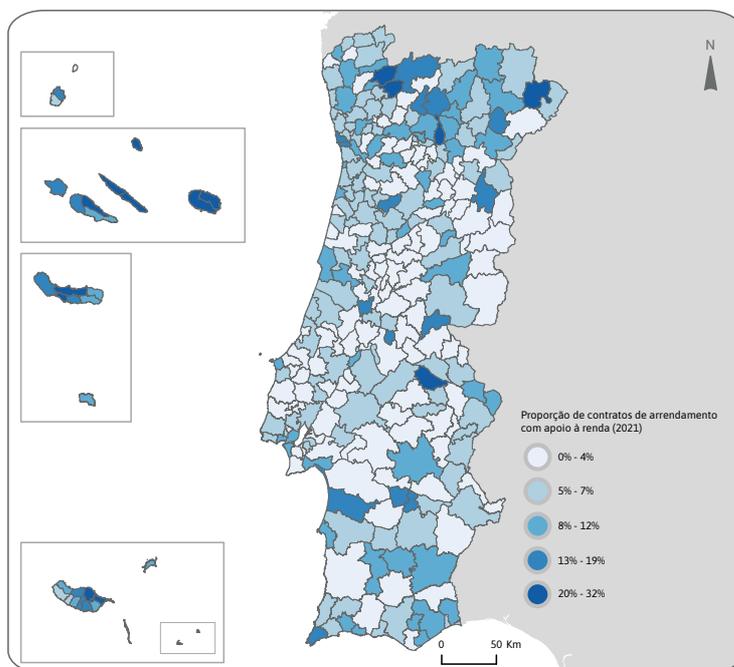
- **Promover a criação de emprego e a melhoria da sua qualidade**, incluindo o combate à sua precariedade, nomeadamente dos jovens, a **valorização dos rendimentos e dos salários dos trabalhadores** e a promoção da formação profissional e da qualificação dos ativos;
- Alargar e adaptar do **Programa Regressar**, em todas as suas vertentes, com o objetivo de incentivar o regresso de trabalhadores qualificados e de atrair jovens luso-descendentes;
- **Promover e diversificar os modelos de apoio à vida dos idosos**, assegurando serviços de qualidade que melhorem a situação dos prestadores de cuidados e das pessoas cuidadas;
- **Consolidar o Modelo de Apoio à Vida Independente (MAVI)**, medida de apoio social que disponibiliza assistência pessoal para pessoas com deficiência ou incapacidade, permitindo que as mesmas permaneçam no seu meio natural de vida;
- **Alargamento da rede de balcões para a inclusão**, com a continua adesão dos municípios a esta rede de atendimento especializado e acessível;
- **Alargamento e reforço da Rede de Cuidados Continuados Integrados**;
- **Garantir o acesso à habitação** incentivando uma oferta alargada de habitação para arrendamento a preços acessíveis.

O **envelhecimento da população** constitui um forte fator de vulnerabilidade social associado, sobretudo, a territórios que apresentam estruturas populacionais mais envelhecidas em contextos rurais, onde o isolamento está relacionado com o povoamento escasso e disperso.

Esta realidade é evidenciada pelo indicador relativo à proporção de população, com 65 e mais anos, sinalizada pela GNR no âmbito do programa Censos Sénior. Em 2021, foram sinalizados neste programa mais de 44.000 idosos que vivem sozinhos e/ou isolados no território continental.

No mesmo ano quase 11.000 pessoas residiam em **alojamentos familiares precários, móveis, improvisados e que não foram construídos para habitação**. Neste tipo de alojamento residia 0,11% do total da população portuguesa, valor inferior ao recenseado em 2011 (0,17%). Foi na AML que a redução da proporção de população a residir nestes alojamentos sofreu maior desagrevamento, passando de 0,19%, para 0,07%. Os valores mais elevados permaneceram no Algarve (0,33%) e no Alentejo (0,38%), em particular nos municípios de Monforte (8,3%) e Mourão (5,8%).

### Proporção de alojamentos familiares clássicos arrendados de residência habitual com apoio ao arrendamento, por município, 2021



Fonte: DGT (CAOP) e INE (Censos 2021)



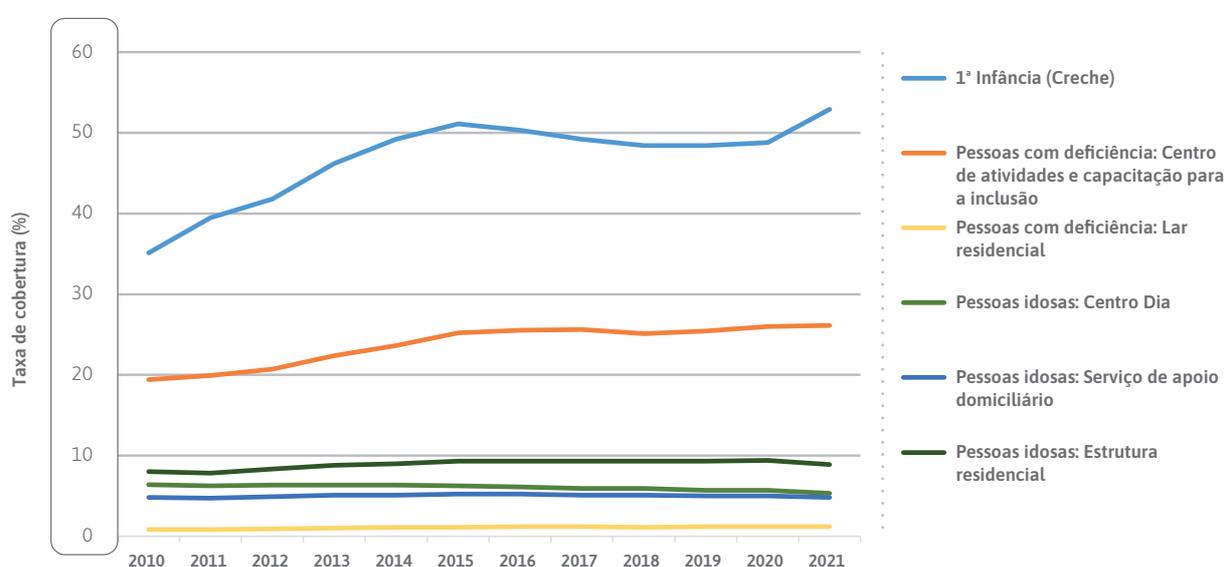
# SERVIÇOS, COESÃO E EQUIDADE

A acessibilidade a serviços públicos e de interesse geral é um fator de coesão, inclusão, integração e melhoria da qualidade de vida e bem-estar das populações. É fundamental garantir a capacidade generalizada de acesso a estes serviços. A oferta deve contribuir para garantir a equidade de oportunidades e iguais direitos aos cidadãos.

## EVOLUÇÃO

Num contexto em que as disparidades regionais e realidades socioeconómicas heterogéneas colocam pressão na definição de novas formas de provisão de serviços, importa avaliar e monitorizar a provisão dos serviços e equipamentos, quanto à sua taxa de cobertura e à sua acessibilidade, numa perspetiva de coesão e equidade.

Evolução das taxas de cobertura das respostas sociais à primeira infância, pessoas com deficiência e idosos, 2010-2021



Fonte: GEP, Carta Social

Entre 2010 e 2021, com exceção das taxas de cobertura das creches e dos centros de atividades e capacitação para a inclusão, as taxas médias de cobertura das respostas sociais no continente, registaram poucas variações.

No caso da **1.ª infância** (0 aos 3 anos), a capacidade das creches aumentou em mais 22.340 lugares, passando de 95.920 para 118.260 lugares nos últimos 11 anos. Entre 2010 e 2015, registou-se um crescimento da taxa de cobertura média destas respostas sociais para a 1.ª infância (creche e ama), com um aumento de 16 pontos percentuais, passando de 35,1% para 51,1%, em 5 anos. Se, de 2015 a 2020, se registou uma diminuição na taxa de cobertura, em 2021, esta atingiu os 52,9%, verificando-se um aumento de 4,1 p.p. face ao ano anterior, tendo sido ultrapassados os valores de 2015.

Relativamente às respostas destinadas às pessoas com deficiência, a taxa de cobertura média de centro de atividades e capacitação para a inclusão (CACI), era de 26,1%, em 2021, e a de lar residencial, de 1,2%, no universo de pessoas com deficiência. Para o mesmo ano, a taxa de utilização destas respostas era de 92,1% e 94,8%, respetivamente. A análise das taxas de utilização destas respostas sociais ao nível do município, sugere um esgotamento da oferta destes serviços em alguns territórios.

A taxa de cobertura das respostas sociais para as **pessoas idosas** manteve-se praticamente inalterada nos últimos 11 anos. Em 2021, a taxa de cobertura média da resposta de serviço de apoio domiciliário (SAD) era de 4,8%; de centros de dia (CD) era de 5,3% e de estrutura residencial para pessoas idosas (ERPI) era de 8,9%. No mesmo ano, a taxa de utilização média destas respostas era de 67,8%, 50,1% e 90,4%, respetivamente. A análise por município aponta para a existência de desequilíbrios territoriais na distribuição das respostas sociais para pessoas idosas em Portugal Continental.

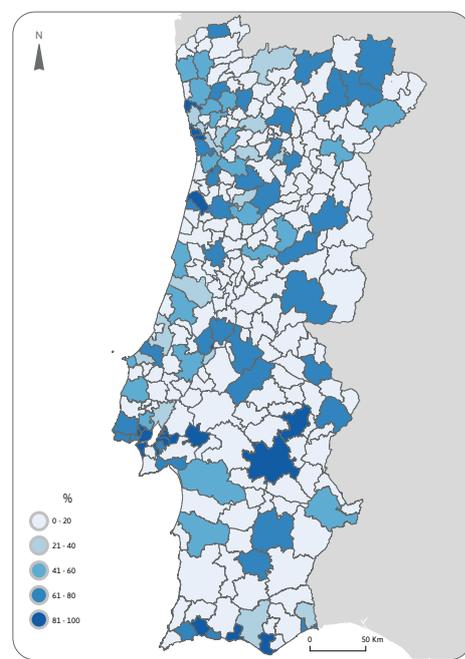
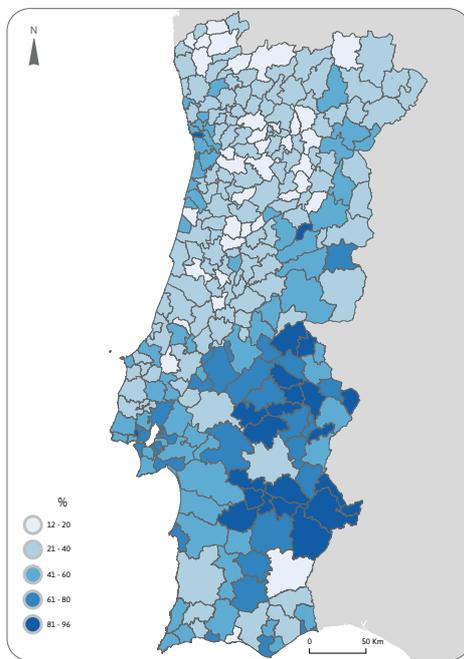
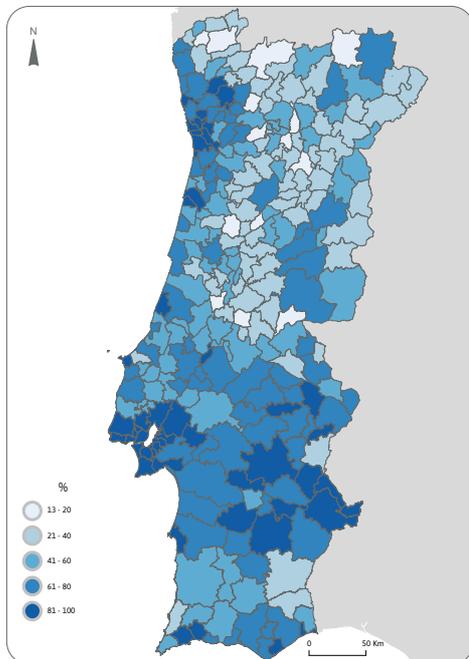
Face às dinâmicas demográficas, sociais e de ocupação do território, as respostas sociais devem ir além destas estruturas de apoio social e colocar o foco na definição de novas formas de serviços e de organização social. No caso da população idosa, importa **melhorar as respostas aos desafios do envelhecimento saudável**, articulando ações na habitação, na mobilidade, nos serviços de saúde e de apoio social, e nos serviços de proximidade.

A **acessibilidade física aos serviços de interesse geral** é uma condição de coesão e equidade territorial. Em 2021, o território continental apresentava um nível significativo de acesso aos serviços nos domínios da educação e saúde.

**Proporção de residentes a menos de 15 minutos a pé de escola com ensino básico (1.º, 2.º e 3.º ciclo) mais próxima, por município, 2021**

**Proporção de residentes a menos de 15 minutos a pé da unidade de cuidados de saúde primários (USCP, USF ou pólos destas) mais próxima, por município, 2021**

**Proporção de residentes a menos de 10 minutos em automóvel do serviço de urgência mais próximo, por município, 2021**



Fonte: DGT (i-Território)

No mesmo ano, **76% da população de Portugal continental encontrava-se a menos de 15 minutos a pé de uma escola do Ensino Básico (1.º, 2.º e/ou 3.º ciclos)**. Em termos regionais, a Área Metropolitana de Lisboa (AML) apresentava a maior proporção de população a menos de 15 minutos a pé destes serviços (93%), contrastando com a região Centro (58%).

**Relativamente aos cuidados de saúde primários – Unidades de Cuidados de Saúde Personalizados (UCSP) ou Unidades de Saúde Familiar (USF) e respetivos polos, 46% da população do continente estava a menos de 15 minutos a pé deste serviço**, sendo a AML e o Alentejo as regiões que apresentavam as proporções mais elevadas de população abrangidas pelo tempo de deslocação referido (62% e 55%, respetivamente). Contrariamente, as regiões Norte e Centro apresentavam as proporções mais baixas (39% e 34%, respetivamente), enquanto o Algarve tinha um valor idêntico ao do território continental. **83% da população de Portugal continental estava a menos de 5 minutos de deslocação em automóvel da UCSP ou USF mais próxima**, sendo que esta proporção era de 98%, se considerados 10 minutos, e quase 100% para 15 minutos de deslocação em automóvel.

**No que diz respeito à acessibilidade por automóvel aos serviços de urgência, 71% da população residia a menos de 15 minutos destes serviços**. A AML apresentava o valor mais alto (89%), contrastando com o Alentejo, onde apenas 39% da população residia dentro deste intervalo de tempo de deslocação.

## DESAFIOS

As disparidades regionais e realidades sociodemográficas heterogéneas colocam o foco na definição de novas formas de provisão de serviços, mais eficazes e ajustadas às necessidades específicas dos territórios e dos diferentes grupos sociais. Nesse sentido afigura-se prioritário:

- **Promover diferentes soluções de mobilidade e de acessibilidade**, física e digital, aos serviços, de modo a garantir um acesso territorial mais equitativo e reforçar os níveis de bem-estar da população;
- **Assegurar a provisão de serviços e equipamentos sociais à população mais vulnerável, em particular às pessoas com deficiência e idosos**, requalificando e ampliando as respostas tradicionais e incentivando respostas integradas e inovadoras que privilegiem a autonomia, independência e a intergeracionalidade;
- **Dar continuidade ao programa “Radar Social”** para pessoas e famílias em situação de maior vulnerabilidade social;
- **Prosseguir o incremento da capacidade de resposta em creches**, em particular, nos territórios com níveis de cobertura mais baixos e em territórios alvo de políticas integradas de atração e rejuvenescimento populacional, assim como o **aumento da abrangência da medida de gratuidade**;
- **Promover a qualificação tecnológica nos estabelecimentos de ensino**, conducente à transformação digital das aprendizagens;
- **Corrigir as assimetrias regionais e locais, melhorando a qualidade da oferta e prosseguindo a modernização dos equipamentos e das infraestruturas** escolares, dos centros de formação profissional e de cuidados de saúde primários.

# Sistema Económico

## 4.3



Um dos princípios basilares de coesão territorial e um dos principais desafios territoriais é **valorizar a diversidade e a especificidade territoriais**. Considerar os ativos e as potencialidades locais e regionais como **elementos de desenvolvimento e de diferenciação para o aumento da coesão e da sustentabilidade**, nomeadamente em territórios rurais ou menos desenvolvidos, é crucial para alcançar este propósito.

O **Sistema Económico** do PNPT, organizado em torno de um mosaico de atividades ordenadas em **ecossistemas territoriais de inovação**, de um **conjunto de infraestruturas e serviços**, e de um **capital humano** ainda com níveis de qualificação insuficientes, reflete essa diversidade territorial, a qual deve ser valorizada e encarada como um ativo.

O modelo não ignora que o desenvolvimento do país tem sido assimétrico e que, no futuro, as áreas menos desenvolvidas têm de ter mais possibilidades de recuperar, tanto no plano social como económico. Simultaneamente, as regiões e as cidades mais desenvolvidas a nível nacional vão competir com as suas congéneres externas, desempenhando um papel central nos processos de **internacionalização e atração de investimento externo**.

PARA ESTRUTURAR A ABORDAGEM DESTESistema, FORAM IDENTIFICADOS QUATRO TEMAS:



### ATIVOS DO TERRITÓRIO E DESENVOLVIMENTO RURAL

Os **ativos territoriais**, particularmente nos territórios de baixa densidade, **estão sob pressão, atendendo às transições climáticas, demográficas e tecnológicas**. A perda demográfica generalizada em todo o território, mas mais vincada nos territórios de baixa densidade, associada às mudanças na ocupação da superfície agrícola utilizada, às alterações do perfil de povoamento florestal, e ao aumento da vulnerabilidade dos espaços rurais aos incêndios, **exige novas abordagens em matéria de ordenamento e desenvolvimento económico**. **Cuidar dos ativos territoriais, enquanto recursos endógenos diferenciadores, potencia a geração de novas dinâmicas económicas e contribui para a concretização de aspirações locais**.



### CAPITAL HUMANO, EMPREGO E MERCADO DE TRABALHO

Os **recursos humanos são um dos principais ativos que sustentam o crescimento e o desenvolvimento económico dos territórios**, com reflexo na **produtividade e competitividade da economia nacional**. Assim, a **atração, fixação e qualificação do capital humano**, em função das diversas especificidades socioeconómicas regionais, bem como a **promoção da flexibilidade e adaptabilidade do mesmo são condições essenciais** para acompanhar as transições – demográfica, digital, energética, verde, e outras, em curso.



### TECNOLOGIA, CONHECIMENTO E INOVAÇÃO

Dispor de **capital humano altamente qualificado e organizações do Sistema Científico e Tecnológico (SC&T)** é essencial na **dinamização de processos de produção de conhecimento e de inovação**. A sua distribuição territorial favorece uma **inovação mais polarizada**, capaz de dinamizar um maior envolvimento de outros atores, criando melhores condições de ancoragem de redes de inovação. Assim, **importa incrementar um modelo territorial mais policêntrico do SC&T e reforçar a sua ligação com o sistema produtivo – mais polos e maior intensidade das ligações inter-atores**.



### INTERNACIONALIZAÇÃO E INVESTIMENTO EXTERNO

A **produção e distribuição de riqueza está, em parte, relacionada com a capacidade de acrescentar valor aos produtos e serviços e com a capacidade exportadora** do sistema produtivo, o qual exhibe um comportamento territorial desequilibrado. Face a um perfil excessivamente monocêntrico ou bipolar, importa **promover o policentrismo económico**, mobilizando as diferentes estruturas produtivas regionais/locais no sentido de **subirem na cadeia de valor, reforçarem o perfil exportador e melhorarem a captação de investimento direto estrangeiro**.

## Medidas de política que concorrem para a concretização do PN POT

O PN POT identifica, para o Sistema Económico do Modelo Territorial, 24 medidas de política distribuídas pelos domínios natural, social, económico e de conectividade. Para além disto, todas as dez medidas do domínio da governança territorial contribuem para concretização do programa.

DOMÍNIO	MEDIDAS QUE CONCORREM PARA O SISTEMA ECONÓMICO
NATURAL	1.6 Ordenar e revitalizar os territórios da floresta
SOCIAL	2.1 Fomentar uma abordagem territorial integrada de resposta à perda demográfica
	2.2 Promover uma política de habitação integrada
	2.4 Qualificar e capacitar os recursos humanos e ajustar às transformações socioeconómicas
	2.10 Promover a digitalização, a interoperabilidade e a acessibilidade aos serviços públicos e de interesse geral
ECONÓMICO	3.1 Reforçar a competitividade da agricultura
	3.2 Dinamizar as políticas ativas para o desenvolvimento rural
	3.3 Afirmar os ativos estratégicos turísticos nacionais
	3.4 Valorizar os ativos territoriais patrimoniais
	3.5 Dinamizar e revitalizar o comércio e os serviços
	3.6 Promover a economia do mar
	3.7 Qualificar o emprego e contrariar a precariedade no mercado de trabalho
	3.8 Desenvolver ecossistemas de inovação de base territorial
	3.9 Reindustrializar com base na Revolução 4.0
	3.10 Reforçar a internacionalização e a atração de investimento externo
	3.11 Organizar o território para a economia circular
	3.12 Promover a competitividade da silvicultura
CONETIVIDADE	4.3 Suprir carências de acessibilidade tendo em vista a equidade aos serviços e às infraestruturas empresariais
	4.4 Renovar, requalificar e adaptar as infraestruturas e os sistemas de transporte
	4.5 Promover a mobilidade metropolitana e interurbana
	4.6 Digitalizar a gestão e a operação dos sistemas de transporte
	4.7 Alargar as infraestruturas físicas de conexão internacional
	4.8 Ampliar a conectividade digital internacional através dos cabos submarinos
	4.9 Reforçar os serviços de banda larga e a implementação de redes da nova geração 5G
GOVERNANÇA TERRITORIAL	5.1 Promover a informação geográfica
	5.2 Ativar o conhecimento e uma nova cultura territorial
	5.3 Potenciar e qualificar a cooperação territorial
	5.4 Aprofundar a descentralização e promover a cooperação e a governança multinível
	5.5 Experimentar e prototipar soluções inovadoras
	5.6 Reforçar as abordagens integradas de base territorial
	5.7 Fomentar a cooperação intraurbana para uma cidade sustentável e inteligente
	5.8 Fortalecer as articulações rurais-urbanas
	5.9 Dinamizar as articulações interurbanas e os subsistemas territoriais
	5.10 Aprofundar a cooperação transfronteiriça

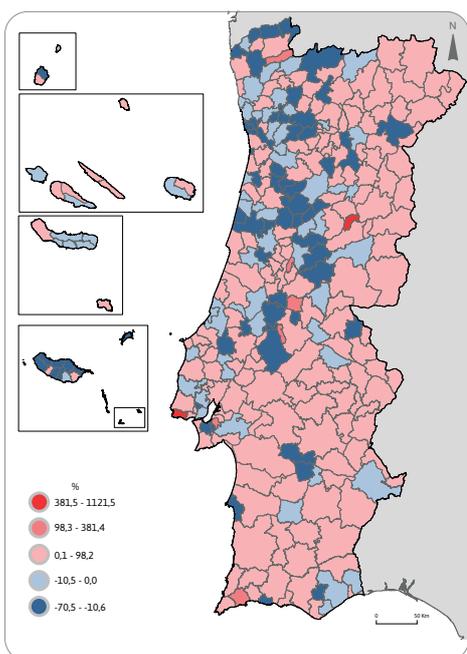


# ATIVOS DO TERRITÓRIO E DESENVOLVIMENTO RURAL

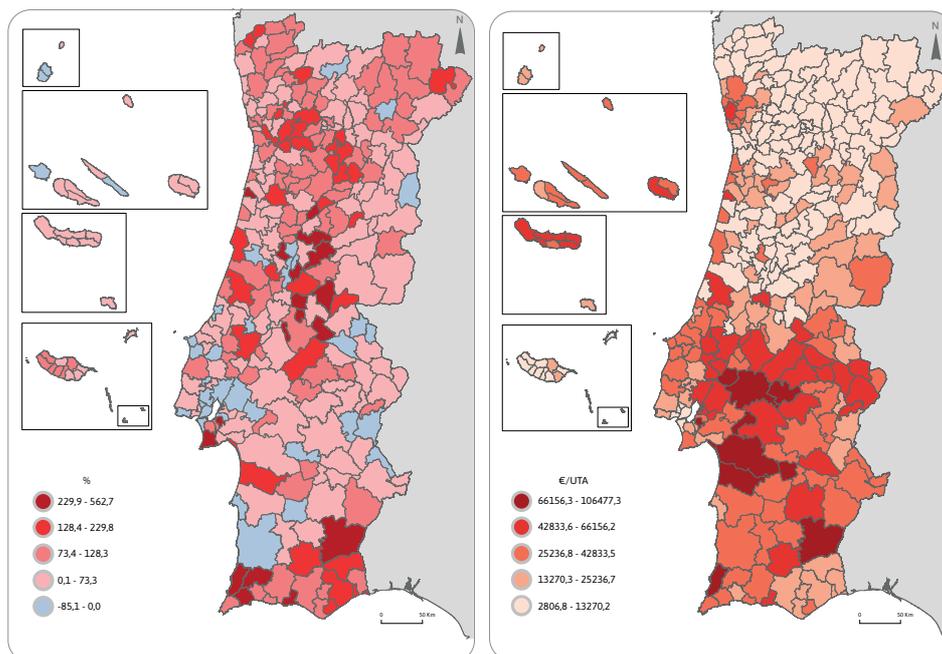
Os ativos territoriais, particularmente nos territórios de baixa densidade, estão sob pressão, atendendo às transições climáticas, demográficas e tecnológicas. A perda demográfica generalizada em todo o território, mas mais vincada nos territórios de baixa densidade, associada às mudanças na ocupação da superfície agrícola utilizada, às alterações do perfil de povoamento florestal, e ao aumento da vulnerabilidade dos espaços rurais aos incêndios, exige novas abordagens em matéria de ordenamento e desenvolvimento económico. Cuidar dos ativos territoriais, enquanto recursos endógenos diferenciadores, potencia a geração de novas dinâmicas económicas e contribui para a concretização de aspirações locais.

## EVOLUÇÃO

Varição da superfície agrícola utilizada (SAU), por município, 2009-2019



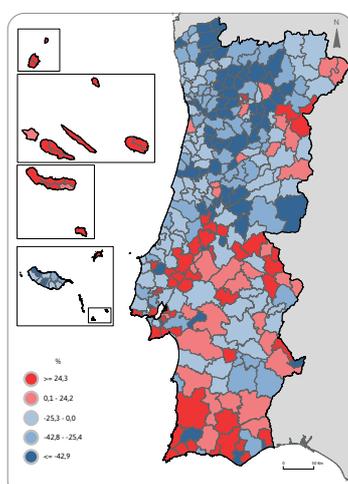
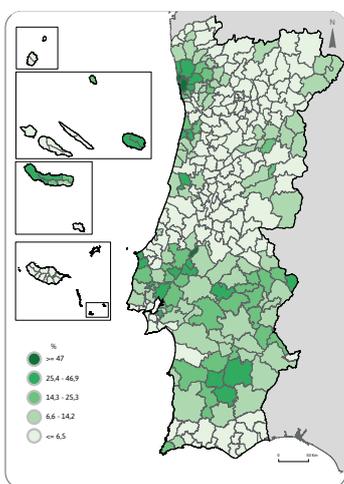
Valor da produção padrão, por município, 2019 e variação, por município, 2009-2019



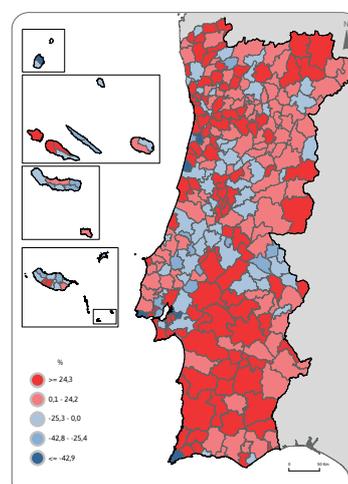
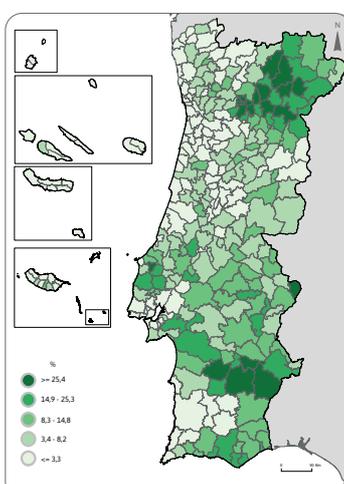
Fonte: DGT (CAOP) e INE (Recenseamento Agrícola)

Entre 2009 e 2019, a SAU aumentou 8,1% em Portugal, apesar de um número significativo de municípios ter tido redução desta superfície. Simultaneamente, o valor de produção padrão aumentou 70%, refletidos em todo o território nacional.

Área ocupada com culturas temporárias, por município, 2019 e variação, 2009-2019



Área ocupada com culturas permanentes, por município 2019 e variação, 2009-2019

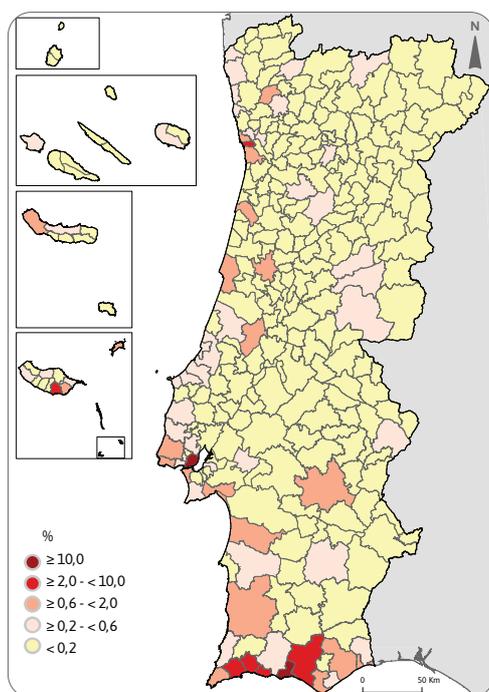


Nota: percentagens calculadas relativamente ao total de área do município.  
Fonte: DGT (CAOP) e INE (Recenseamento Agrícola)

No mesmo período e no que diz respeito ao uso do solo verificaram-se alterações significativas. A área ocupada com **culturas permanentes** aumentou cerca de 25% no país, de 690.000 para 860.000 ha, enquanto as **culturas temporárias** regrediram 6,3%, de 948.000 para 888.000 ha. A expansão das culturas permanentes reflete-se nas paisagens, nas formas de exploração agrícola e nos mercados de destino.

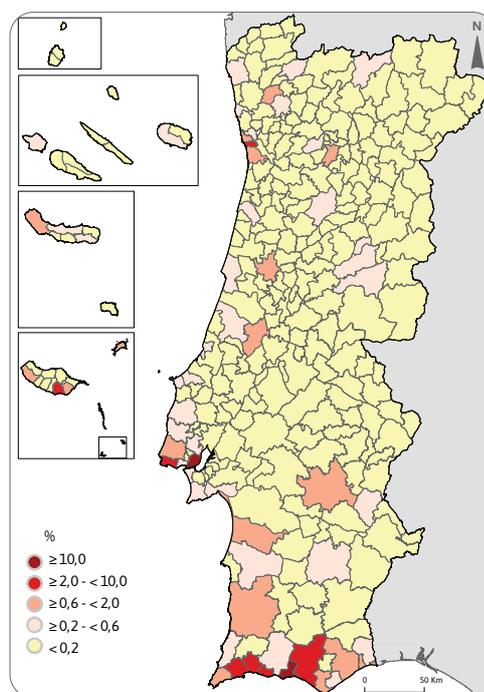
A ocupação do **olival** aumentou 12%, de 336.000 para 377.000 ha, dirigindo-se sobretudo para a produção de azeite. Os **frutos de casca rija** quase que duplicaram a sua ocupação, de 115.000 para 228.000 ha, com o reforço da área das amendoeiras, castanheiros, nogueiras, alfarrobeiras e outros frutos secos, seguindo os interesses e a dinâmica dos mercados. Os **frutos frescos e subtropicais** aumentaram em 31%, de 60.000 para 79.000 ha, com mais área de macieiras, cerejeiras, laranjeiras, kiwis e abacateiros. A **vinha** retraiu em 2,6% a sua ocupação, mas a área de produção de “Vinho de Qualidade Produzido em Região Determinada” (VQPRD) aumentou 4,3%.

**Dormidas nos estabelecimentos de alojamento turístico, por município, 2021**



Fonte: DGT (CAOP) e INE

**Proveitos dos estabelecimentos de alojamento turístico, por município, 2021**



Fonte: DGT (CAOP) e INE

O **turismo**, em matéria de desenvolvimento económico, surge como uma oportunidade para alguns territórios. No entanto, em termos territoriais é uma atividade fortemente concentrada, sobretudo no Algarve, na Região Autónoma da Madeira, na Área Metropolitana de Lisboa e no Município do Porto. Apesar do forte impacto da pandemia COVID-19, em matéria do número de dormidas e de proveitos, a recuperação foi rápida e alguns territórios, rurais ou periferias urbanas, conseguiram inclusive alcançar um significativo dinamismo.

## DESAFIOS

O PNPT considera crucial, para **potenciar economicamente o diversificado mosaico de ativos territoriais**, no quadro das transições climática, demográfica e tecnológica:

- **Reforçar as relações urbano-rurais e encurtar as cadeias alimentares** que viabilizem a agricultura familiar e de proximidade (periurbana), continuando a investir em processos inteligentes articulados com a agroindústria e com maior capacidade exportadora;
- **Promover a gestão florestal e a competitividade da silvicultura** recorrendo a modelos empresariais, associativos e cooperativos que possibilitem ganhar escala, reforcem o valor acrescentado à matéria-prima, as ligações à restante cadeia de valor e compensem os proprietários pelas externalidades positivas que potenciam;
- **Conferir um papel económico e multifuncional mais ativo e valorizador dos territórios de baixa densidade**, relevando o seu património natural e histórico-cultural numa oferta turística diferenciadora, em continuidade dos investimentos no contexto do PT2020 e do Plano Turismo +Sustentável 20-23 – Programa REVIVE e do programa REVIVE – Natureza com critérios sociais (criação de postos de trabalho) e ambientais (energias renováveis);
- **Promover a territorialização da distribuição das sedes das empresas**, aderindo à realidade da capacidade exportadora dos territórios;
- **Gerir o setor extrativo de modo competitivo**, em linha com o planeamento das necessidades de abastecimento de matérias-primas e de forma articulada com o Plano Nacional de Energia e Clima e o Roteiro para a Neutralidade Carbónica;
- **Potenciar a criação de uma Rede Nacional de Áreas de Comércio e Serviços Locais (RNACSL)**, capaz de valorizar as especificidades, os produtos e as competitividades de cada território, dinamizando circuitos de proximidade e fomentando a valorização das infraestruturas de distribuição local, entre os espaços urbanos nucleares das regiões.

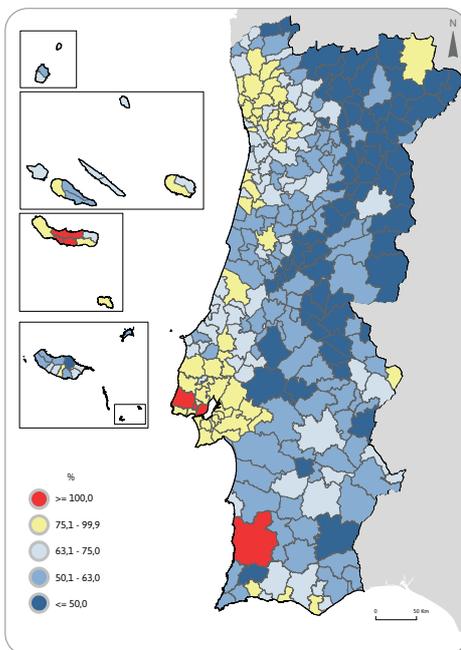


# CAPITAL HUMANO, EMPREGO E MERCADO DE TRABALHO

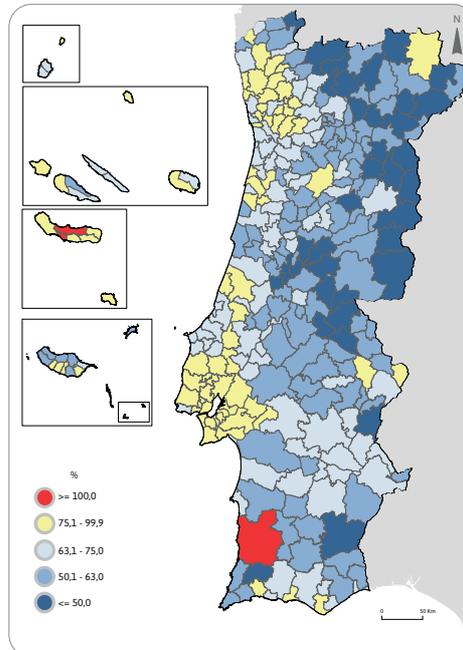
Os recursos humanos são um dos principais ativos que sustentam o crescimento e o desenvolvimento económico dos territórios, com reflexo na produtividade e competitividade da economia nacional. Assim, a atração, fixação e qualificação do capital humano, em função das diversas especificidades socioeconómicas regionais, bem como a promoção da flexibilidade e adaptabilidade do mesmo são condições essenciais para acompanhar as transições – demográfica, digital, energética, verde, e outras, em curso.

## EVOLUÇÃO

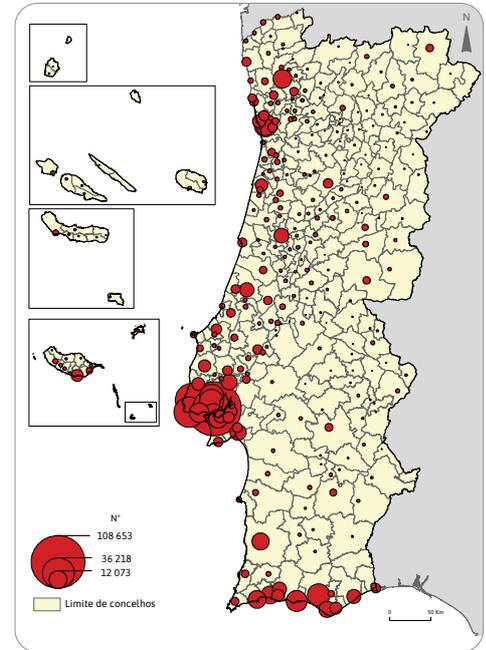
Índice de renovação da população ativa, por município, 2019



Índice de renovação da população ativa, por município, 2021



População estrangeira com estatuto legal de residente, por município, 2021



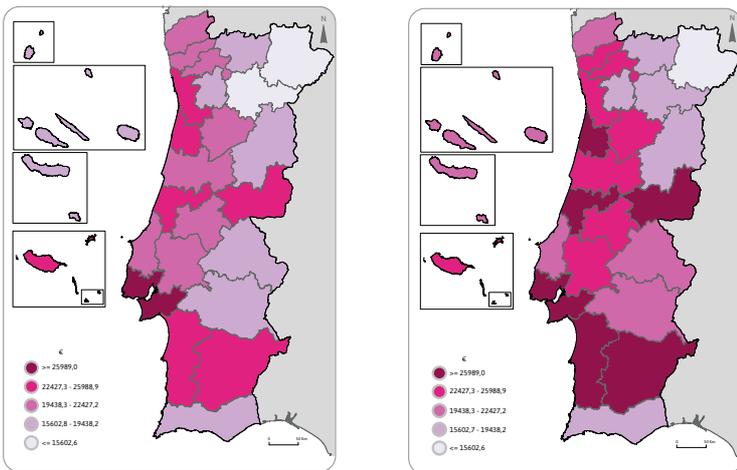
Fonte: DGT (CAOP) e INE (Indicadores demográficos)

Fonte: DGT (CAOP), INE (SEF/MAI) e PORDATA

O índice de renovação da população em idade ativa permite avaliar a disponibilidade e capacidade de cada território em renovar a sua população em idade ativa – a população dos 20 aos 29 anos relativamente à população dos 55 aos 64 anos. Em 2019, no território continental, o Município de Odemira, a Área Metropolitana de Lisboa (AML) e a zona litoral da Área Metropolitana do Porto (AMP), do Cávado e Ave eram os territórios com maior capacidade de renovação de população em idade ativa. No entanto, um extenso território apresentava taxas inferiores ao valor nacional.

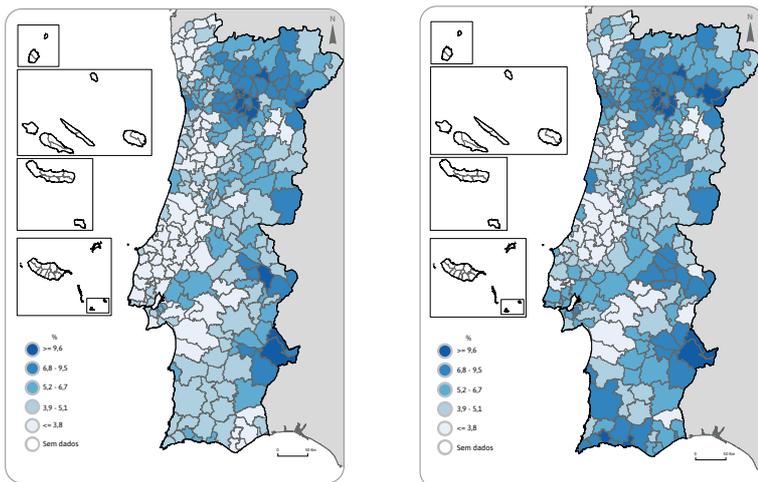
Entre 2019 e 2021, o índice a nível nacional diminuiu de 76,3% para 75,5%, ou seja, houve perda de população em idade ativa e capacidade de renovação dos seus ativos. Assim, entende-se que **há uma forte necessidade de o país reforçar a atração de imigrantes em idade ativa e fazer voltar os emigrantes jovens em idade ativa.**

### Produtividade aparente do trabalho, por NUTS III, 2019 e 2021



Fonte: DGT (CAOP) e INE (Sistema de contas integradas das empresas)

### Desempregados inscritos nos centros de emprego e de formação profissional, por município, 2019 e 2021



Fonte: DGT (CAOP), INE, IIEFP/MTSSS-MEM e PORDATA

A fraca **produtividade do trabalho** atrasa o desenvolvimento económico do país. Entre 2019 e 2021, o valor referente a Portugal aumentou de 24.740€ para 26.358€. Em termos espaciais, a produtividade aparente do trabalho aumentou em todas as sub-regiões, embora com intensidades e resultados variáveis, sendo que na grande maioria o reforço de produtividade não tem sido suficiente. Em 2021, só cinco sub-regiões registavam produtividades superiores ao valor nacional: o Baixo Alentejo (31.883€), a AML (31.194€), a Região de Aveiro (28.910€), a Beira Baixa (28.107€), a Região de Leiria (27.151€) e o Alentejo Litoral (27.053€). Em contrapartida, entre as sub-regiões com fraca produtividade, algumas tiveram taxas muito baixas: Beiras e Serra da Estrela (19.385€), Tâmega e Sousa (18.946€), Algarve (18.843€), Alto Tâmega (17.839€), Douro (16.569€) e Trás-os-Montes (14.824€).

Entre 2019 e 2021, a **taxa de desempregados inscritos nos centros de emprego e de formação profissional** aumentou em Portugal, passando de 4,7% para 5,8%. Em termos espaciais, este aumento foi significativo e generalizado pelo país, mas com uma expressão mais forte na região Norte, no Alentejo e no Algarve, evidenciando o impacto da pandemia COVID-19 nos contextos laborais.

A incidência do desemprego junto dos mais jovens (25 aos 34 anos) foi comparativamente mais elevada (7% em 2021) que o desemprego total. **Os mais jovens e mais qualificados têm sentido persistentemente dificuldades em inserir-se no mercado de trabalho** com contratos e remunerações adequadas. Os **desempregados com mais de 55 anos** concentravam-se sobretudo nas duas áreas metropolitanas, as quais em termos absolutos somavam em 2021 quase 98.000 indivíduos nesta situação, cerca de 50% do total do país. Em termos relativos, têm uma forte expressão na região Norte (nas sub-regiões do Douro, Tâmega e Sousa, Ave, AMP, Alto Tâmega) e ainda no Algarve. Os desempregados à procura de emprego há mais de um ano, aumentaram significativamente entre 2019 e 2021 (mais 29%), tendo passado de 125.000 para 161.000, no continente.

## DESAFIOS

Num contexto de **transições – demográficas, digitais, energéticas, verdes, e de mudanças introduzidas pela revolução industrial 4.0 em curso**, o PNPOT considera essencial desenvolver políticas para os recursos humanos ajustadas à **diversidade de mosaicos socioeconómicos** do território e às **tendências estruturais globais que afetam as trajetórias económicas das regiões**:

- **Atrair capital humano** essencial para a dinamização de economia em todas as suas vertentes, tanto das atividades de proximidade e sociais, como as mais inovadoras e exigentes em qualificações;
- **Reforçar as qualificações e as competências do capital humano**, para prevenir o desemprego e a exclusão social, reforçar as competências no âmbito das alterações tecnológicas e transição ecológica e aumentar a flexibilidade e readaptação dos jovens e ativos mais vulneráveis;
- **Contribuir para o desenvolvimento de cadeias de abastecimento local e de serviços de proximidade** que fomentem o emprego, a coesão social e o bem-estar através dos sistemas relacionais e economias de proximidade urbano-rural, social e cooperativa;
- **Dar continuidade ao Programa de Valorização do Interior e a Projetos de Interesse para o Interior (PII)** para captação de novos investidores e reforço de investimentos efetuados na redução de custos de contexto;
- **Priorizar os investimentos a realizar na rede rodoviária e ferroviária** (Plano de Proximidade) com introdução do critério de coesão territorial na análise multicritério, no âmbito do Programa de Eletrificação e Reforço da Rede Ferroviária Nacional;
- **Apoiar financeiramente projetos de promoção de mobilidade complementar e gestão de transporte flexível** através do aumento da oferta de transporte público coletivo nas comunidades intermunicipais.

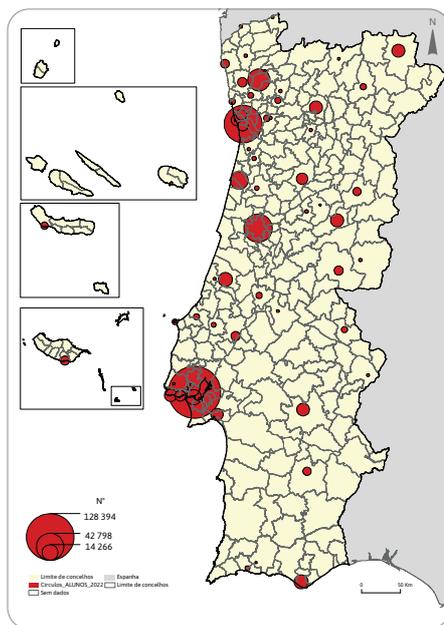


# TECNOLOGIA, CONHECIMENTO E INOVAÇÃO

Dispor de **capital humano altamente qualificado** e **organizações do Sistema Científico e Tecnológico (SC&T)** é essencial na **dinamização de processos de produção de conhecimento e de inovação**. A sua distribuição territorial favorece uma **inovação mais polarizada**, capaz de dinamizar um maior envolvimento de outros atores, criando melhores condições de ancoragem de redes de inovação. Assim, **importa incrementar um modelo territorial mais policêntrico do SC&T e reforçar a sua ligação com o sistema produtivo – mais polos e maior intensidade das ligações inter-atores**.

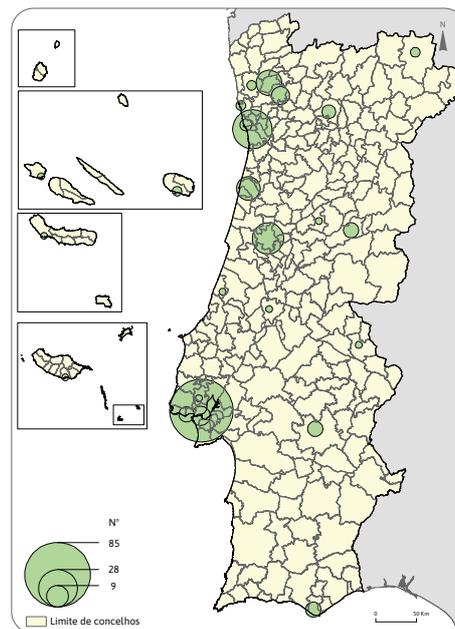
## EVOLUÇÃO

Estudantes do ensino superior, por município, 2021/2022



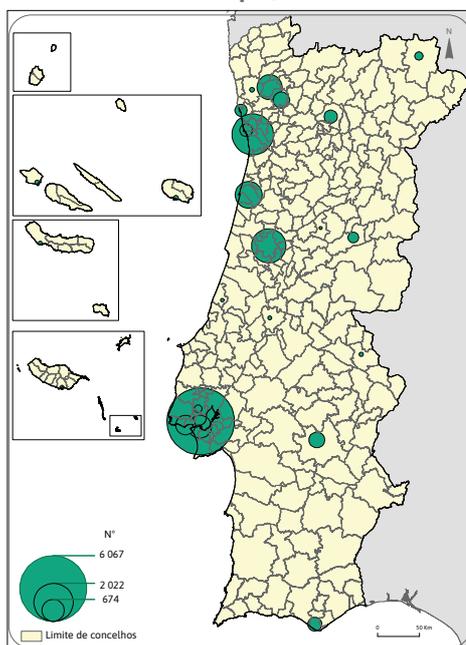
Fonte: DGT (CAOP), DGEEC e INE

Unidades de I&D avaliadas com “muito bom” e “excelente”, por município, 2018



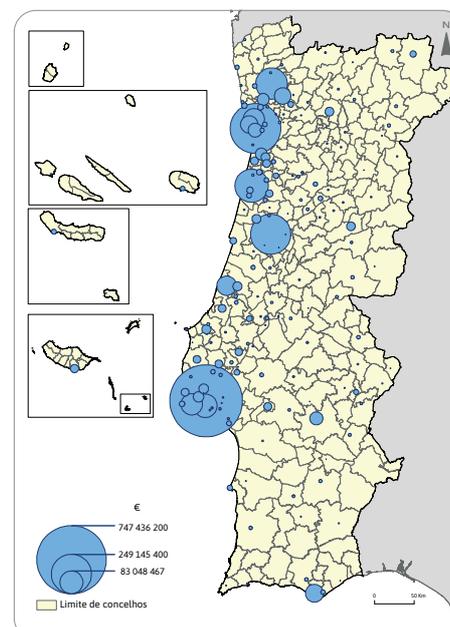
Fonte: DGT (CAOP) e FCT (Avaliação das Unidades de I&D)

Investigadores dessas Unidades de I&D, por município, 2018



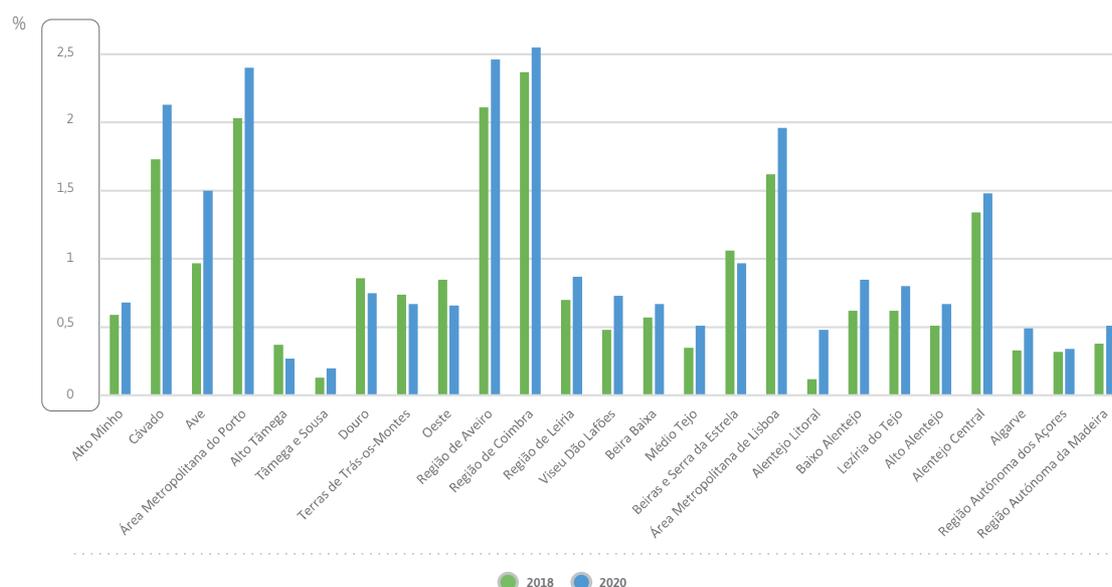
Fonte: DGT (CAOP) e FCT (Avaliação das Unidades de I&D)

Financiamento de projetos de I&D+i, por município, 2007-2013 e 2014-2020



Fonte: DGT (CAOP), CORDIS, FCT e ANI

## Despesas em Investigação e Desenvolvimento (I&D) no PIB (%), por NUTS III, em 2018 e 2020



Fonte: DGEEC (Potencial científico e tecnológico nacional) e INE

Não obstante o crescimento sustentado da despesa em I&D, desde 2015, **os valores da intensidade em I&D** ainda se encontram relativamente distantes das metas definidas para 2030. Os valores mais elevados ocorreram na Região de Coimbra (2,6%), Região de Aveiro (2,5%), Área Metropolitana do Porto (AMP, 2,4%), Cávado (2,1%) e Área Metropolitana de Lisboa (AML, 2,0%).

O conjunto de indicadores (número de instituições do ensino superior, número de estudantes, unidades de investigação e despesas em I&D) em **matéria de conhecimento e inovação** demonstravam um modelo muito polarizado em torno da AML. Esta concentração refletia-se igualmente no volume de negócios em serviços intensivos em conhecimento de alta tecnologia, assim como nas exportações de produtos e bens de alta tecnologia.

Entre 2013 e 2018, o número de **unidades de investigação** avaliadas pela Fundação para a Ciência e Tecnologia com “Muito Bom” ou “Excelente” em Portugal aumentou de 175 unidades para 233 – o que representou um aumento de 11.042 para 15.852 investigadores integrados (+ 69,7%).

Em termos de localização territorial, em 2021, Lisboa e Porto concentravam em conjunto 62,4% dos investigadores (37,6% e 24,8%, respetivamente), concentrando-se em Lisboa 39% de unidades I&D. A região Centro, concentra 19,6% dos investigadores (e 22% de unidades de I&D).

O **financiamento de projetos de I&D+i** (CORDIS, Fundação para a Ciência e Tecnologia e Agência Nacional de Inovação) para os dois últimos quadros comunitários (2007-2013 e 2014-2020) evidencia uma polarização estruturada pelas instituições de ensino superior/unidades de investigação, onde se destacam sobretudo Lisboa, Porto, Braga, Coimbra e Aveiro.

Existe uma crescente tendência para a inovação e o desenvolvimento tecnológico refletir-se na modernização da economia portuguesa. No entanto, Portugal ainda apresentava uma baixa proporção **de exportações de bens de alta tecnologia**. Em 2021, os territórios melhor posicionados eram a Região da Madeira (7,8%), o Cávado (com 7,1% das exportações), Viseu Dão Lafões (7%), a Região de Aveiro (6%), a AMP (6,4%) e a AML (5,2%).

## DESAFIOS

Num contexto de intensas mudanças tecnológicas e ambientais, o PNPOT considera crucial **desenvolver ecossistemas de inovação de base territorial, reindustrializar com base na revolução 4.0 e promover a economia do mar:**

- **Reforçar a ligação e centralidade do SC&T e dos sistemas de ensino superior e sistema produtivo**, para promover a diferenciação pela qualidade e inovação dos produtos e serviços, a exportação de bens de alta tecnologia e a integração nas redes globais de conhecimento e inovação;
- **Desenvolver planos de emprego e carreiras científicas nas instituições públicas ou privadas** para fomentar a participação ativa em projetos europeus e internacionais, a prestação de serviços às comunidades científica, educacional, empresarial e industrial e agendas de investigação e de inovação orientadas para a criação de valor económico e social;
- **Robustecer os diferentes sistemas regionais de inovação**, aumentando o investimento em inovação, em particular nos setores não tecnológicos em polos regionais em posições de referência internacional nos domínios com maior aderência aos ativos económicos e sociais específicos das suas regiões;
- **Usar as Estratégias Regionais de Especialização Inteligente como referencial estratégico para os apoios financeiros** nas áreas da investigação e desenvolvimento e da inovação dos Programas Operacionais, nomeadamente o COMPETE;
- **Apoiar investimentos no domínio dos resíduos e da economia circular** para cumprimento das metas relativas à preparação para reutilização, reciclagem e valorização pelos sistemas municipais e multimunicipais tirando partido do benefício direto de parte das receitas relativas à TGR dos municípios.



# INTERNACIONALIZAÇÃO E INVESTIMENTO EXTERNO

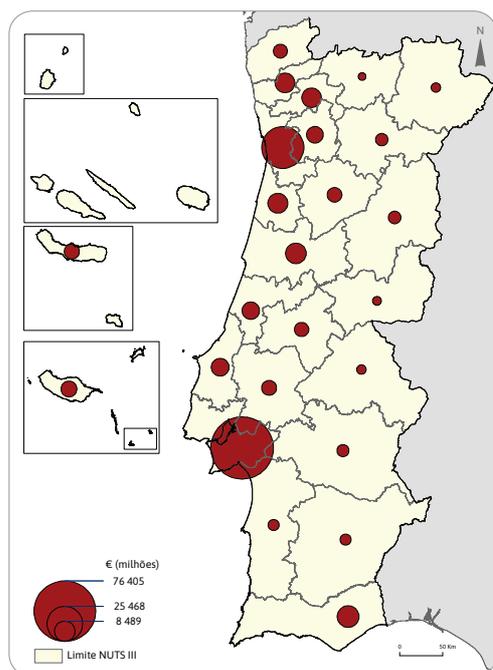
A produção e distribuição de riqueza está, em parte, relacionada com a capacidade de acrescentar valor aos produtos e serviços e com a capacidade exportadora do sistema produtivo, o qual exibe um comportamento territorial desequilibrado. Face a um perfil excessivamente monocêntrico ou bipolar, importa **promover o policentrismo económico**, mobilizando as diferentes estruturas produtivas regionais/locais no sentido de **subirem na cadeia de valor, reforçarem o perfil exportador e melhorarem a captação de investimento direto estrangeiro**.

## EVOLUÇÃO

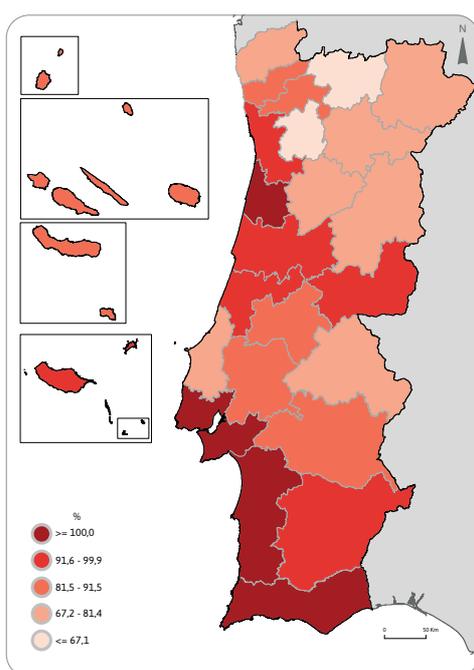
Em 2019, a Área Metropolitana de Lisboa (AML) concentrava 36,1% do total do **Produto Interno Bruto (PIB)** e a Área Metropolitana do Porto (AMP) 16,1%, totalizando as duas 52,2%. Entre 2019 e 2021, salienta-se o reforço do Ave e a Região de Aveiro no posicionamento nacional.

No mesmo período, o **PIB per capita** na AML desceu de 130,2% para 127,9%, enquanto na AMP estabilizou em cerca de 95,9%. Na generalidade, as restantes NUTS III melhoraram, sobretudo o Ave, o Alto Alentejo, o Baixo Alentejo, o Cávado e a Região de Aveiro. Sublinhe-se as descidas no Algarve, de 112% para 101,6%, e na Região Autónoma da Madeira, de 96,8% para 92,6%.

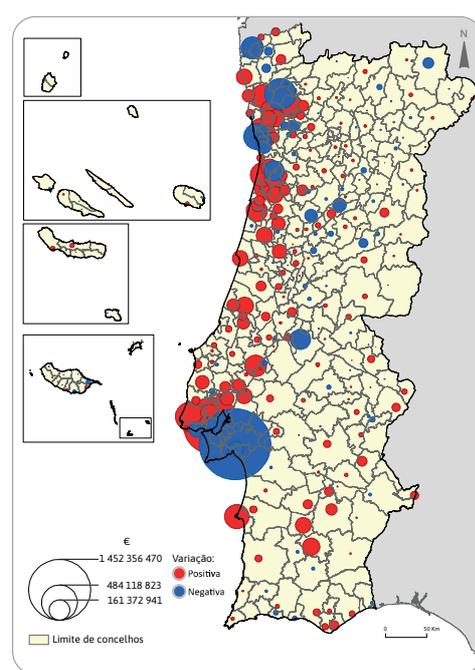
Produto Interno Bruto (PIB), por NUTS III, 2021



Produto Interno Bruto (PIB), per capita, por NUTS



Variação do Valor Acrescentado Bruto (VAB), por NUTS III, 2019-2021



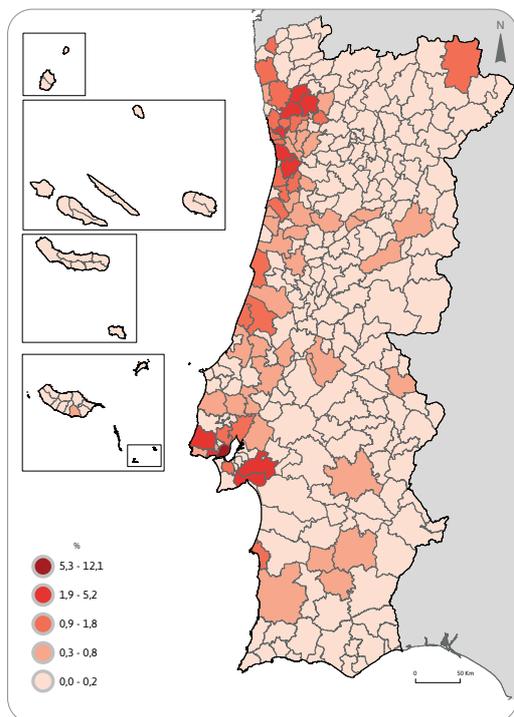
Fonte: DGT (CAOP) e INE (Contas económicas regionais)

Fonte: DGT (CAOP) e INE (Sistema de contas integradas das empresas)

Entre 2019 e 2021, o **Valor Acrescentado Bruto (VAB)** do país aumentou 4,3%, concentrando-se fortemente na AML, apesar da redução de 44% para 42% do seu peso a nível nacional. Isto significa que temos uma estrutura monopolar, fortemente polarizada nesta área metropolitana, onde se destaca o Município de Lisboa (21% do VAB do país, em 2021).

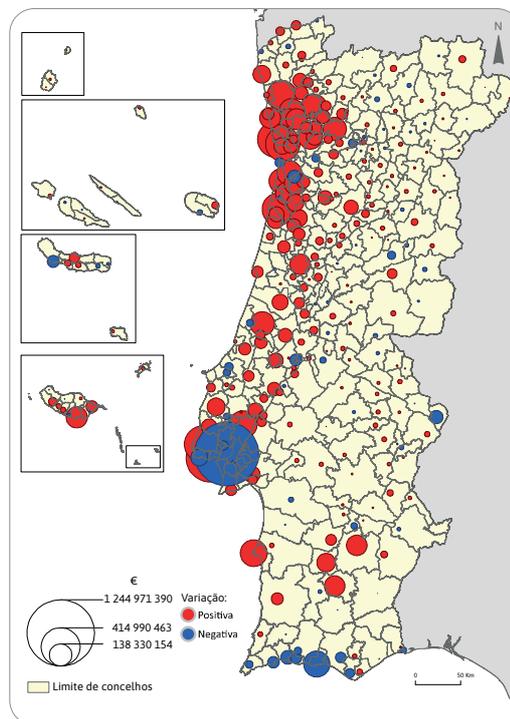
Em termos espaciais, observou-se a concentração na AML e na zona litoral da região Norte. Em termos relativos, as sub-regiões que mais aumentaram foram o Baixo Alentejo (35,5%), o Alentejo Litoral (20,5%), a Região de Aveiro (20,5%), o Tâmega e Sousa (12,6%), a Lezíria do Tejo (11,3%) e AMP (7,4%). A AML estabilizou, subindo apenas 0,3%. Ao nível municipal, sublinha-se que Lisboa perdeu 5,1%, enquanto o Porto aumentou 5,7%, situação que se entende como conjuntural face à pandemia e seus impactos. No seu todo, o modelo territorial não se alterou significativamente.

**Peso das exportações no total do país, por município, 2021**



Fonte: DGT (CAOP) e INE (estatísticas do comércio internacional de bens)

**Variação das exportações, por município, 2019-2021**



Entre 2019 e 2021, as **exportações** em Portugal aumentaram 6,2%, embora as duas áreas metropolitanas tenham perdido algum do seu peso (50,5% para 47,9%). Em 2021, a AML concentrou 29,5% das exportações e a AMP 18,4%. O Município de Lisboa continuava a ser um dos mais exportadores, sublinhando-se as perdas muito significativas, na ordem dos 30%, do Município de Palmela. Na zona litoral da região Norte, a base económica demonstrou resiliência, pois as dinâmicas foram positivas e distribuídas por vários municípios, situação evidenciada pelas sub-regiões do Cávado, Ave, AMP e Região de Aveiro que reforçam a sua vocação exportadora. O Alentejo apresentou dinâmicas mais positivas, mas, ainda assim, o seu posicionamento no panorama nacional continua a ser pouco expressivo.

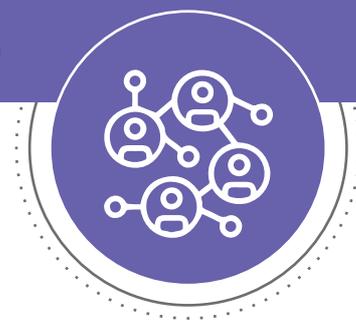
Em 2021, o **saldo da balança comercial de bens** foi negativo – 83.100 milhões de euros de importações de bens para um volume de exportações de 63.600 milhões de euros, apesar de uma ligeira melhoria face ao valor de 2019. Muitos dos ramos industriais exportadores têm uma forte dependência de importações, logo parte dos bens que são exportados incorporam importações. No entanto, é de salientar que o Cávado, o Ave, o Tâmega e Sousa e a Região de Aveiro, áreas fortemente industriais, mostraram saldos claramente positivos. Em contrapartida, as áreas metropolitanas do Porto (92,4%) e Lisboa (48,9%) tiveram taxas de cobertura inferiores a 100%, correspondente à percentagem das exportações que são cobertas por importações.

## DESAFIOS

Num contexto de **encurtamento das cadeias de valor e de transformação do sistema produtivo**, dadas as transições em curso, o PNPOT considera crucial **reforçar o policentrismo económico, mobilizando mais regiões para o esforço de melhoria da prestação económica nacional**. Nesse sentido parece ser prioritário:

- **Apoiar os sistemas produtivos regionais/locais** através da dinamização de iniciativas de redes de fornecedores, com vista à qualificação de mais empresas, ao desenvolvimento das cadeias de valor, à substituição competitiva de importações e acesso a novos mercados;
- **Reforçar a capacidade de captação de investimento direto estrangeiro**, atendendo aos recursos endógenos e descentralizar os lugares de ancoragem do investimento;
- **Valorizar as Áreas Empresariais** para promover melhores acessibilidades das pequenas e médias empresas enquanto “motores” da Economia – *missing links* e ligações transfronteiriças;
- **Desmaterializar e tornar mais eficientes as cadeias logísticas** através da Janela Única Logística;
- **Dinamizar as atividades económicas como centros de divulgação e demonstração das soluções inovadoras alcançadas**, potenciando a disseminação junto do mercado nacional e internacional.

# Sistema de Conetividade



## 4.4

As redes de conectividade são cruciais para o ordenamento do território, promovendo a **interconexão dos ecossistemas, das pessoas e das atividades**, contribuindo para a valorização dos recursos e para um modelo de organização territorial mais sustentável. O sistema territorial integra conectividades de natureza distinta: **as infraestruturas e redes verde e azul, as infraestruturas e redes de mobilidade e as redes digitais**.

Na **conetividade ecológica**, importa referenciar a **escala ibérica** pela partilha de grandes rios e continuidade das áreas de conservação da natureza. É sublinhada a imprescindível ligação mar-terra (estuários) e a conectividade garantida pela rede hidrográfica principal, o sistema de cabeceiras das principais bacias hidrográficas, o sistema litoral e as áreas de conservação da natureza classificadas, incluindo áreas e corredores de ligação entre elas.

A **rede de infraestruturas fundamental**, estruturada em **corredores longitudinais e transversais rodoviários e ferroviários** e em importantes nós de conectividade – plataformas logísticas, aeroportos e portos, a qual, através da sua consolidação, contribui para a diminuição das disparidades regionais.

Por sua vez a **conetividade digital** constitui-se como um importante instrumento para a coesão territorial, num contexto em que ainda persistem elevadas iniquidades territoriais.

PARA ESTRUTURAR A ABORDAGEM DESTESistema, FORAM IDENTIFICADOS QUATRO TEMAS:



### CONETIVIDADE ECOLÓGICA

A **conetividade das áreas de conservação da natureza e a gestão do ciclo da água depende**, nas suas diversas dimensões, da **valorização dos corredores ecológicos** a nível nacional, com articulação à escala ibérica.

Conectando o país, a nível nacional, ibérico, europeu e, em alguns casos, mundial, a rede de conectividade ecológica nacional revela a sua expressão no território nacional e assume a relevância de se compreender, valorizar e assumir a interdependência através das fronteiras naturais, terrestres e marítimas do território nacional.



### INFRAESTRUTURAS AMBIENTAIS

O abastecimento público de água, de saneamento de águas residuais urbanas e a gestão de resíduos urbanos constituem **serviços públicos de carácter estrutural**, essenciais para o bem-estar geral, a saúde pública, a segurança coletiva das populações, as atividades económicas e a proteção do ambiente.



### REDES E INFRAESTRUTURAS DE TRANSPORTE

A conectividade da rede de infraestruturas fundamental dos sistemas aeroportuário, portuário, fluvial, rodoviário e ferroviário no espaço nacional, ibérico, europeu, atlântico e global estrutura-se em corredores longitudinais e transversais rodoviários e ferroviários e em importantes nós de conectividade (infraestruturas logísticas, aeroportos e portos), contribuindo para a **diminuição das disparidades regionais e coesão territorial**.



### CONETIVIDADE DIGITAL

O **aumento da conectividade digital**, no quadro das grandes transformações tecnológicas, **contribui para a revolução de todos os setores da sociedade e da economia**.

As redes digitais criam ambientes favoráveis à capacitação do capital humano, à inovação e à infraestruturação tecnológica, fomentando o desenvolvimento de territórios inteligentes. As evoluções tecnológicas contribuem para uma gestão e utilização dos recursos de forma mais eficiente e para a melhoria da qualidade de vida dos cidadãos.

A ampliação da conectividade internacional e o reforço dos serviços de banda larga e implementação da rede 5G constituem um importante fator de coesão territorial.

## Medidas de política que concorrem para a concretização do PN POT

O PN POT identifica, para o Sistema de Conetividades do Modelo Territorial, 18 medidas de política distribuídas pelos domínios natural, social, económico e de conetividade. Para além disto, todas as dez medidas do domínio da governança territorial contribuem para concretização do programa.

DOMÍNIO	MEDIDAS QUE CONCORREM PARA O SISTEMA DE CONETIVIDADE
NATURAL	1.1 Gerir o recurso água num clima em mudança
	1.3 Afirmar a biodiversidade como um ativo territorial
	1.4 Valorizar o território através da paisagem
SOCIAL	2.3 Melhorar os cuidados de saúde e reduzir as desigualdades de acesso
	2.4 Qualificar e capacitar os recursos humanos e ajustar às transformações socioeconómicas
	2.10 Promover a digitalização, a interoperabilidade e a acessibilidade aos serviços públicos e de interesse geral
ECONÓMICO	3.8 Desenvolver ecossistemas de inovação de base territorial
	3.9 Reindustrializar com base na Revolução 4.0
	3.10 Reforçar a internacionalização e a atração de investimento externo
CONETIVIDADE	4.1 Otimizar as infraestruturas ambientais e de energia
	4.2 Otimizar a conetividade ecológica nacional
	4.3 Suprir carências de acessibilidade tendo em vista a equidade aos serviços e às infraestruturas empresariais
	4.4 Renovar, requalificar e adaptar as infraestruturas e os sistemas de transporte
	4.5 Promover a mobilidade metropolitana e interurbana
	4.6 Digitalizar a gestão e a operação dos sistemas de transporte
	4.7 Alargar as infraestruturas físicas de conexão internacional
	4.8 Ampliar a conetividade digital internacional através dos cabos submarinos
	4.9 Reforçar os serviços de banda larga e a implementação de redes da nova geração 5G
	5.1 Promover a informação geográfica
GOVERNANÇA TERRITORIAL	5.2 Ativar o conhecimento e uma nova cultura territorial
	5.3 Potenciar e qualificar a cooperação territorial
	5.4 Aprofundar a descentralização e promover a cooperação e a governança multinível
	5.5 Experimentar e prototipar soluções inovadoras
	5.6 Reforçar as abordagens integradas de base territorial
	5.7 Fomentar a cooperação intraurbana para uma cidade sustentável e inteligente
	5.8 Fortalecer as articulações rurais-urbanas
	5.9 Dinamizar as articulações interurbanas e os subsistemas territoriais
	5.10 Aprofundar a cooperação transfronteiriça



# CONETIVIDADE ECOLÓGICA

A **conetividade das áreas de conservação da natureza e a gestão do ciclo da água depende**, nas suas diversas dimensões, da **valorização dos corredores ecológicos** a nível nacional, com articulação à escala ibérica.

Conectando o país, a nível nacional, ibérico, europeu e, em alguns casos, mundial, a rede de conetividade ecológica nacional revela a sua expressão no território nacional e assume a relevância de se compreender, valorizar e assumir a interdependência através das fronteiras naturais, terrestres e marítimas do território nacional.

## EVOLUÇÃO

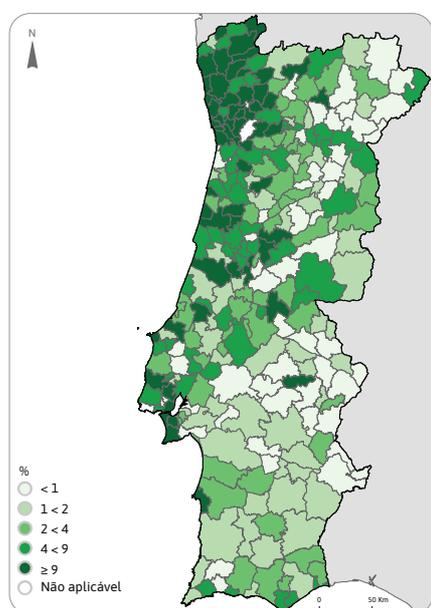
A ligação que se estabelece através da **rede hidrográfica, dos rios nacionais e internacionais, das principais cabeceiras das Linhas de água, do sistema litoral e da rede fundamental de áreas protegidas**, traça no território os **corredores ecológicos fundamentais** para a manutenção, valorização e salvaguarda dos processos inerentes ao funcionamento saudável dos territórios e à conservação da biodiversidade, sendo indispensáveis para o bem-estar da sociedade e competitividade nacional.

A **conetividade estruturada entre os diversos sistemas ecológicos** pode ser avaliada pelos indicadores relativos à continuidade dos **corredores húmidos e corredores de montanha**. O conceito de corredor, decorre da estruturação das principais bacias hidrográficas que determina a distribuição dos corredores de montanha, com as macro cabeceiras de linhas de água associadas às linhas de fecho e à circulação do ar, e dos corredores húmidos, com a polivalência da circulação da água, e também dos corredores litorais.

Esta abordagem permite **associar a conetividade ecológica à figura da Reserva Ecológica Nacional (REN)**, porquanto esta engloba as funcionalidades associadas ao ciclo hidrológico terrestre, à defesa e proteção do litoral e prevenção de riscos naturais.

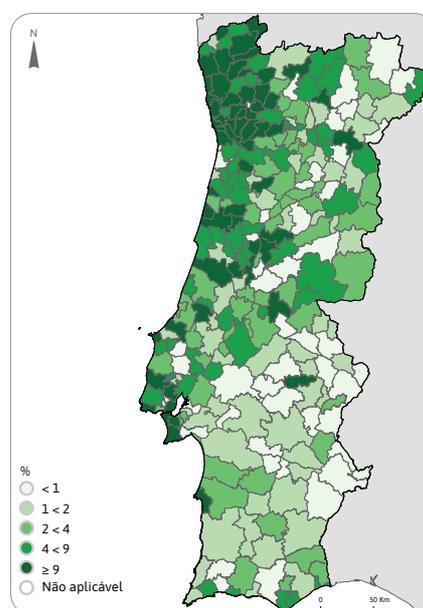
A Estratégia Nacional de Adaptação às Alterações Climáticas (ENAAC 2020), prorrogada até ao final de 2025 e a Estratégia Nacional para a Conservação da Natureza e Biodiversidade 2030, constituem referenciais estratégicos para esta temática, e a **otimização da conetividade ecológica nacional** tem como objetivo de garantir a interdependência do país ao nível das fronteiras naturais, terrestres e marítimas, e consolidar, estrategicamente, no território, a conetividade ecológica, em linha com os princípios de uma infraestrutura verde.

Proporção de corredores húmidos impermeabilizados, por município, 2007



Fonte: DGT (CAOP e outros)

Proporção de corredores húmidos impermeabilizados, por município, 2018

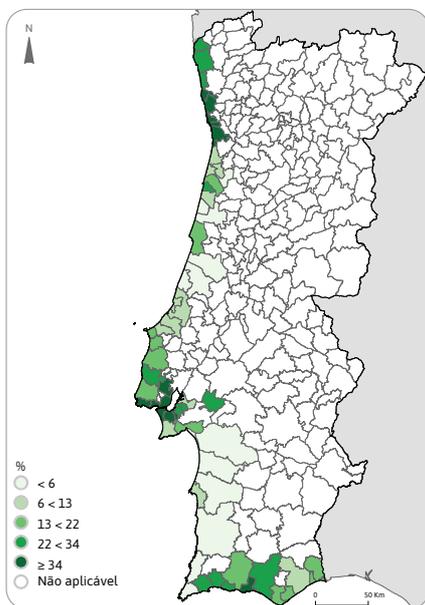


Fonte: DGT (CAOP e outros)

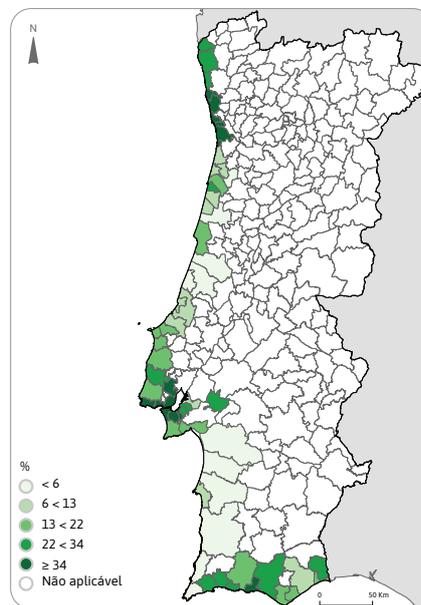
A **proporção de corredores húmidos impermeabilizados**, por município, traduz a continuidade e desempenho das funções ecológicas associadas aos sistemas hídricos, ao nível dos corredores húmidos. Os valores de máxima percentagem ocupada por territórios artificializados registavam-se numa faixa norte-sul, de Valença a Setúbal, diminuindo progressivamente para o interior, acompanhando o grande sistema fluvial do vale do Tejo e do Mondego. Para sul do Tejo, apenas o litoral algarvio e o Município de Grândola, revelam graus de ocupação das zonas ripícolas significativos, predominantemente associadas ao desenvolvimento turístico.

Em termos de evolução, e da comparação com os anos 2007 e 2018, observo-se **uma redução da proporção de corredores húmidos impermeabilizados em 58% dos municípios e um aumento desta proporção em 35% dos municípios**.

**Proporção de corredores litorais impermeabilizados, por município, 2007**



**Proporção de corredores litorais impermeabilizados, por município, 2018**



Fonte: DGT (CAOP e outros)

Ao nível da conectividade ecológica dos **corredores litorais**, a **proporção de corredores litorais impermeabilizados, por município**, traduz a conectividade ecológica dos corredores litorais, correspondentes à faixa até 2.000 m da linha de costa. Verificou-se uma forte concentração da ocupação por áreas artificializadas nos municípios das duas áreas metropolitanas, também com grande expressão em áreas de preponderância de atividade industrial, a que se segue o Algarve e o Oeste. Em síntese, **pode-se considerar que os corredores litorais se encontram fortemente artificializados**.

Em termos de evolução e da comparação com os anos 2007 e 2018, observou-se que **a grande maioria dos municípios registou um aumento das áreas artificializadas nos corredores litorais**, com incidência mais expressiva nos municípios de Loulé, Castro Marim, Óbidos e Vila Nova de Gaia. Em sentido oposto, Vila Real de Santo António, Albufeira, Lisboa e Peniche, constituem os municípios onde se registou uma diminuição das áreas impermeabilizadas.

## DESAFIOS

O sistema de conectividade ecológica representa uma leitura integrada da macroestrutura do território, que fornece a necessária coerência à declinação para as outras escalas, nomeadamente a regional. Atendendo à **relevância dos corredores ecológicos enquanto fator de diferenciação positiva dos territórios** e à **necessidade de integração de abordagens dos serviços dos ecossistemas nos instrumentos de planeamento e gestão territorial**, considera-se relevante:

- Consolidar no território a rede de conectividade ecológica nacional, em linha com os princípios de uma infraestrutura verde, consubstanciando a **continuidade dos ecossistemas essenciais aos corredores ecológicos**, respeitada nas diferentes escalas de decisão;
- **Garantir a integridade** da estrutura de conectividade ecológica nacional **face à construção de grandes infraestruturas e equipamentos**;
- **Aprofundar o conhecimento** sobre os corredores ecológicos **ao nível da valorização dos serviços dos ecossistemas**.



# INFRAESTRUTURAS AMBIENTAIS

O abastecimento público de água, de saneamento de águas residuais urbanas e a gestão de resíduos urbanos constituem **serviços públicos de carácter estrutural**, essenciais para o bem-estar geral, a saúde pública, a segurança coletiva das populações, as atividades económicas e a proteção do ambiente.

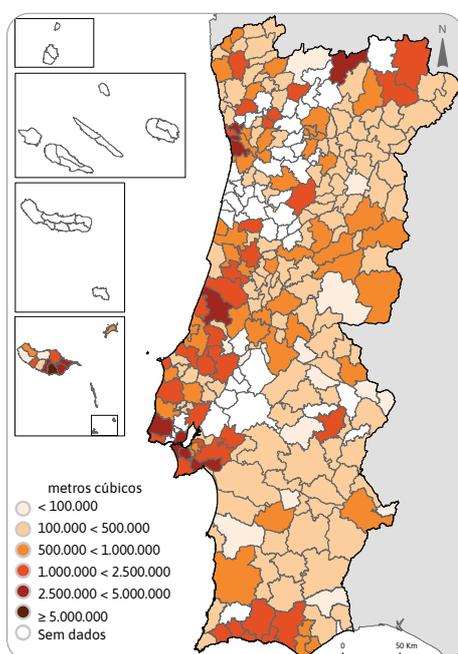
## EVOLUÇÃO

A presença das atividades humanas no território depende fortemente do recurso à água. A previsível maior vulnerabilidade que Portugal terá em 2030 relativamente à disponibilidade de água, com a prevista redução da precipitação em todo o país, com relevantes perdas a sul e aumento de temperatura, determina a necessidade de conferir maior eficiência ao sistema de infraestruturas ambientais.

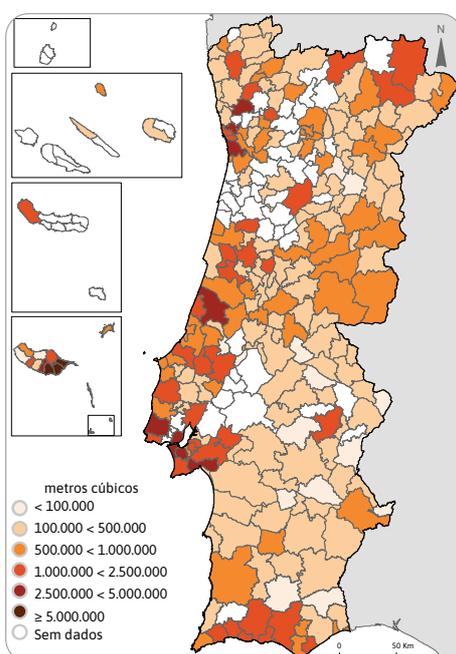
No território continental, entre 2018 e 2020, o nível de atendimento de abastecimento domiciliário de água manteve-se inalterado, com **um valor médio de 96% na proporção de alojamentos servidos por abastecimento de água**. Ao nível municipal, verificava-se em 2020, que 63,3% dos municípios (175), apresentaram uma cobertura de 95% de alojamentos servidos, sendo que em 84 municípios se registou um atendimento de 100%.

Apesar do assinalável grau de cobertura em termos de abastecimento, colocam-se ainda **desafios que se prendem com a redução das perdas nas redes** e com o tratamento e a reutilização da água antes da sua devolução ao meio natural.

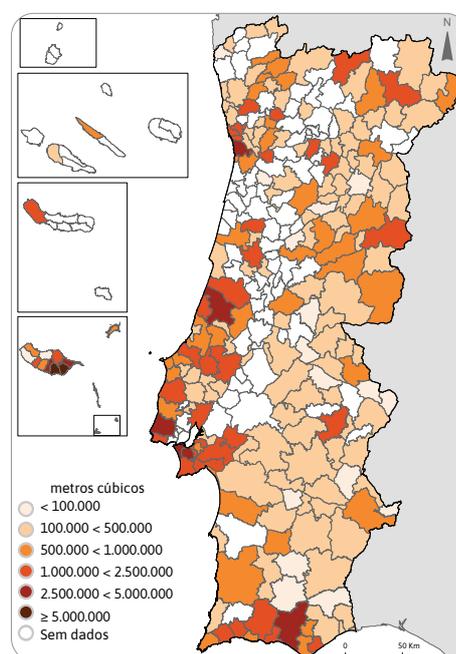
Perdas de água nos sistemas de abastecimento, por município, 2018



Perdas de água nos sistemas de abastecimento, por município, 2019



Perdas de água nos sistemas de abastecimento, por município, 2020



Fonte: DGT (CAOP) e INE

Em termos de evolução das **perdas de água nos sistemas de abastecimento** – informação relativa à atividade das entidades gestoras dos sistemas de abastecimento em Baixa, a variação da existência de informação por município e variação anual não permite obter uma tendência de evolução, quer a nível global, quer a nível municipal. De acordo com a informação disponível pode-se, contudo, referir que na maior parte dos municípios **existiu uma oscilação ao nível dos volumes de perdas de água, não sendo evidente uma tendência de evolução positiva**.

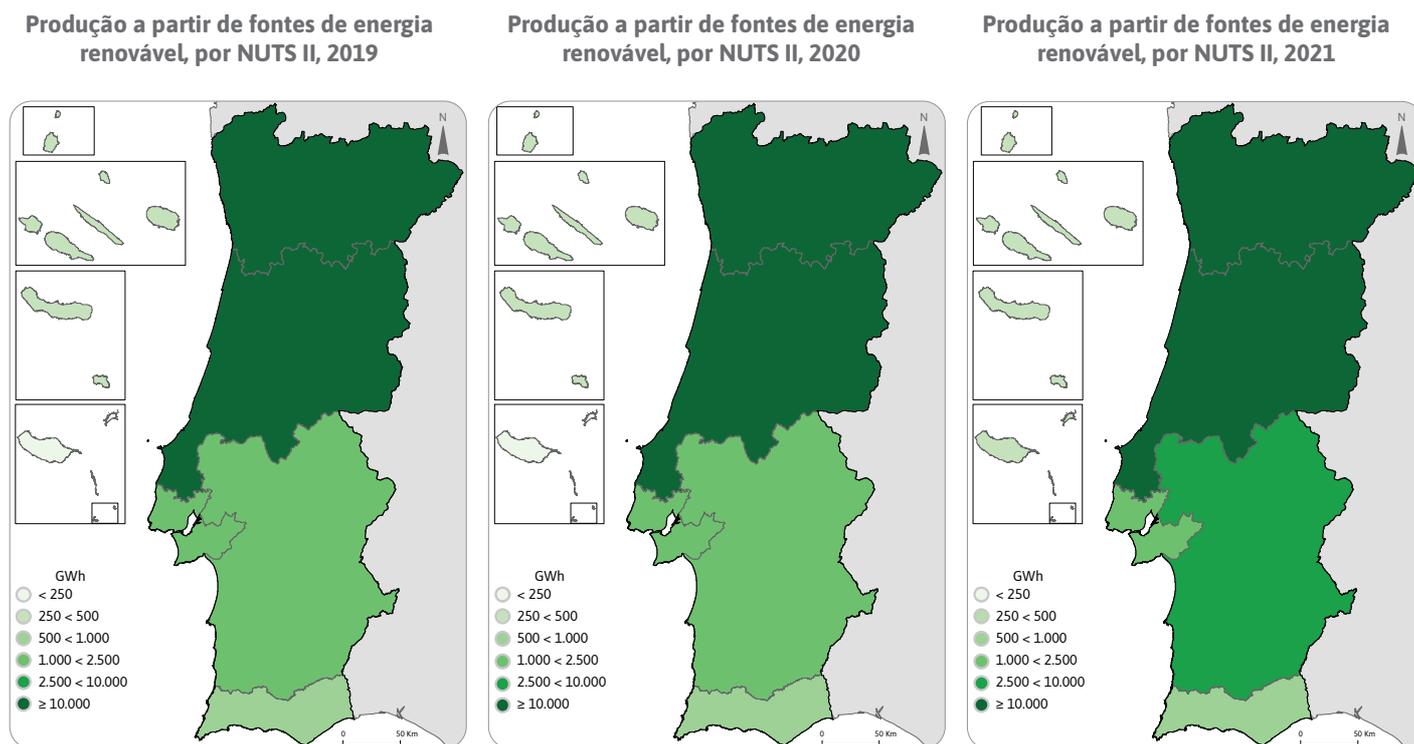
No que se refere às águas residuais, a **proporção de alojamentos servidos por serviços de águas residuais** tem vindo a registar uma evolução positiva. Em 2020, no território continental a média de proporção de alojamentos cobertos por serviços de drenagem de águas residuais foi de 85%. Em termos globais houve um decréscimo de 1% relativamente ao ano de 2019.

No contexto das redes de recolha de resíduos urbanos, de acordo com o Instituto Nacional de Estatística, em 2021 os dados nacionais apontavam para uma recolha de 5,3 milhões de toneladas de resíduos, tendo sido recolhidos seletivamente 1,19 milhões de toneladas. **A proporção de resíduos urbanos recolhidos seletivamente evidencia uma evolução positiva.**

As Fontes de Energia Renovável (FER), constituem fontes limpas e sustentáveis, alternativas às fontes de energia produzida com recurso a combustíveis fósseis, contribuindo para a reduzir a emissão de gases de efeito estufa e os impactos das alterações climáticas.

Entre 2019 e 2021, Portugal registou um **aumento da contribuição das energias renováveis para o consumo final de eletricidade** (de 60,2% para 69,9%), registando-se um contributo reduzido, mas crescente, das energias térmica e fotovoltaica.

De acordo com a Direção-Geral de Energia e Geologia, em 2021, no território nacional, a produção de energia elétrica a partir de FER foi de 32.826 GWh, correspondendo a 63% do total da produção bruta mais saldo importador de eletricidade. Cerca de 81% desta produção, foi obtida pelas tecnologias hídrica e eólica.



Fonte: DGT (CAOP) e DGEG

Entre 2019 e 2021 **as regiões Norte e Centro foram aquelas onde se registou uma maior produção de energia a partir de FER**, com uma evolução positiva de 13% e 11%, respetivamente. Nas restantes regiões a produção de energia a partir de FER registou globalmente também uma evolução positiva. É de salientar o aumento progressivo do contributo da tecnologia fotovoltaica para a produção de energia, sobretudo a sul do país.

## DESAFIOS

Apesar do assinalável grau de cobertura ao nível das infraestruturas ambientais, colocam-se ainda desafios que se prendem com a redução das perdas nas redes e com a reutilização da água antes da sua devolução ao meio natural. Em conjunto com a otimização das redes de infraestruturas e abastecimento, de saneamento e para fins agrícolas, **o investimento nestas áreas é fundamental para a gestão eficiente e na resposta à escassez hídrica**. Nesse âmbito será importante:

- Melhorar a eficiência e eficácia dos sistemas de abastecimento de água, com vista a uma **redução efetiva das perdas de água** nas redes de distribuição;
- **Reforçar o potencial de produção de energias renováveis**, designadamente pelo aumento do aproveitamento do potencial hidroelétrico, pelo potencial eólico ainda por explorar e, em complementaridade, a produção descentralizada de energia solar fotovoltaica;
- Aumentar a **resiliência dos sistemas e infraestruturas às alterações climáticas** e aos efeitos dos eventos extremos.



# REDES E INFRAESTRUTURAS DE TRANSPORTE

A conectividade da rede de infraestruturas fundamental dos sistemas aeroportuário, portuário, fluvial, rodoviário e ferroviário no espaço nacional, ibérico, europeu, atlântico e global estrutura-se em corredores longitudinais e transversais rodoviários e ferroviários e em importantes nós de conectividade (infraestruturas logísticas, aeroportos e portos), contribuindo para a **diminuição das disparidades regionais e coesão territorial**.

## EVOLUÇÃO

Os investimentos ao longo das últimas décadas permitem a **Portugal usufruir hoje de vastas infraestruturas e sistemas de transportes**, usadas diariamente para a atividade social e económica do País, constituindo um fator de coesão e de competitividade.

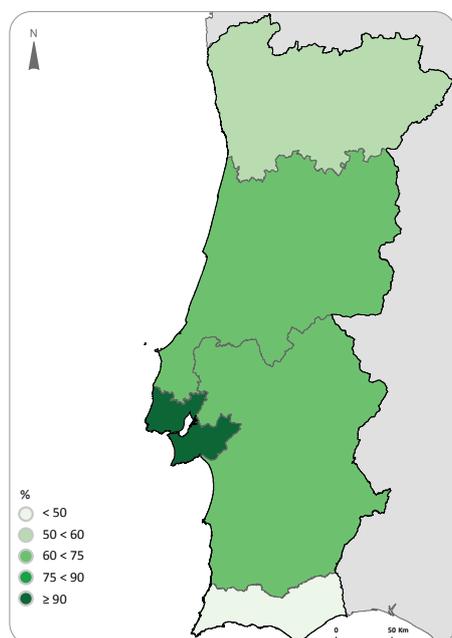
A Rede Rodoviária Nacional (RRN) totalizou, em 2021, 14.325 km de extensão. A Rede Nacional de Autoestradas (RNA) compreendia 3.112 km de extensão. Entre 2019 e 2021, a extensão da RNN e da RNA não sofreram alterações significativas.

No contexto dos principais referenciais de política de ambiente, visando a descarbonização do setor dos transportes e a neutralidade carbónica, a **dinamização do transporte ferroviário assume-se como uma das principais ações** do domínio da coesão territorial, mobilidade e acessibilidade.

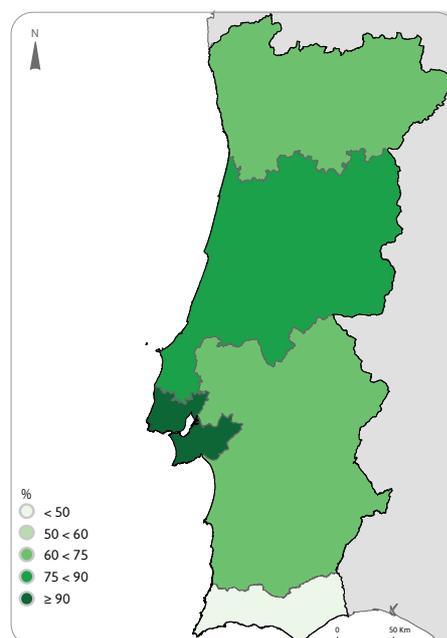
A rede ferroviária nacional é constituída por linhas e ramais com e sem exploração ferroviária, sendo que a rede em exploração em 2021 (rede eletrificada e não eletrificada) apresentava uma extensão de 3.622 km. Não se registou uma evolução neste domínio, uma vez que a maioria dos investimentos realizados entre 2019 e 2021 tem incidido na modernização da infraestrutura ferroviária existente com vista à sua adequação em termos dos requisitos definidos para a infraestrutura ferroviária a nível europeu, rumo à construção do espaço único ferroviário europeu.

Em termos globais e tomando como referência a proporção da rede ferroviária nacional eletrificada, registou-se uma evolução positiva entre 2019 e 2021, tendo-se alcançado uma proporção de rede ferroviária nacional eletrificada de 70,9%.

Proporção da rede ferroviária nacional eletrificada, por NUTS II, 2020



Proporção da rede ferroviária nacional eletrificada, por NUTS II, 2020



Fonte: DGT (CAOP) e INE

Considerando a desagregação por NUTS II, esta evolução positiva foi justificada pelo acréscimo de cerca de 12% registado na região Norte e 5% na região Centro. A Área Metropolitana de Lisboa apresentou o valor mais alto, com 91,2% e o Algarve registou o valor mais baixo de proporção da rede ferroviária nacional eletrificada, com 41,7%.

O **Programa Nacional de Investimentos 2030 (PNI 2030)**, é um instrumento de planeamento multisetorial, **que incide sobre os setores da mobilidade e transportes**, que visa melhorar as condições infraestruturais do território nacional. Perante as necessidades e os desafios da descarbonização e da transição energética, estão a ser efetuados investimentos estruturantes, **designadamente no domínio da modernização do transporte ferroviário**, que irão contribuir para um sistema de transportes capaz de reduzir a distância temporal entre os principais centros urbanos, através do reforço da conectividade dos territórios, em particular a coesão territorial, que deverá ser monitorizado nos próximos anos.

Os portos nacionais constituem um pilar fundamental para o desenvolvimento económico de Portugal e para a alavancagem das exportações, reforçando a posição geoestratégica nacional e contribuindo para o sucesso da economia do mar.

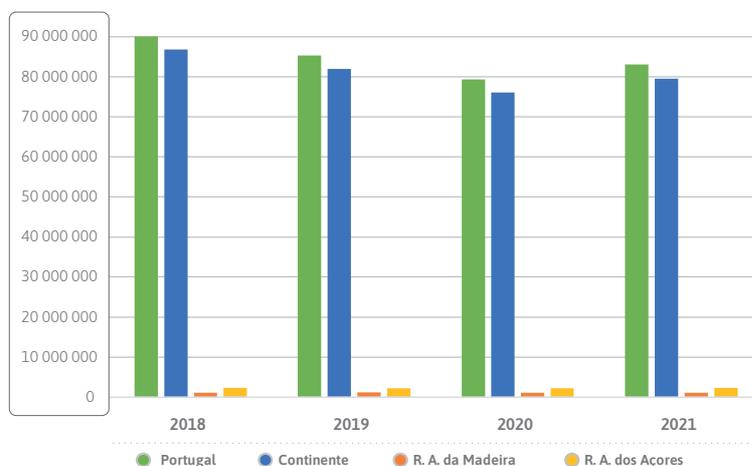
Em 2021, a totalidade dos **portos marítimos nacionais registou um movimento de 83,1 milhões de toneladas de mercadorias, um aumento de 4,7%**, contrariando as reduções de 7,0% e 5,6% registadas em 2020 e 2019, respetivamente.

O porto de Sines, com 42,9 milhões de toneladas movimentadas, registou um aumento de 10,3%, face a 2020, mantendo-se como o porto com maior representatividade no total nacional (51,6%). Os portos de Leixões, Setúbal e Figueira da Foz, tiveram evoluções contrárias no movimento de mercadorias registado, com decréscimos de -14,3%, -4,6% e -0,8%, respetivamente.

Os portos da Região Autónoma dos Açores (RAA) registaram uma subida de 6,7% na tonelagem de mercadorias movimentadas, atingindo os 2,4 milhões de toneladas. Na Região Autónoma da Madeira (RAM) o movimento de mercadorias aumentou 7,8%, totalizando 1,2 milhões de toneladas.

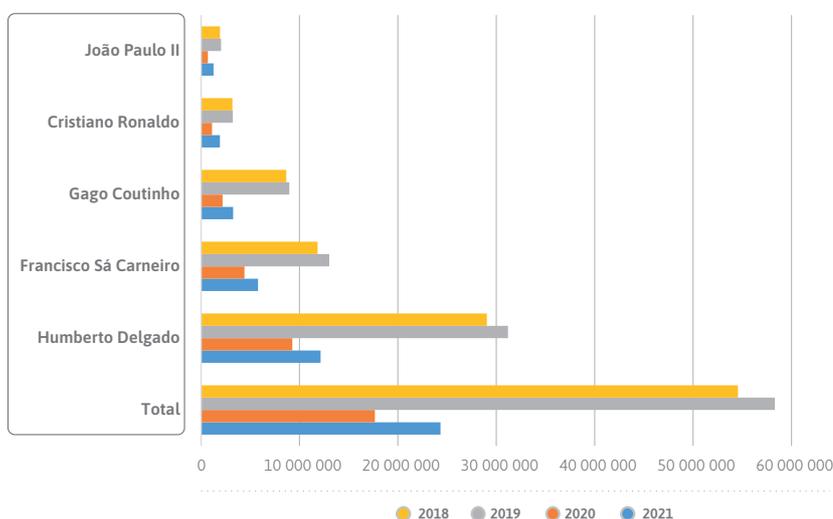
Os aeroportos integram a rede de infraestruturas fundamental, tendo em vista um desenvolvimento territorial mais equilibrado, concorrendo para sistemas territoriais mais integrados às escalas metropolitana, regional e nacional.

**Evolução do movimento de mercadorias nos portos nacionais, 2018-2021**



Fonte: INE

**Evolução de movimento de passageiros, por principais aeroportos nacionais, 2018-2021**



Fonte: INE

Após uma significativa descida em 2020, o **movimento de passageiros nos principais aeroportos nacionais voltou a registar uma subida em 2021**, registando-se, em termos globais, um movimento de cerca de 24,3 milhões de passageiros.

Em 2021, o Aeroporto Humberto Delgado (Lisboa) registou o maior movimento de passageiros (mais de 12 milhões), correspondendo a um crescimento de 31,1%, seguido do Aeroporto Francisco Sá Carneiro (Maia) e do Aeroporto Gago Coutinho (Faro), com 5,8 milhões (+30,9%) e 3,3 milhões (+48,8%) de passageiros movimentados, respetivamente.

No mesmo ano na RAA, o Aeroporto João Paulo II (Ponta Delgada) registou um movimento de 1,2 milhões de passageiros e na RAM, o Aeroporto Cristiano Ronaldo (Santa Cruz) registou um movimento de quase dois milhões de passageiros.

## DESAFIOS

A **consolidação dos corredores transversais e longitudinais** presentes em todo o território nacional (redes de ligações rodoviárias e ferroviárias) e de importantes nós de conectividade (infraestruturas logísticas, aeroportos e portos) contribuirá para a **diminuição das disparidades regionais e para a coesão territorial**. Nesse âmbito será importante:

- **Assegurar uma cobertura adequada do território nacional com o modo ferroviário** com ligação aos centros urbanos mais relevantes, bem como as ligações transfronteiriças ibéricas;
- **Adaptação de infraestruturas de transportes às alterações climáticas e tecnológicas;**
- Adaptação, renovação e requalificação das redes de infraestruturas e sistemas de transporte.



# CONETIVIDADE DIGITAL

O aumento da **conetividade digital**, no quadro das grandes transformações tecnológicas, **contribui para a revolução de todos os setores da sociedade e da economia.**

As redes digitais criam ambientes favoráveis à capacitação do capital humano, à inovação e à infraestruturação tecnológica, fomentando o desenvolvimento de territórios inteligentes. As novas evoluções tecnológicas contribuem para uma gestão e utilização dos recursos de forma mais eficiente e para a melhoria da qualidade de vida dos cidadãos

A ampliação da conetividade internacional e o reforço dos serviços de banda larga e implementação da rede 5G constituem um importante fator de coesão territorial.

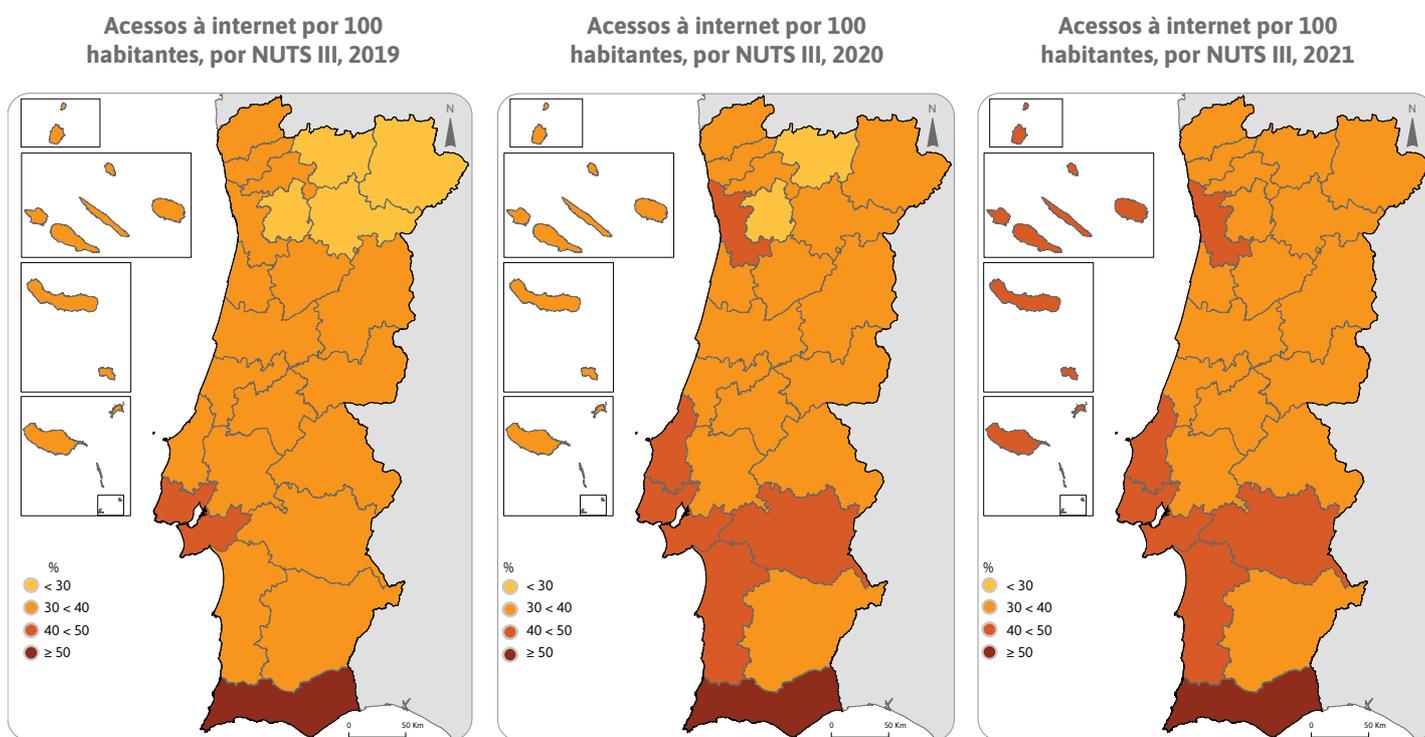
## EVOLUÇÃO

As redes de conetividade são cruciais para o ordenamento do território, para interligação interna e externa, promovendo a interconexão dos ecossistemas, o aproximar das pessoas e das atividades, contribuindo para a valorização dos recursos naturais e para um modelo de organização territorial mais sustentável.

**As redes digitais constituem importantes instrumentos para a coesão territorial.** A acessibilidade digital não é ainda um fator de equidade territorial em Portugal, já que **os níveis de acessibilidade são mais fortes nos contextos metropolitanos e urbanos.** No futuro, os projetos em desenvolvimento que integram o espaço físico e a tecnologia digital, promoverão uma maior conetividade entre pessoas, instituições e empresas.

A digitalização está a transformar os nós e os fluxos com expressão no território e a desenvolver uma nova organização da sociedade e da economia. Neste sentido, a integração dos mundos físico e virtual está a intensificar-se.

Entre 2019 e 2021 o volume de tráfego do acesso à internet continuou em crescimento.



Fonte: CAOP (DGT) e INE

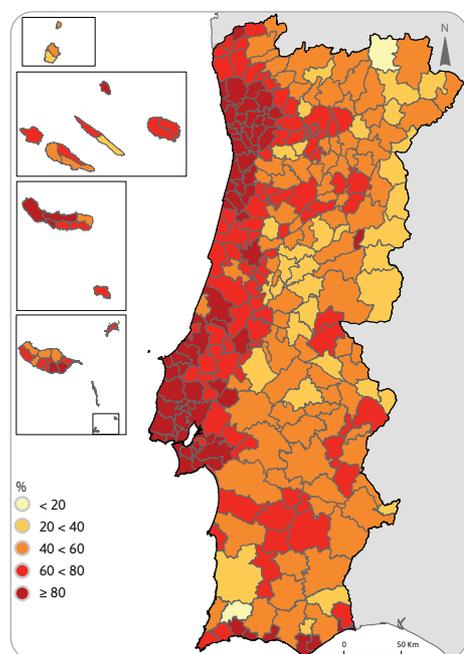
Em Portugal, os acessos à internet por 100 habitantes atingiram 41,6%, o que constituiu um crescimento de 1,2%, face a 2020 e de 3%, face a 2019.

Em termos de evolução regional, o Norte registou um maior acréscimo de acessos, sendo de registar que em 2021 todo o território apresentou um número de acessos à internet superiores a 30%. Nas regiões autónomas, quer os Açores, quer a Madeira, apresentaram valores acima de 40% (40,8% e 40,1%, respetivamente).

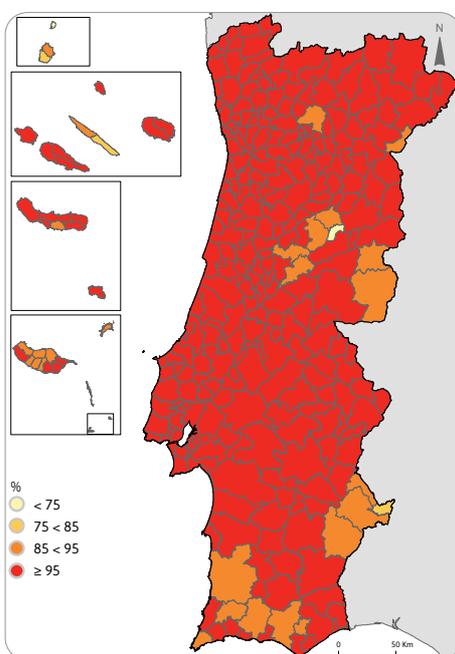
Ao nível sub-regional o Algarve (54,5%) apresentou um maior número de acessos, seguido do Alentejo Litoral (43,4%), Oeste (43,2%), das áreas metropolitanas de Lisboa (41,7%) e do Porto (41,4%) e Alentejo Central (41,6%).

A evolução da qualidade do serviço tem sido positiva, sendo que em 2022 a proporção da área dos municípios com acesso “rápido” a serviço de dados com tecnologia 3G era superior a 30% na maior parte do território nacional, evidenciando-se os municípios do litoral onde se registou a maior proporção de acesso “rápido”. De igual modo, a maior parte dos municípios apresentaram uma muito elevada proporção de acesso “muito rápido” a serviço de dados com tecnologia 4G.

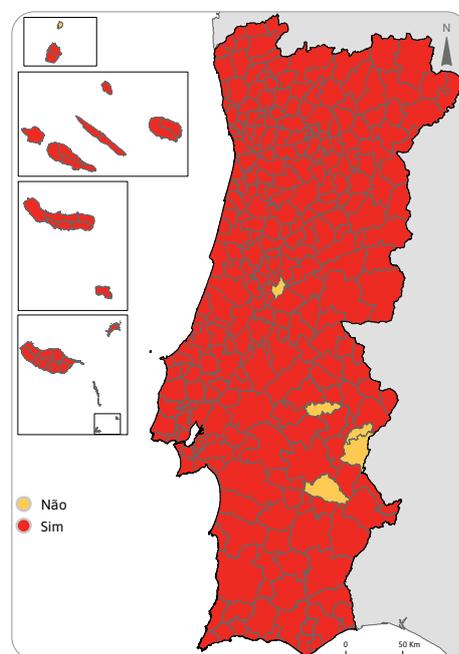
Proporção do município com acesso rápido a serviço de dados com tecnologia 3G, por município, 2022



Proporção do município com acesso muito rápido a serviço de dados com tecnologia 4G, por município, 2022



Municípios com estações 5G, por município, 2022



Fonte: DGT (CAOP) e ANACOM

Sem prejuízo do REOT referir-se ao período de 2019 a 2021, importa sublinhar que em 2022 a implementação de redes da nova geração 5G abrangia já quase todo o território, sendo que apenas seis municípios não possuíam pelo menos uma estação de base com tecnologia 5G instalada.

## DESAFIOS

Visando satisfazer o aumento da procura de consumo de dados e tendo em conta as inovações tecnológicas, é necessário manter o investimento em infraestruturas e em redes de nova geração, de modo a garantir a qualidade do serviço e a adequação das ofertas disponibilizadas. Neste domínio constituem desafios:

- Reforçar a banda larga a nível nacional, em especial nas áreas rurais, e melhorar o acesso aos conteúdos digitais;
- Consolidar e alargar a implementação de estações de base 5G.

# Sistema Urbano

## 4.5



É um desafio estratégico do PNPOT **promover um Sistema Urbano policêntrico**, afirmando as metrópoles e as principais cidades como motores de internacionalização e competitividade externa, reforçando a cooperação interurbana e rural-urbana como fator de coesão e promovendo a qualidade urbana.

Este desafio é central num contexto em que **as mudanças sociodemográficas, tecnológicas e económicas favorecem a concentração das populações, das atividades económicas e das funções nas metrópoles e nas principais cidades**. Investir num sistema urbano mais equilibrado promove mais **equidade territorial no acesso aos serviços e comércio e aos processos de inovação económica e social**.

O sistema urbano do PNPOT sustenta-se numa estratégia de reforço do policentrismo organizada em torno dos **centros urbanos**, que estruturam o território e garantem uma oferta diversificada de funções urbanas; dos **subsistemas territoriais**, que articulam relacionamentos de proximidade e a prestação de serviços de interesse geral; e dos **corredores de polaridades**, que proporcionam o desenvolvimento de eixos favoráveis à cooperação e à integração entre diferentes territórios.

A construção deste sistema deve **reforçar o desenvolvimento urbano e a integração entre territórios** de forma a atenuar as disparidades socioeconómicas inter e intrarregionais.

PARA ESTRUTURAR A ABORDAGEM DESTESISTEMA, FORAM IDENTIFICADOS QUATRO TEMAS:



### POPULAÇÃO URBANA

A **população residente, principal capital do sistema urbano**, expressa a capacidade de atração e retenção de atividades económicas e geração de emprego, de condições de saúde e bem-estar, bem como da dinâmica de relação com o território envolvente e com a restante rede de centros urbanos e dos serviços de diferenciação que oferecem.



### FUNÇÕES URBANAS

O reforço do desenvolvimento policêntrico do sistema urbano requer políticas e instrumentos que permitam garantir a **polivalência e a complementaridade funcional dos sistemas territoriais e a eficiência e equidade territorial no acesso às funções urbanas**. Tal requer uma gestão adequada das áreas urbanas funcionais, que permita articular a oferta de serviços de cada centro urbano e respetivo subsistema territorial, de acordo com a sua hierarquia na rede, conectividade, cooperação e fluxos efetivamente estabelecidos com os restantes nós do sistema urbano e territórios envolventes.



### CONSUMO DE SOLO

O **sistema urbano deverá contribuir para minimizar a perda e degradação dos solos com maior valor**. O aumento da eficiência da utilização do espaço urbano, a procura de um equilíbrio entre as dinâmicas de urbanização e edificação e de reutilização de territórios artificializados, bem como a minimização dos impactos negativos da urbanização extensiva e da ocupação dispersa são fundamentais para a sustentabilidade do solo.



### HABITAÇÃO E REABILITAÇÃO URBANA

A promoção do **acesso a habitação condigna e adequada aos rendimentos e à dimensão dos diferentes agregados familiares** e a reabilitação urbana contribuem para a salvaguarda e garantia da equidade e coesão territorial, estabilização do grau de artificialização do solo, qualificação das cidades e do seu espaço público garantindo o acesso inclusivo a espaços de qualidade, bem como a valorização da paisagem urbana e periurbana.



### MOBILIDADE

A **mobilidade é determinante para a eficiência do sistema urbano** nacional e **promotora de equidade territorial**, nomeadamente no acesso aos serviços de interesse geral. As infraestruturas e sistemas de mobilidade urbana e metropolitana são essenciais para a **sustentabilidade económica e ambiental** dos seus processos produtivos, para a **descarbonização** e para o **bem-estar e qualidade de vida** dos cidadãos.



## AMBIENTE URBANO

A qualidade do ambiente urbano é decisiva para a saúde, bem-estar e qualidade de vida nos centros urbanos. Tratando-se de um todo complexo e interrelacionado, requer uma estratégia integrada em matéria de gestão da qualidade do ar e da água, exposição ao ruído, valorização de resíduos, solo, qualidade do ambiente construído e eficiência energética dos edifícios, mobilidade, disponibilidade de espaços verdes de recreio e lazer e outras condições que contribuem para a sustentabilidade urbana.



## ECONOMIA, CONHECIMENTO E INOVAÇÃO

A transformação tecnológica gera efeitos económicos e sociais em especial nos centros urbanos, incluindo o **aumento da produtividade, novas oportunidades de mercado, novos serviços digitais e novas dinâmicas de emprego**. As suas potencialidades alargam-se a outros domínios, ao oferecer **soluções mais sustentáveis e que podem contribuir eficazmente para a circularidade e para a descarbonização e transição energética**. Mas também tem um grande impacto em diversos setores e indústrias tradicionais e interpela a **capacidade de adaptação e inovação territorial**, necessária para garantir o acesso a oportunidades de emprego e desenvolvimento em todo o território.

## Medidas de política que concorrem para a concretização do PNPOT

O PNPOT identifica, para o Sistema Urbano do Modelo Territorial, 18 medidas de política distribuídas pelos domínios natural, social, económico e de conectividade. Para além disto, todas as dez medidas do domínio da governança territorial contribuem para concretização do programa.

DOMÍNIO	MEDIDAS QUE CONCORREM PARA O SISTEMA URBANO
NATURAL	1.1 Gerir o recurso água num clima em mudança
	1.2 Valorizar o recurso solo e combater o seu desperdício
	1.4 Valorizar o território através da paisagem
	1.7 Prevenir riscos e adaptar o território às alterações climáticas
	1.9 Promover a reabilitação urbana, qualificar o ambiente urbano e o espaço público
SOCIAL	2.1 Fomentar uma abordagem territorial integrada de resposta à perda demográfica
	2.2 Promover uma política de habitação integrada
	2.5 Melhorar a qualidade de vida da população idosa e reforçar as relações intergeracionais
	2.7 Promover a inclusão social e reforçar as redes de apoio de proximidade
	2.8 Valorizar o património e as práticas culturais, criativas e artísticas
2.10 Promover a digitalização, a interoperabilidade e a acessibilidade aos serviços públicos e de interesse geral	
ECONÓMICO	3.3 Afirmar os ativos estratégicos turísticos nacionais
	3.5 Dinamizar e revitalizar o comércio e os serviços
	3.8 Desenvolver ecossistemas de inovação de base territorial
	3.9 Reindustrializar com base na Revolução 4.0
	3.10 Reforçar a internacionalização e a atração de investimento externo
3.11 Organizar o território para a economia circular	
CONETIVIDADE	4.1 Otimizar as infraestruturas ambientais e de energia
	4.5 Promover a mobilidade metropolitana e interurbana
	4.6 Digitalizar a gestão e a operação dos sistemas de transporte
GOVERNANÇA TERRITORIAL	5.1 Promover a informação geográfica
	5.2 Ativar o conhecimento e uma nova cultura territorial
	5.3 Potenciar e qualificar a cooperação territorial
	5.4 Aprofundar a descentralização e promover a cooperação e a governança multinível
	5.5 Experimentar e prototipar soluções inovadoras
	5.6 Reforçar as abordagens integradas de base territorial
	5.7 Fomentar a cooperação intraurbana para uma cidade sustentável e inteligente
	5.8 Fortalecer as articulações rurais-urbanas
	5.9 Dinamizar as articulações interurbanas e os subsistemas territoriais
	5.10 Aprofundar a cooperação transfronteiriça



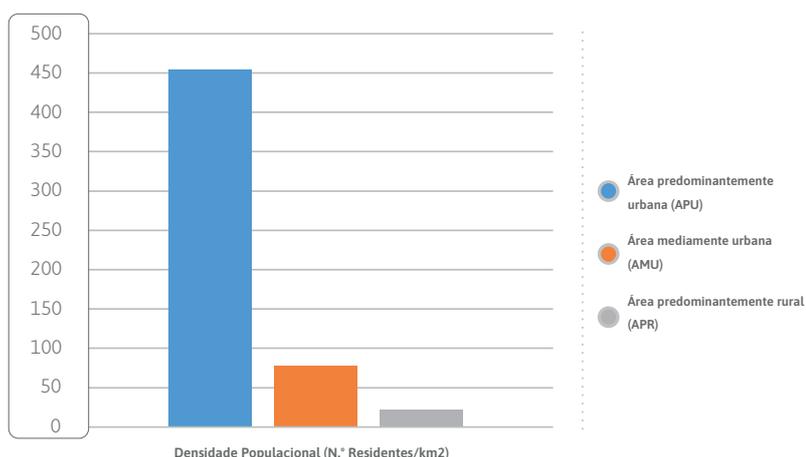
# POPULAÇÃO URBANA

A **população residente, principal capital do sistema urbano**, expressa a capacidade de atração e retenção de atividades económicas e geração de emprego, de condições de saúde e bem-estar, bem como da dinâmica de relação com o território envolvente e com a restante rede de centros urbanos e dos serviços de diferenciação que oferecem.

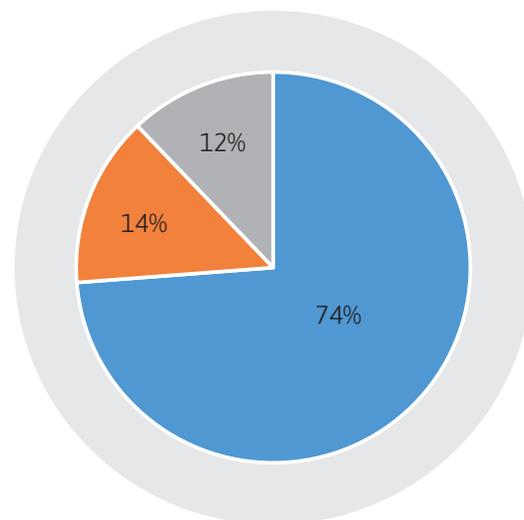
## EVOLUÇÃO

A partir da classificação de intensidade de urbanização dada pela **tipologia de áreas urbanas** (INE), assume-se, para este efeito, a população urbana como a que reside nas áreas predominantemente urbanas, da referida tipologia, bem como a população que reside nos centros urbanos do PNPOT.

Densidade populacional, por tipologia de áreas urbanas (de 2014), 2021



Proporção da população residente, por tipologia de áreas urbanas (de 2014), 2021



Fonte: INE

Fonte: INE

Em 2021, das 3.092 freguesias existentes em Portugal, apenas 732 estavam classificadas como freguesias predominantemente urbanas, as quais concentravam 74% da população. A evidência da grande diferenciação no padrão de distribuição da população é-nos dada pela densidade populacional, com as áreas predominantemente urbanas a registarem 454 habitantes por km<sup>2</sup> e as áreas predominantemente rurais a apresentarem uma densidade populacional de 22 hab./km<sup>2</sup>. A freguesia com maior densidade populacional era Águas Livres, no Município da Amadora (17.017 hab./km<sup>2</sup>), seguida por Arroios, no Município de Lisboa (15.635 hab./km<sup>2</sup>), e pela União das Freguesias de Massamá e Monte Abraão (15.471 hab./km<sup>2</sup>), no Município de Sintra. O município com maior densidade populacional era a Amadora (7.210 hab./km<sup>2</sup>), sendo que, dos dez municípios com maiores densidades populacionais, sete pertenciam à Área Metropolitana de Lisboa e três à Área Metropolitana do Porto.

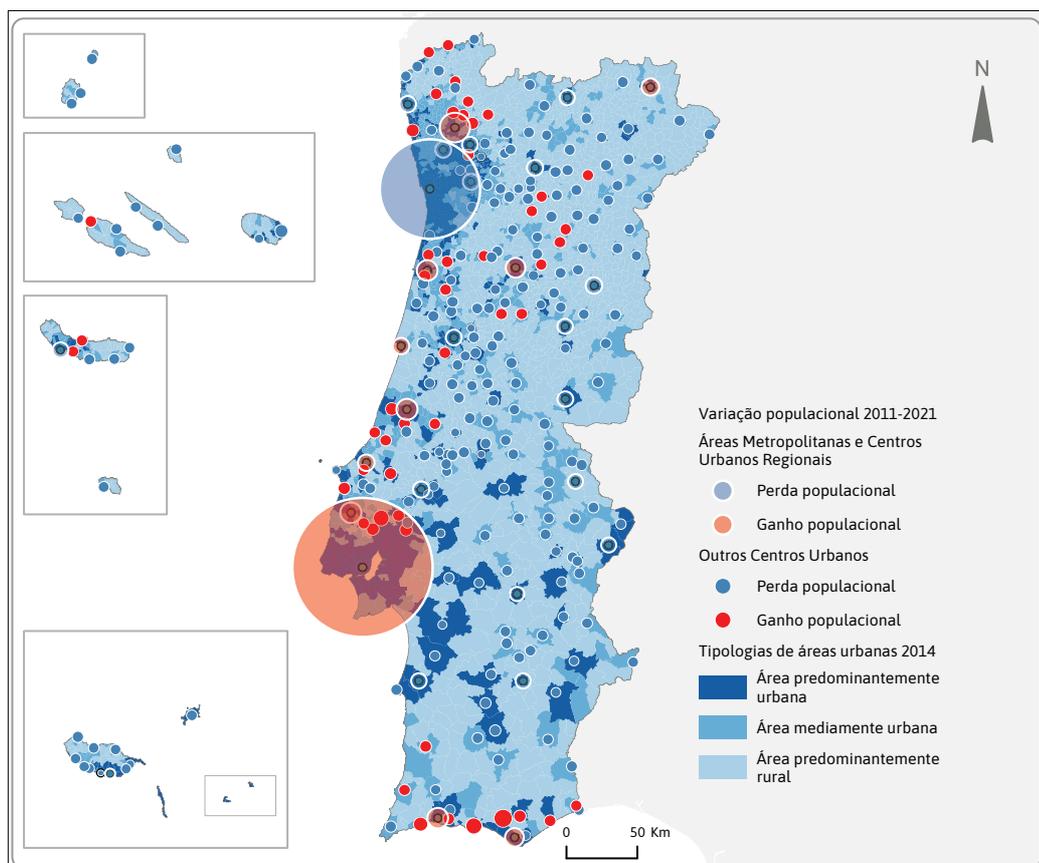
A análise do índice de envelhecimento, número de pessoas com 65 e mais anos por cada 100 pessoas com idade entre os 0 e os 14 anos, por tipologia das áreas urbanas (2014), evidencia diferenças muito expressivas entre as áreas predominantemente urbanas e as áreas predominantemente rurais. Em 2020, em Portugal, nas áreas predominantemente urbanas existiam 145 idosos por cada 100 jovens e nas áreas predominantemente rurais esse valor era de 318 idosos por cada 100 jovens.

No mesmo ano, foi no Beira Baixa que este índice que a diferenciação entre estas tipologias assumiu maior magnitude, com 143 idosos por cada 100 jovens nas áreas predominantemente urbanas, face a 729 idosos por cada 100 jovens nas áreas predominantemente rurais.

## Perdas e ganhos populacionais nos centros urbanos do sistema urbano do modelo territorial do PNPOT, 2011-2021

A Região Autónoma dos Açores apresentava o índice de envelhecimento mais baixo nas áreas predominantemente urbanas (90 idosos por cada 100 jovens), bem como nas áreas predominantemente rurais (127 idosos por cada 100 jovens).

Entre 2011 e 2021, as áreas predominantemente urbanas são as únicas a registar uma taxa de variação positiva, correspondendo a um aumento da **população residente** (0,23%). No mesmo período, as áreas medianamente urbanas perderam 5,1% e as áreas predominantemente rurais 11,3% da população residente.



Fontes: DGT e INE

A **dinâmica da população urbana** é um indicador de base para a análise da dinâmica dos centros urbanos, no quadro da organização policêntrica definido no modelo territorial do PNPOT. Entre 2011 e 2021, a taxa de variação da população residente nos centros urbanos do PNPOT foi de -0,15%, correspondente a uma redução de 11.969 residentes. Este valor foi influenciado pelos resultados do conjunto dos centros urbanos de menor dimensão, onde a perda populacional foi de 52.566 residentes, o que correspondeu a uma taxa de variação de -2,6%. Nas áreas metropolitanas registou-se um acréscimo populacional de 25.566 residentes, correspondente a um aumento de 0,55%. Nos Centros Urbanos Regionais o acréscimo foi de 15.561 residentes, equivalente a uma taxa de 1%.

No mesmo período, em 18 dos 28 centros urbanos regionais registou-se perda de população, Elvas (-8,9%) e Portalegre (-8,5%) registaram as maiores perdas populacionais. Em sentido inverso, os maiores ganhos populacionais, no mesmo período, registaram-se em Torres Vedras (7,9%), Braga (7,8%), Portimão (7,7%) e Aveiro (7%). De assinalar os ganhos de população dos centros urbanos que beneficiam de proximidade à Área Metropolitana de Lisboa, além de Torres Vedras, também outros centros urbanos de menor como Alenquer (9,8%) e Arruda dos Vinhos (7,4%).

## DESAFIOS

A abordagem integrada de resposta à perda demográfica requer uma **intervenção eficaz ao nível das políticas urbanas, em consonância com as orientações europeias em matéria de coesão territorial**, e que potenciem as **características únicas de cada território**. Considera-se como prioritário:

- **Aumentar as sinergias e capacidade de cooperação entre municípios**, tendo em vista o desenvolvimento de estratégias de atração de novos residentes, sustentadas em parcerias entre atores privados e públicos;
- **Gerar projetos diversificadores e inovadores para a inclusão e a competitividade dos territórios urbanos** em redes de Cidades e Territórios Circulares, redes sociais, redes culturais de lojas e entidades de interesse histórico, cultural ou social e redes de inovação e crescimento;
- **Reforçar o papel estruturante dos centros urbanos na organização territorial** e atração de novos residentes através da valorização das suas características identitárias e do policentrismo de serviços e equipamentos;
- **Programar investimentos em sistemas de transportes coletivos** para cidades de média dimensão e **apoiar financeiramente projetos de promoção de mobilidade complementar e gestão de transporte flexível**.



# FUNÇÕES URBANAS

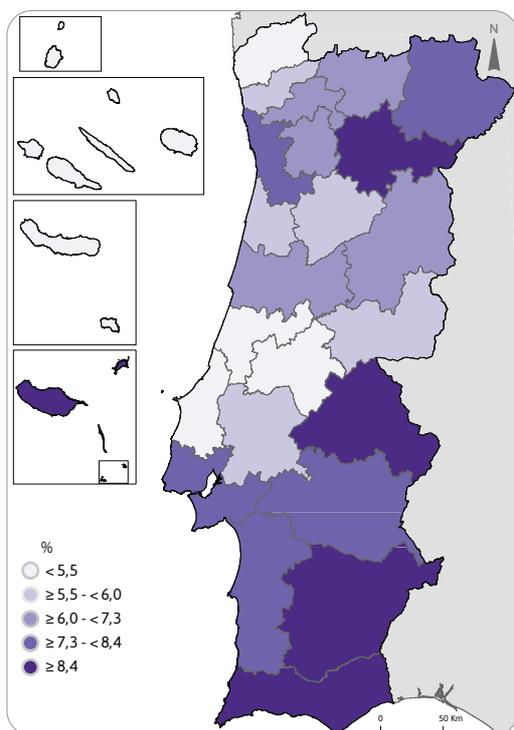
O reforço do desenvolvimento policêntrico do sistema urbano requer políticas e instrumentos que permitam garantir a **polivalência e a complementaridade funcional dos sistemas territoriais e a eficiência e equidade territorial no acesso** às funções urbanas. Tal requer uma gestão adequada das áreas urbanas funcionais, que permita articular a oferta de serviços de cada centro urbano e respetivo subsistema territorial, de acordo com a sua hierarquia na rede, conectividade, cooperação e fluxos efetivamente estabelecidos com os restantes nós do sistema urbano e territórios envolventes.

## EVOLUÇÃO

A **disponibilização de serviços de interesse geral** que respondam às necessidades da comunidade e dos cidadãos num quadro de melhoria da qualidade de vida e do bem-estar das populações é a **primeira função do sistema urbano e condição essencial de equidade territorial**. Estes serviços estão sujeitos a obrigações específicas de serviço público, de natureza social, económica ou não económica, e podem ser prestados quer pelo Estado, quer pelo setor privado. Relevam os serviços sociais de interesse geral, que assentam nos princípios da solidariedade e da igualdade de acesso, abordados no tema 'Serviços, Coesão e Equidade', no âmbito do Sistema Social.

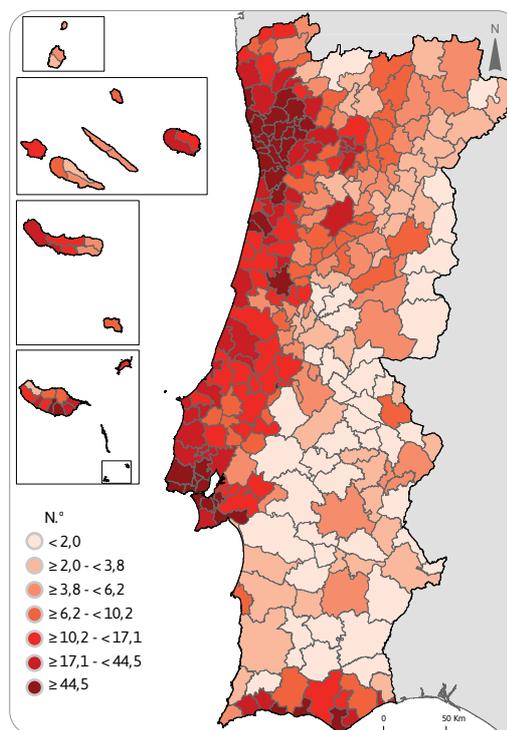
O papel dos centros urbanos no suporte ao desenvolvimento territorial depende igualmente de múltiplas outras funções que acrescem à disponibilização de serviços de interesse geral, destacando-se o comércio e serviços de proximidade e as oportunidades de emprego, associadas ao dinamismo das atividades económicas, condição essencial para a fixação da população e o aumento da qualidade de vida.

**Peso da população do escalão etário 25-34 anos desempregada registada sobre a população residente do mesmo escalão etário, por NUTS III, 2020**



Fonte: DGT e INE

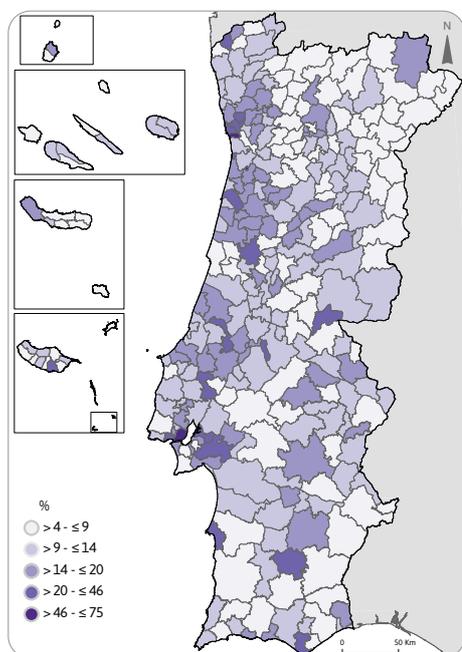
**Densidade de empresas não financeiras, por município, 2017**



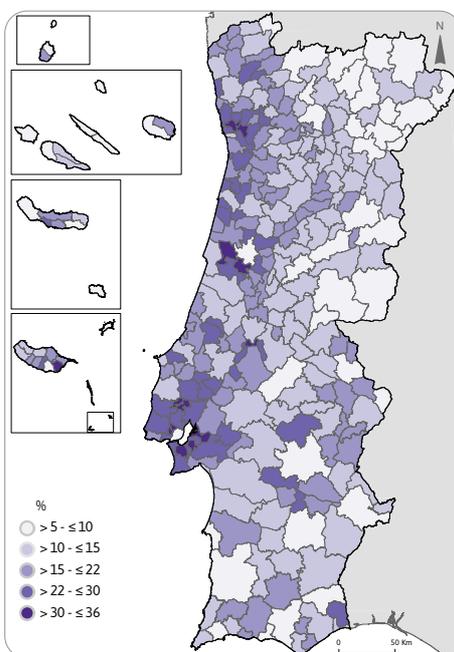
Fonte: DGT e INE

Em 2020, e ao nível sub-regional, o peso do desemprego jovem (25-34 anos) na população residente, bem como a densidade de empresas não financeiras por município, em 2017, evidenciavam as **desigualdades territoriais em matéria de acesso a oportunidades de emprego** e a importância da criação de serviços e atividades económicas que permitam fixar e atrair população de forma mais equitativa no território nacional.

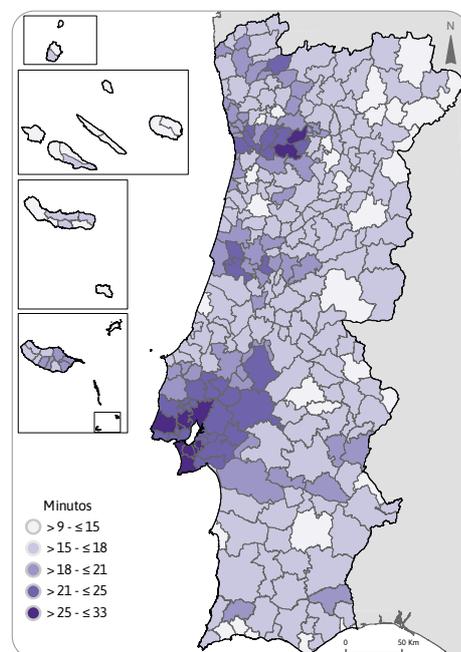
**População que entra no município para trabalhar ou estudar, por município, 2021**



**Proporção da população que sai do município para trabalhar ou estudar, por município, 2021**



**Duração média dos movimentos pendulares, por município, 2021**



Fonte: INE (Censos 2021)

A distribuição espacial dos municípios com maior proporção de entrada ou saída de população oriunda de outros municípios para trabalhar ou estudar, bem como a variação dos tempos médios de deslocação diária entre a residência e o local de trabalho ou estudo refletem as **relações de interdependência entre centros urbanos e entre estes e a sua envolvente periurbana e rural, destacando as metrópoles e os centros urbanos regionais onde se concentram as principais funções urbanas.**

Em 2021, **59% da população portuguesa trabalhava ou estudava no seu município de residência, 32% noutro município** e os restantes sem local fixo ou no estrangeiro. A Área Metropolitana de Lisboa (AML) apresentava a maior proporção de população que trabalhava ou exercia a sua profissão num município distinto daquele em que residia (39%), seguida da região Norte (31%), Região Autónoma da Madeira (29%) e Centro (28%). **A maioria da população nacional que se deslocava por motivos de trabalho ou estudo demorava menos de 15 minutos (54%),** sendo a AML a região com maior tempo médio de deslocação (25 minutos), acima da média nacional (20 minutos) e contrastando com a Região Autónoma dos Açores (14 minutos), que apresentava o menor tempo médio de deslocação.

## DESAFIOS

As condições de acesso às **funções urbanas**, tais como **serviços de interesse geral e atividades económicas geradoras de emprego**, constituem **fatores críticos para assegurar a equidade territorial da qualidade de vida das comunidades.** O PNPOT identifica o desafio de **reforçar o acesso aos serviços de interesse geral, associado a um aumento da atratividade populacional e da inclusão social.** Para tal, importa:

- **Aprofundar a cooperação e coordenação ao nível das áreas urbanas funcionais**, no âmbito das políticas de provisão de serviços de interesse geral e da organização espacial de outras funções urbanas, nomeadamente de natureza comercial, empresarial e industrial, **suportadas na estruturação policêntrica do território;**
- **Implementar processos de governança territorial** que mobilizem as lideranças locais, promovam a articulação intermunicipal e interinstitucional e que envolvam os prestadores e utentes na conceção e concretização de soluções que atendam às necessidades da população;
- **Definir políticas para os setores do comércio, serviços e restauração** tirando partido do cadastro comercial na avaliação e identificação de oportunidades de negócio para os operadores económicos;
- **Criar sinergias entre recursos e capacidades a escalas relevantes**, para melhorar a eficiência e qualidade dos serviços de interesse geral.

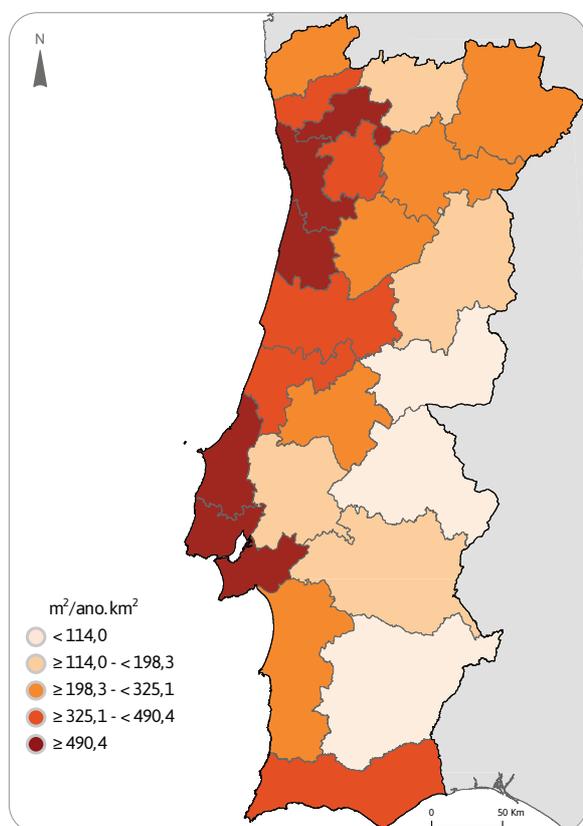


O sistema urbano deverá contribuir para minimizar a perda e degradação dos solos com maior valor. O aumento da eficiência da utilização do espaço urbano, a procura de um equilíbrio entre as dinâmicas de urbanização e edificação e de reutilização de territórios artificializados, bem como a minimização dos impactos negativos da urbanização extensiva e da ocupação dispersa são fundamentais para a sustentabilidade do solo.

## EVOLUÇÃO

Entre 2007 e 2018, a área artificializada do continente aumentou cerca de 6%. No mesmo período, a taxa de artificialização bruta do solo (Land Take) – que avalia a artificialização de territórios agrícolas, florestais, seminaturais e naturais, zonas húmidas e corpos de água num dado período – foi de 296,2 m<sup>2</sup>/ano.km<sup>2</sup>, correspondente a uma artificialização média diária de 7,2 ha. O processo inverso teve uma expressão comparativamente reduzida.

Taxa de artificialização líquida do solo, por NUTS III, 2018



O mapeamento da taxa de artificialização líquida por sub-regiões evidencia uma distribuição espacial análoga à da população residente no continente, decrescendo do litoral para o interior do território.

Entre 2007 e 2018, as taxas mais elevadas ocorreram na Área Metropolitana do Porto (1.059,9 m<sup>2</sup>/ano.km<sup>2</sup>) e na Área Metropolitana de Lisboa (AML) (863,2 m<sup>2</sup>/ano.km<sup>2</sup>). Destacaram-se ainda o Aveiro e a Região de Aveiro, com valores superiores a 500 m<sup>2</sup>/ano.km<sup>2</sup>. O Alto Alentejo e a Beira Baixa apresentaram as menores taxas: 72,9 e 98,8 m<sup>2</sup>/ano.km<sup>2</sup>, respetivamente.

Ainda no mesmo período, a taxa de crescimento da área artificializada foi superior à taxa de crescimento da população em todas as regiões do continente, registando-se decréscimos populacionais na maioria das regiões, bem como no continente.

Fonte: DGT

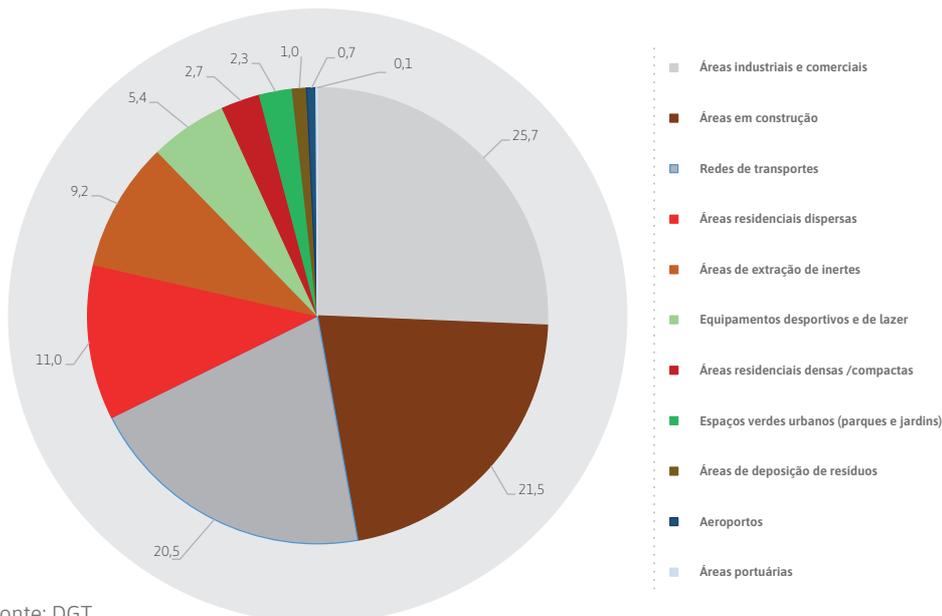
A AML e o Algarve foram as únicas regiões onde o número de residentes aumentou, ainda que a uma taxa inferior à da área artificializada. Assim, face às necessidades ditadas pelo crescimento populacional, o consumo de solo não artificializado verificado neste período pode ser qualificado como ineficiente, conclusão comprovada pela análise da eficiência dos territórios artificializados por habitante no período 2015-2018. Os territórios artificializados registaram um crescimento superior ao da população na maioria do território continental, exceto na AML, onde o crescimento populacional foi superior ao da área artificializada. Deste modo, a AML denota desde 2015 uma trajetória de densificação da sua área artificializada.

Entre 2007-2018, os principais processos determinantes da artificialização do território foram a criação ou expansão de áreas industriais e comerciais (26%), estaleiros de construção (22%), redes de transportes (21%) e áreas residenciais dispersas (11%), os quais, conjuntamente, foram responsáveis por cerca de 80% do consumo de solo não artificializado.

A artificialização de solo para a criação ou expansão de áreas residenciais dispersas superou largamente o consumo de solo para áreas residenciais densas e compactas (2,7%), o que revela a prevalência das dinâmicas de ocupação dispersa nos processos de expansão urbana e edificação.

A análise da artificialização do solo em áreas classificadas como solo urbano nos PDM revela que, em 2018, mais de metade dos municípios do continente (145) apresentavam uma proporção de solo urbano não artificializado superior a 50%, situação potenciadora da continuidade do aumento do consumo de solo não artificializado para processos de urbanização e nova construção.

### Determinantes da artificialização bruta do território, Portugal continental, 2007-2018



Fonte: DGT

As dinâmicas de reconversão e reutilização de territórios artificializados são fundamentais para a concretização de um sistema urbano sustentável, porque promovem a reabilitação do edificado já existente e a densificação dos aglomerados, evitando assim o consumo de territórios ainda não artificializados. Constatou-se que no período 2007-2018, a taxa de reconversão de territórios artificializados no continente foi de 7,0 m<sup>2</sup>/ano.km<sup>2</sup>, correspondente a uma **reutilização média diária de territórios artificializados de 0,2 ha**.

Em 2021, 5,4% do território continental encontrava-se edificado. **87% das áreas edificadas eram áreas isoladas ou dispersas, 11% eram aglomerados e 2% eram áreas não residenciais**. No entanto, apesar de mais numerosas, as áreas isoladas ou dispersas constituíam 19% da superfície edificada, enquanto os aglomerados representavam 77% da mesma e os restantes 4% estavam afetos a áreas não residenciais.

A análise da relação entre as áreas edificadas e a classificação do solo em planos municipais revelava que **os aglomerados apresentavam cerca de 85% da sua superfície implantada em solo urbano**. Ao invés, quer **as áreas isoladas ou dispersas, quer as áreas não residenciais dispunham, respetivamente, de 69% e 63% da sua superfície inserida em solo rústico**.

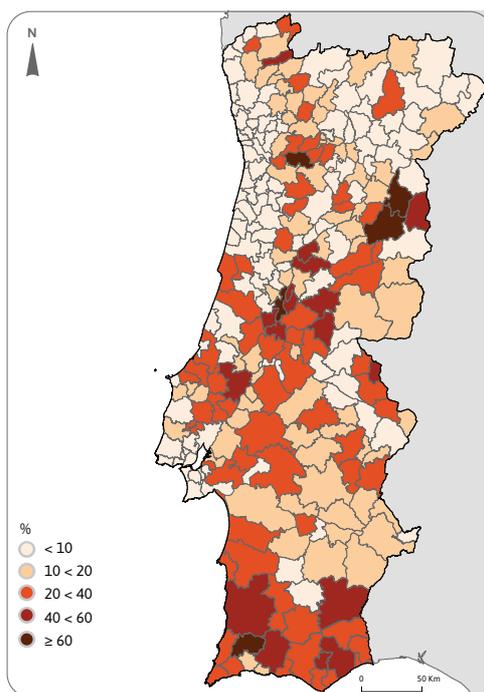
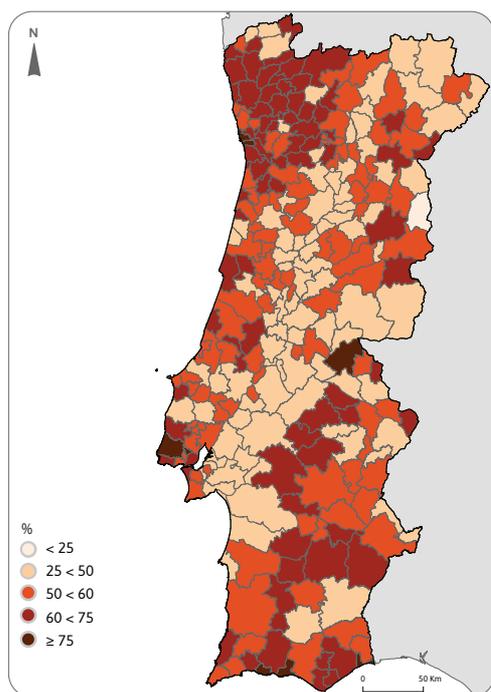
A proporção de solo urbano do continente que se encontrava edificada em 2021 era em média de 50%, registando um valor máximo de 89,2% em Vila Real de Santo António e um mínimo de 23,7% em Almeida. Entre 2018 e 2021, com a revisão dos PDM, a generalidades dos municípios reduziram os perímetros, sublinhando-se a redução de 47% em Montemor-o-Novo.

Decorrente da implementação de políticas mais restritivas de regulação do uso do solo e da atualização de muitos PDM, **entre 2011 e 2021 o número de edifícios clássicos localizados fora do perímetro urbano decresceu cerca de 14% no continente**.

Não obstante a maior restrição à edificação em **solo rústico** verificada na década 2011-2021, em 2021 **a proporção deste solo que se encontrava edificado ainda era superior a 10% em onze municípios do continente**.

Proporção de solo urbano edificado, por município, 2021

Proporção de edifícios clássicos localizados fora do perímetro urbano, por município, 2021



Fonte: DGT

## DESAFIOS

Para alcançar a meta europeia 'No Net Land Take by 2050', que preconiza uma artificialização líquida do território nula em 2050, e responder ao desafio definido no PNPT de assegurar uma gestão sustentável dos recursos naturais, nomeadamente através da valorização do recurso solo e do combate ao seu desperdício, é necessário:

- **Promover processos integrados de reabilitação urbana** que promovam a qualificação e atratividade das áreas artificializadas, otimizando a sua (re)utilização em detrimento da nova urbanização ou edificação;
- **Incrementar uma gestão eficiente das Áreas Urbanas Funcionais**, baseada na complementaridade funcional entre centros urbanos de diferentes dimensões e aglomerados rurais, como estratégia para maximizar a (re)utilização das áreas edificadas existentes e minimizar os fenómenos de ocupação dispersa;
- **Fomentar a reconversão e a renaturalização de territórios artificializados**, nomeadamente de corredores e sistemas ecológicos urbanos cujos serviços apresentem um benefício superior ao uso atual.

# HABITAÇÃO E REABILITAÇÃO URBANA

A promoção do **acesso a habitação condigna e adequada aos rendimentos e à dimensão dos diferentes agregados familiares** e a reabilitação urbana contribuem para a salvaguarda e garantia da equidade e coesão territorial, estabilização do grau de artificialização do solo, qualificação das cidades e do seu espaço público garantindo o acesso inclusivo a espaços de qualidade, bem como a valorização da paisagem urbana e periurbana.

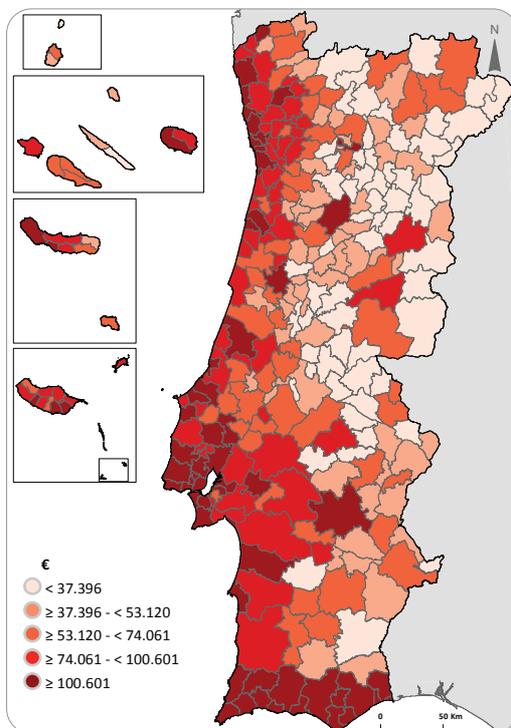
## EVOLUÇÃO

A análise da densidade de alojamentos por município, em 2021, permite constatar as disparidades na distribuição espacial da oferta de habitação no território nacional, com uma maior concentração nas regiões do litoral, em particular nas áreas metropolitanas e no Algarve.

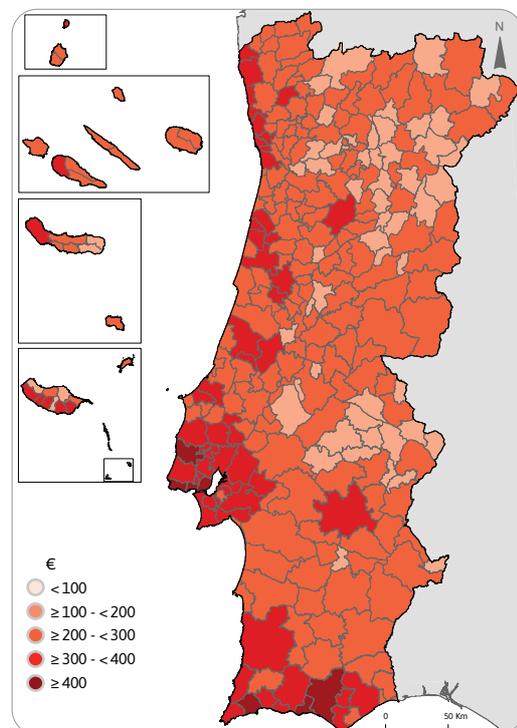
Entre 2011 e 2021, o crescimento do parque habitacional no território nacional foi significativamente inferior ao verificado em décadas anteriores, quer no que respeita ao número de edifícios (0,8%), quer de alojamentos (1,7%), contrastando com as taxas de crescimento observadas entre 1970 e 2011 – superiores a 10% para os edifícios e entre 16% e 25% para os alojamentos. Esta diminuição da dinâmica de construção nova reflete-se também na proporção de edifícios construídos na última década face ao total do parque habitacional: 3% em 2021 face a 14% em 2011.

Em 2021, Portugal dispunha de um parque habitacional com quase seis milhões alojamentos clássicos (5.970.677), dos quais **69% ocupados como residência habitual, 19% como residência de uso sazonal ou secundária e 12% vagos**. O Algarve era a única região que apresentava uma proporção de alojamentos de residência habitual inferior ao total de alojamentos (39%). Entre as restantes regiões, o peso das residências habituais face ao total de alojamentos variou entre 62% no Alentejo e 80% na Área Metropolitana de Lisboa (AML).

Valor médio dos contratos de compra e venda dos prédios urbanos transacionados, por município, 2019



Valor médio mensal das rendas dos fogos arrendados, por município, 2021



Fonte: DGT (CAOP) e INE

Em 2021, 70% dos alojamentos clássicos de residência habitual, eram ocupados pelo proprietário, o que representa um **decréscimo do peso da habitação própria face a 2011 (73%)**. No mesmo ano, a maioria dos proprietários de alojamentos de residência habitual (62%) não tinha encargos financeiros relacionados com a aquisição da habitação. Nos 38,4% de alojamentos com encargos de compra, o valor médio mensal dos encargos foi de 361€, um valor que decresceu comparativamente aos 395€, em 2011.

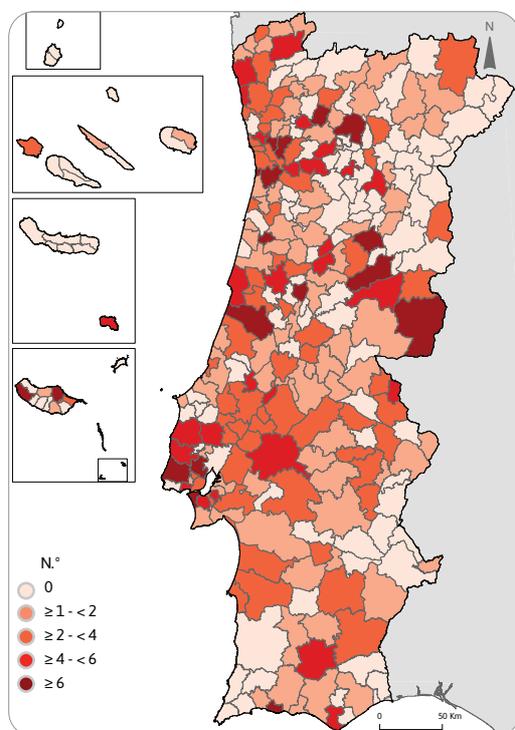
A proporção de fogos ocupados em regime de arrendamento aumentou de 20% para 22% entre 2011 e 2021. As regiões com maior peso de alojamentos em regime de arrendamento foram a AML (29%) e o Algarve (23%). Este aumento da procura de habitação em regime de arrendamento foi acompanhado de um aumento de 42% do valor médio mensal das rendas no mesmo período, situando-se o valor médio mensal de renda em 334€ em 2021, quando em 2011 foi de 235€. A AML apresentou o valor médio mensal de rendas de casa mais elevado (403€), sendo também a região com maior percentagem de alojamentos com rendas superiores a 1.000€.

Quanto à adequação dos alojamentos face à dimensão dos agregados familiares, em 2021, apenas 24% dos alojamentos em Portugal foi considerado como tendo uma lotação normal, 13% estavam sobrelotados e a maioria apresentava divisões excedentes face ao agregado familiar (64%). As regiões autónomas da Madeira (23%) e Açores (17%) apresentaram a maior proporção de alojamentos sobrelotados, seguidas do Algarve e AML, com 17% e 15%, respetivamente.

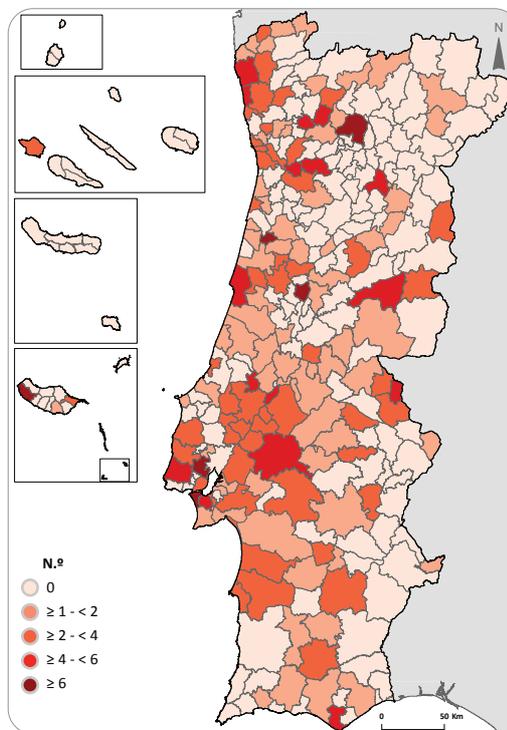
A maioria dos edifícios (64%) estava em bom estado de conservação, uma vez que não necessitava de reparações. A região com o parque habitacional em melhor estado de conservação era o Algarve, com 71% dos edifícios sem necessidade de reparações, contrastando com a Região Autónoma da Madeira em que quase metade dos edifícios (43%) necessitava de alguma intervenção.

As Áreas de Reabilitação Urbana (ARU) e as Operações de Reabilitação Urbana (ORU), são instrumentos privilegiados para a reabilitação e requalificação das áreas mais degradadas das cidades, qualificação do parque habitacional e garantia de acesso a habitação condigna. A maioria dos municípios têm recorrido a estes mecanismos, ainda que o reduzido número de ORU reflita ainda alguma lentidão dos seus processos de aprovação e implementação.

Áreas de Reabilitação Urbana (ARU), por município, 2019



Áreas de Reabilitação Urbana (ARU) com Operações de Reabilitação Urbana (ORU) aprovadas, por município, 2019



Fonte: DGT

A evolução dos indicadores apresentados, relativamente à disponibilidade de habitação e às dinâmicas dos mercados de arrendamento e de compra e venda de prédios urbanos, releva uma **diferenciação da disponibilidade e custo da habitação no território nacional**. Esta distinção é marcada pela dicotomia litoral/interior e, em algumas das variáveis, reflete o dinamismo atingido pelos centros urbanos regionais, embora, em muitos casos, essa individualização dos municípios perante a sua envolvente decorra de fatores específicos – o turismo e atividades associadas, a recuperação do património e o dinamismo e iniciativa das autarquias e de outros atores locais.

## DESAFIOS

A promoção do acesso a habitação condigna, da reabilitação urbana, da qualificação do espaço público, num quadro de equidade e coesão territorial preconizado no PNPOT, requer:

- Apoiar os processos de **reabilitação urbana e do edificado em detrimento da construção nova**;
- Alargar os beneficiários da política de habitação e **reduzir a sobrecarga das despesas das famílias com habitação no regime de arrendamento**.

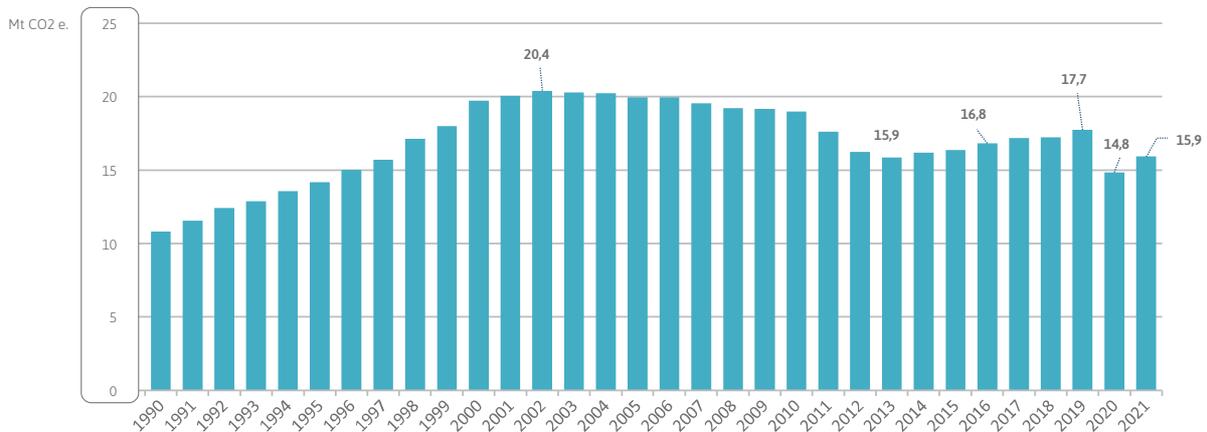


A **mobilidade é determinante para a eficiência do sistema urbano** nacional e **promotora de equidade territorial**, nomeadamente no acesso aos serviços de interesse geral. As infraestruturas e sistemas de mobilidade urbana e metropolitana são essenciais para a **sustentabilidade económica e ambiental** dos seus processos produtivos, para a **descarbonização** e para o **bem-estar e qualidade de vida** dos cidadãos.

## EVOLUÇÃO

Em 2021 o **setor dos transportes**, em grande parte dominado pelo tráfego rodoviário, **foi responsável por 28,4% do total das emissões nacionais** de gases com efeito de estufa (GEE). Em 2005, este valor representava 12% do total das emissões de GEE, o que representa um aumento de 16,4 pontos percentuais.

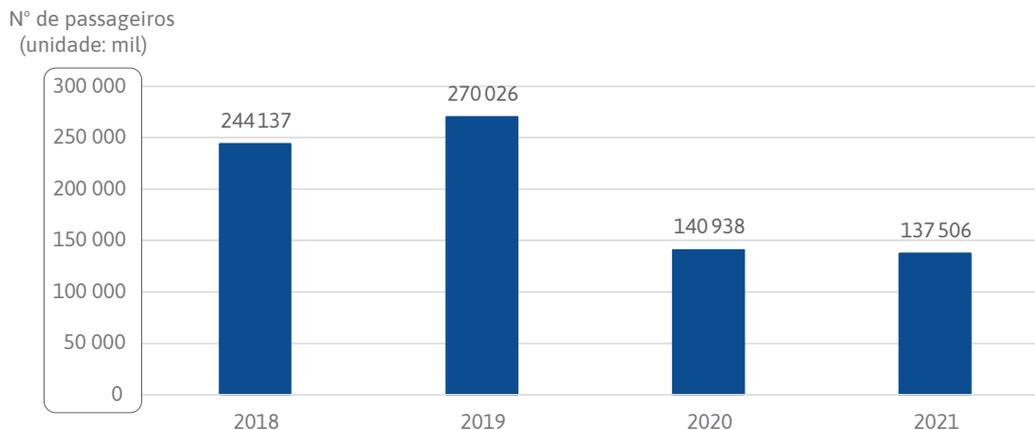
**Evolução das emissões dos transportes, 1990-2021**



Fonte: APA (Inventário Nacional de Emissões 2023)

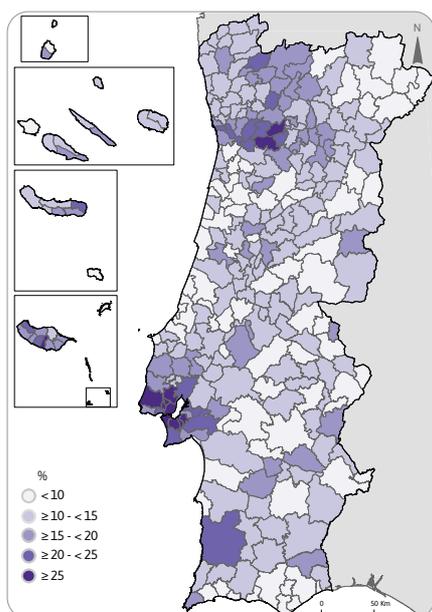
A **utilização dos transportes públicos coletivos**, por permitir uma mobilidade de elevada eficiência energética, constitui um indicador relevante da sustentabilidade da mobilidade urbana. O metropolitano é um dos modos de transporte de eleição, nas áreas metropolitanas de Lisboa e Porto. Em 2019, o **número de passageiros transportados por sistemas de metropolitano** aumentou 10,6% em relação ao ano anterior. Já em 2020, em resultado das restrições à circulação impostas pelo combate à pandemia de COVID-19, a redução de passageiros foi da ordem dos 47,8% e em 2021, pelo mesmo motivo, ainda se verificou uma redução de 2,4%.

**Evolução do número de passageiros transportados por sistemas de metropolitano, 2018-2021**

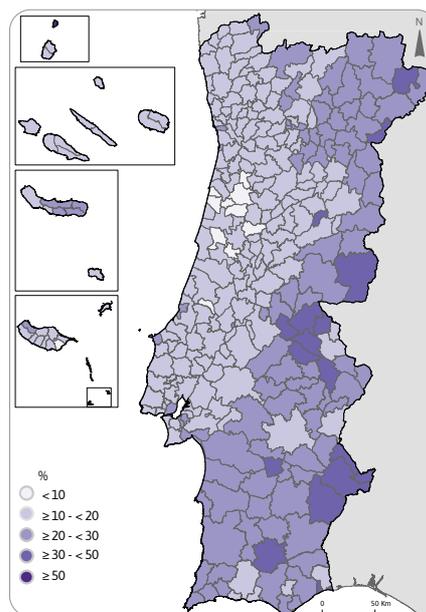


Fonte: INE (Estatísticas dos Transportes e Comunicações 2021)

### Proporção da população que utiliza transporte coletivo nas deslocações pendulares, por município, 2021

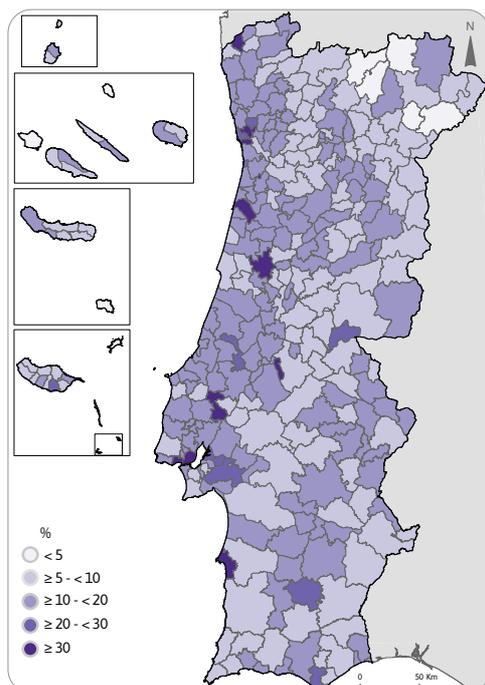


### Proporção da população que utiliza o modo pedonal nas deslocações pendulares, por município, 2021



Fonte: DGT (CAOP) e INE

### Peso das entradas pendulares de trabalhadores e de estudantes na população residente, por município, 2021



Respondendo simultaneamente a objetivos de melhoria de acessibilidade, redução do congestionamento de tráfego e aumento da equidade de acesso aos serviços de transporte, a monitorização da **proporção de utilização de modos de transporte mais sustentáveis**, como o transporte coletivo, e modos suaves, como o pedonal, é um indicador fundamental de sucesso das políticas de mobilidade urbana.

A atração de trabalhadores e de estudantes constitui uma medida da dimensão funcional dos centros urbanos. A análise dos dados disponíveis para 2021 evidencia que alguns **centros urbanos apresentavam um potencial funcional significativo de polarização dos seus subistemas territoriais**, pelo que a promoção da mobilidade sustentável deve entrar na equação das suas políticas de desenvolvimento urbano.

Fonte: DGT (CAOP) e INE

## DESAFIOS

A **mobilidade é um fator essencial para o desenvolvimento socioeconómico e a coesão territorial** e é **o maior desafio das metrópoles portuguesas** identificado pelo PNPOT. Simultaneamente, face às metas nacionais e internacionais estabelecidas, Portugal deve **reduzir significativamente as emissões do setor dos transportes**, muito dependente do modo rodoviário e, particularmente do automóvel individual, o que implicará o **reforço da mobilidade sustentável e inclusiva**, com uma oferta diversificada e de baixas emissões. Neste contexto, mostra-se crítico:

- **Planear e gerir a mobilidade à escala metropolitana e supramunicipal**, consolidando a descentralização de competências e a reorganização dos serviços de transportes públicos;
- **Afirmar um modelo multimodal**, cuja oferta reflita as externalidades positivas do uso do transporte coletivo e não discrimine negativamente as populações periféricas;
- **Promover outros modos e tecnologias de transporte**, incluindo os modos suaves, como o pedonal e bicicleta, e soluções de mobilidade partilhada e elétrica;
- **Assegurar o planeamento e desenvolvimento de atividades económicas e de serviços**, que permitam o seu acesso em deslocações com duração, preferencialmente de, até 15 minutos.



# AMBIENTE URBANO

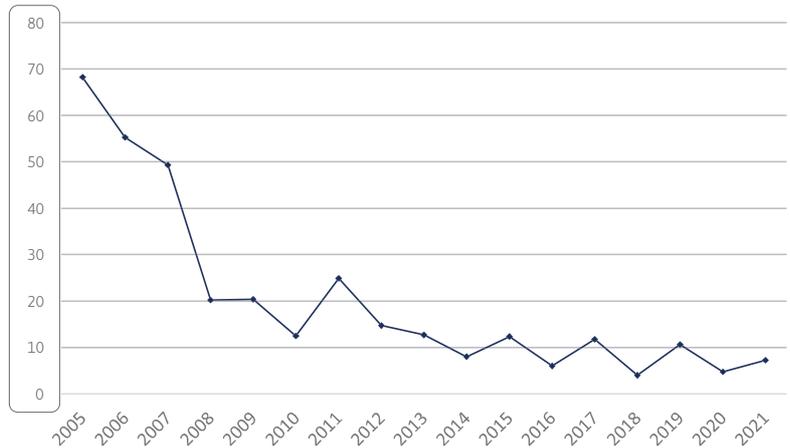
A **qualidade do ambiente urbano é decisiva** para a saúde, bem-estar e qualidade de vida nos centros urbanos. Tratando-se de um todo complexo e interrelacionado, requer uma estratégia integrada em matéria de gestão da qualidade do ar e da água, exposição ao ruído, valorização de resíduos, solo, qualidade do ambiente construído e eficiência energética dos edifícios, mobilidade, disponibilidade de espaços verdes de recreio e lazer e outras condições que contribuem para a sustentabilidade urbana.

## EVOLUÇÃO

A qualidade do ar em ambiente urbano está profundamente ligada à possibilidade de uma percentagem significativa de população poder estar exposta a níveis mais elevados de poluição atmosférica e da existência de potenciais efeitos na saúde. A melhoria da qualidade do ar alcançada desde meados da primeira década de 2000 é relevante e está relacionada com a implementação de legislação, nomeadamente através da adoção de instrumentos e políticas de redução das emissões e do estabelecimento de objetivos e normas de qualidade do ar.

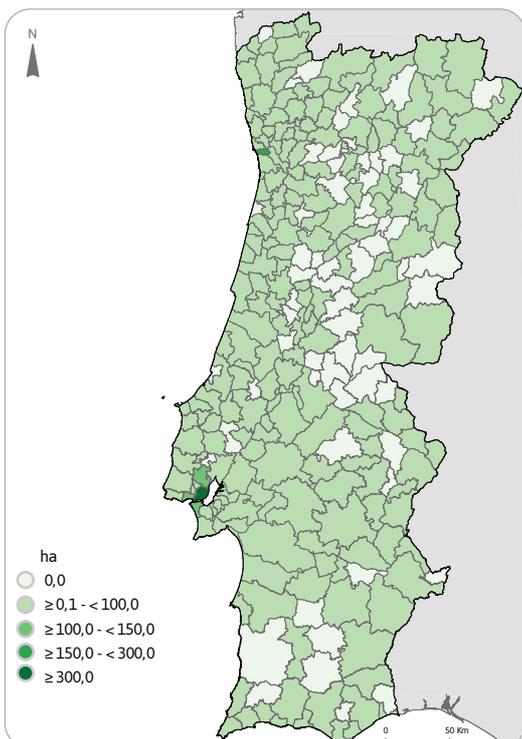
Entre 2005 e 2021, observou-se uma **melhoria da qualidade do ar significativa, com uma redução no número médio de dias em que o Índice de Qualidade do Ar (IQA) em ambiente urbano foi classificado como ‘Fraco’ ou ‘Mau’**. No entanto, ainda persistem problemas de poluição atmosférica, sobretudo em áreas urbanas, com repercussões na saúde humana, principalmente ao nível dos poluentes dióxido de azoto (NO<sub>2</sub>), partículas (PM<sub>10</sub> e PM<sub>2,5</sub>) e ozono (O<sub>3</sub>). A tendência de oscilação ascendente e descendente observada a partir de 2013 está relacionada com fenómenos que não dependem unicamente de atividades de origem humana, como forte radiação solar, temperaturas mais elevadas e estabilidade atmosférica, que ocorrem sobretudo no período de verão, situação que varia, nomeadamente, consoante a existência de anos de maior ou menor seca ou de ocorrência de ondas de calor.

**Evolução do número médio de dias com IQAr ‘fraco’ ou ‘mau’ em ambiente urbano, 2005-2021**



Fonte: APA, CCDR Norte, CCDR Centro, CCDR Lisboa e Vale do Tejo, CCDR Alentejo, CCDR Algarve, DRA Madeira, DRA Açores

**Parques e jardins em área urbana, por município, 2018**

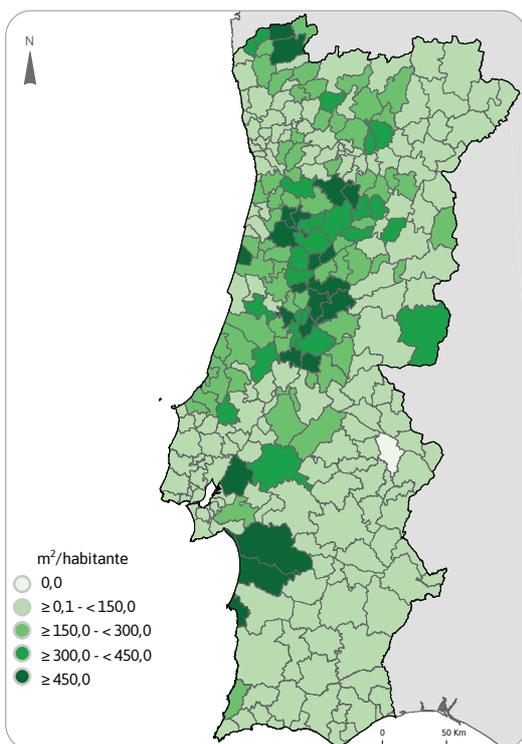


**A infraestrutura verde nos centros urbanos tem um papel crítico na promoção de objetivos de sustentabilidade e resiliência.**

Em 2018, a disponibilidade **de áreas de parques e jardins em contexto urbano** revelava valores muito distintos entre os vários municípios, com máximos para Lisboa (408 ha), destacando-se também o Porto (162 ha) e outros três municípios com mais de 100 ha: Almada, Loures e Oeiras.

Fonte: DGT

### Capitação de espaços verdes disponíveis para fruição em área urbana, por município, 2018

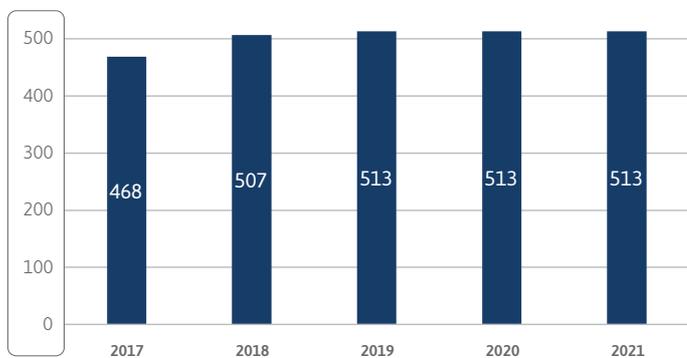


Os **espaços verdes disponíveis para fruição em área urbana** adicionam as áreas florestais às áreas de parques e jardins e a sua capitação evidencia a existência de diversos municípios menos urbanizados (liderados por Mira, Góis, Pampilhosa da Serra, Grândola, Benavente e Arcos de Valdevez) que oferecem áreas verdes, usualmente não disponíveis em meio urbano, cujo contributo para a sustentabilidade urbana é de valorizar.

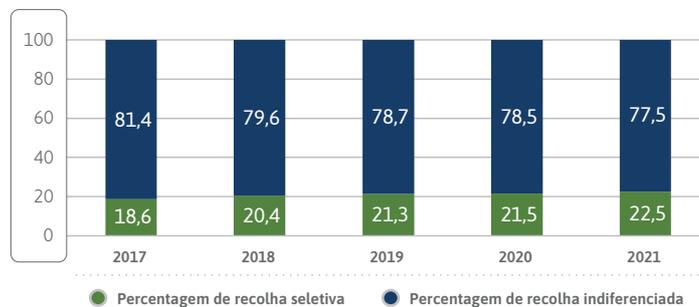
Fonte: DGT (CAOP) e INE

A **produção de resíduos está associada à atividade humana**, o que torna a sua adequada gestão e prevenção estratégicas no âmbito da eficiência no uso de recursos naturais e na promoção da qualidade da vida urbana.

### Kg de resíduos urbanos gerados por habitante, 2017 a 2021



### Proporção da recolha indiferenciada e seletiva no total de resíduos urbanos recolhidos, em Portugal, 2017 a 2021



Fonte: INE (Estatísticas do Ambiente 2021)

Fonte: INE (Estatísticas do Ambiente 2021)

A produção de resíduos urbanos por habitante manteve-se estável nos 513kg de resíduos por ano, entre 2019 e 2021, após um aumento significativo de 2017 (468 kg/habitante) para 2018 (507kg /habitante). Apesar do crescimento contínuo desde 2017, a percentagem de recolha seletiva de resíduos urbanos mantém-se baixa, não atingindo em 2021 um quarto dos resíduos urbanos recolhidos.

## DESAFIOS

A dimensão ambiental do **desenvolvimento urbano sustentável** é um desafio reiterado **por compromissos internacionais**, como a **Agenda 2030** e a **Nova Agenda Urbana das Nações Unidas**, o **Acordo de Paris**, o **Pacto Ecológico Europeu** e a **Nova Carta de Leipzig**. Neste sentido, o PNPOT visa a promoção de cidades mais compactas e verdes, com maior conforto urbano, proteção da saúde humana e da qualidade de vida, mais eficientes no uso da energia e da água e contribuindo de forma significativa para a descarbonização. É necessário:

- **Reforçar as infraestruturas verdes e azuis** no sistema urbano, bem concebidas, geridas e interligadas, incluindo nos seus subsistemas territoriais e corredores;
- **Gerir a qualidade do ar, água, solo, ruído, resíduos**, evitando a degradação dos recursos naturais e promovendo a prevenção e redução da poluição em ambiente urbano;
- **Fomentar a eficiência energética**, bem como edifícios com impacto neutro no clima, que contribuem para reduzir as emissões de gases com efeito de estufa.



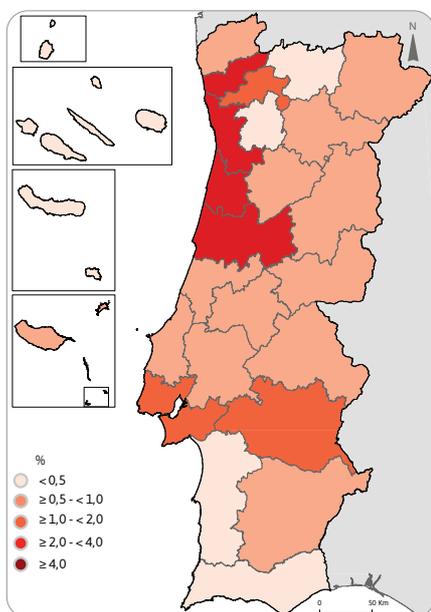
# ECONOMIA, CONHECIMENTO E INOVAÇÃO

A transformação tecnológica gera efeitos económicos e sociais em especial nos centros urbanos, incluindo o **aumento da produtividade, novas oportunidades de mercado, novos serviços digitais e novas dinâmicas de emprego**. As suas potencialidades alargam-se a outros domínios, ao oferecer **soluções mais sustentáveis e que podem contribuir eficazmente para a circularidade e para a descarbonização e transição energética**. Mas também tem um grande impacto em diversos setores e indústrias tradicionais e interpela a **capacidade de adaptação e inovação territorial**, necessária para garantir o acesso a oportunidades de emprego e desenvolvimento em todo o território.

## EVOLUÇÃO

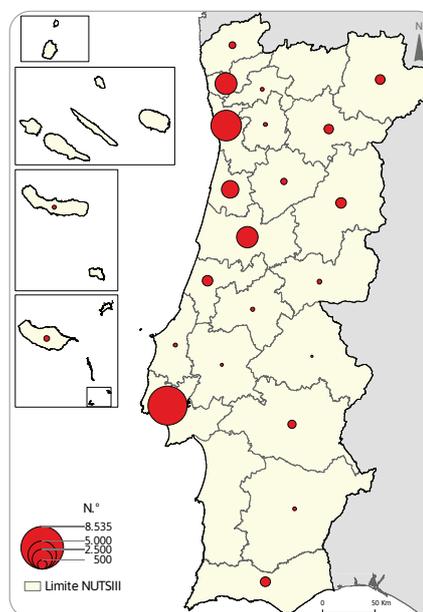
A maior proporção da **despesa em investigação e desenvolvimento (I&D) em percentagem do PIB**, a maior incidência da **população com ensino superior em áreas de ciência e tecnologia (C&T)**, bem como percentagens mais elevadas de **pessoas empregadas em I&D** revelam os territórios mais desenvolvidos da economia do conhecimento e com maior potencial de transformar a inovação em crescimento regional.

Proporção da despesa I&D no PIB, por NUTS III, 2020



Fonte: DGT (CAOP) e INE

Diplomados do ensino superior em áreas de C&T, por NUTS III, 2021



Fonte: DGT(CAOP) e INE

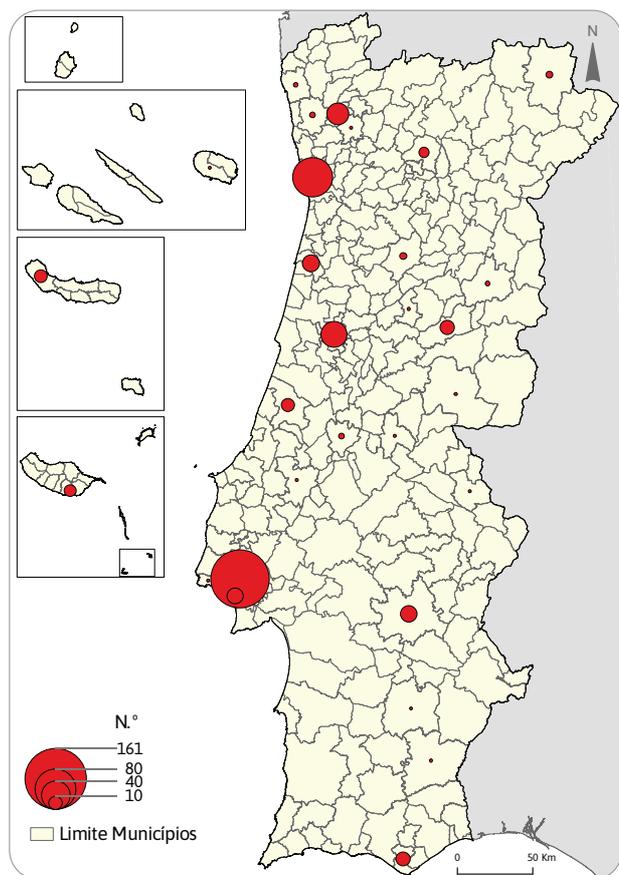
O **Inquérito ao Potencial Científico e Tecnológico Nacional** mostra que, **em 2021, a despesa total nacional em I&D** atingiu 3.609 milhões de euros, representando **1,68% do PIB nacional, o que representa um crescimento de 12% em relação ao ano anterior**. O setor Empresas é o que mais investiu em I&D, sendo responsável por 60% da despesa total, com um total de 2.154 milhões de euros, seguido pelo setor Ensino Superior, que representou 33% (1.202 milhões de euros). Em contraste, os setores Estado e Instituições Privadas Sem Fins Lucrativos (IPSFL) foram responsáveis por 5% e 2%, respetivamente.

Em 2020, a Área Metropolitana de Lisboa (AML) e o Norte foram as **regiões que registaram despesa em I&D mais alta, acima do valor nacional, com 1,96% e 1,82%, respetivamente**. Entre as sub-regiões, destacaram-se as regiões de Coimbra e Aveiro, com 2,55% e 2,46%, respetivamente. A Área Metropolitana do Porto, o Cávado e a AML também observaram um alto nível de despesa em I&D em relação ao seu PIB regional, com 2,40%, 2,13% e 1,96%, respetivamente.

A nível nacional, o pessoal total em I&D medido em equivalente a tempo integral (ETI) representou 12,8 indivíduos por mil ativos, enquanto os investigadores em equivalente a tempo integral foram 10,3 por mil ativos, tendo o setor Instituições sido aquele que mais contribuiu para estes valores. **A AML apresentou os valores mais elevados para o pessoal total em I&D e investigadores em proporção da sua população ativa**, com 18,1 e 14,6 indivíduos por mil ativos, respetivamente. **A Região Norte apresentou também valores assinaláveis**, com 13,1 e 10,7 indivíduos por mil ativos, respetivamente. Esta tendência repetiu-se na I&D desenvolvida nos setores Empresas e Instituições.

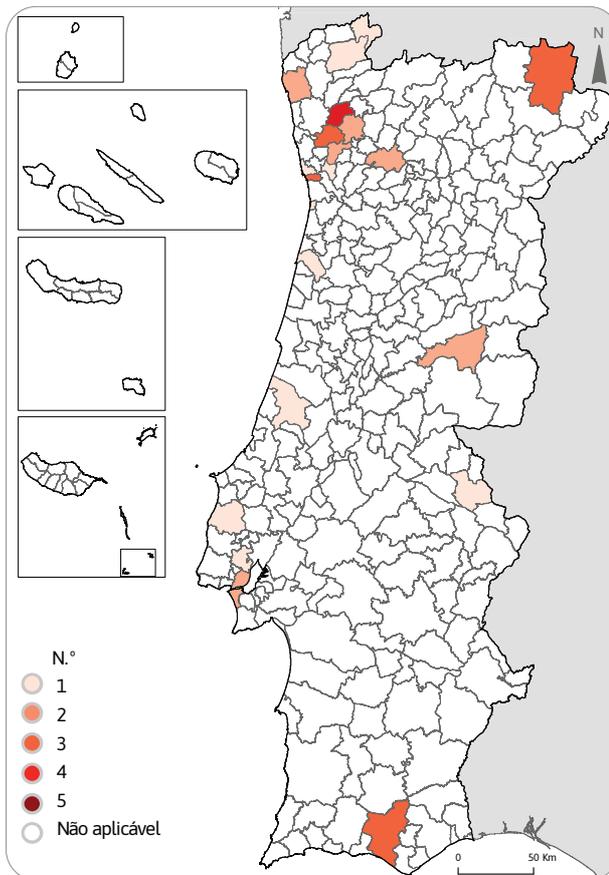
A presença de unidades de I&D identifica a potencial capacitação dos ecossistemas de I&D de base territorial em termos de produção de conhecimento, como suporte da promoção de processos de inovação e diferenciação territorial. Em 2018, verifica-se uma **elevada concentração destas unidades nos grandes centros urbanos, com destaque para Área Metropolitana de Lisboa (122 unidades), seguida da região Norte (92) e da região Centro (69)**. No futuro, outras 'ilhas de inovação' devem ser fomentadas nos centros urbanos regionais e outros, a fim de incentivar a atração e a formação de mão-de-obra jovem, altamente qualificada e especializada e promover o crescimento económico em territórios envelhecidos e em perda demográfica.

Unidades de I&D, por município, 2018



Fonte: DGT (CAOP) e FCT

Participação de municípios nacionais em redes internacionais de desenvolvimento urbano, por município, 2019



Fonte: DGT

Os mecanismos de *networking*, de difusão de inovação e de transferência de conhecimento desempenham um papel preponderante neste desenvolvimento. A **crecente participação de municípios nacionais em redes internacionais de desenvolvimento urbano** é um sinal positivo, designadamente nas parcerias internacionais da Agenda Urbana para a União Europeia, URBACT-Redes de Planeamento e Ação, URBACT-Redes de Implementação, URBACT-Redes de Transferência e IUC - City-to-City.

Verifica-se também uma **significativa participação de municípios portugueses em redes e parcerias urbanas nacionais**, destacando-se a Iniciativa Nacional Cidades Circulares (InC2), desde 2019, envolvendo 32 parceiros oriundos de 28 municípios, em quatro redes de promoção da economia circular aplicada a quatro domínios temáticos.

## DESAFIOS

Um dos principais desafios territoriais desencadeados pela economia do conhecimento prende-se com a conciliação entre a necessidade de manter e reforçar o dinamismo tecnológico em centros urbanos e territórios mais desenvolvidos, de modo a **atingir maior eficiência e competitividade**, e o reforço da capacidade de cada território inovar e criar crescimento, para **atenuar as disparidades territoriais e aumentar a resiliência e coesão territorial**. Neste sentido, o PNPOT preconiza uma coordenação de políticas a todos os níveis, que aposte nas especificidades territoriais e na potenciação dos seus recursos locais diferenciadores (adaptados ao contexto global), para promover:

- **Formação e capacitação**, desenvolvendo a literacia e competências no que respeita às Tecnologias de Informação e Comunicação e Digitalização, e valorizando o potencial dessas tecnologias na criação de empregos;
- **Cooperação científica e tecnológica**, entre empresas, associações empresariais, universidades, centros tecnológicos, organismos públicos e outras partes interessadas;
- **Internacionalização**, incentivando o posicionamento e notoriedade internacionais, no sentido de adaptação às realidades e pressões competitivas globais.

# Vulnerabilidades Críticas

## 4.6



O mapeamento das **Vulnerabilidades Críticas** que condicionam o modelo territorial evidencia as **fragilidades territoriais atuais, com potencial de agravamento das mudanças críticas a longo prazo: 2050**. Os impactos institucionais, sociais e económicos mais significativos e as tendências territoriais que delas resultam requerem um esforço de adaptação liderado por políticas públicas que envolvam pessoas, comunidades, associações, organizações, empresas e Estado nos seus diferentes níveis e sectores.

Os perigos de erosão costeira, inundações, movimentos de massa em vertentes, incêndios rurais, escassez de água, ondas de calor, desertificação do solo e sismos, recomendam que na operacionalização do modelo territorial, a **implementação das medidas** do PNPT relevantes **promovam uma maior resiliência territorial**, uma **melhor adaptação dos usos e ocupações do solo aos níveis de risco** e uma **maior adaptação das comunidades**.

A monitorização das vulnerabilidades críticas deu prioridade à avaliação da evolução da relação entre os perigos e os usos do solo em quatro grandes temas, associados a domínios de política setorial e/ou instrumentos de gestão territorial do âmbito nacional: **inundações, incêndios rurais, litoral e erosão costeira e seca e desertificação do solo**.

PARA ESTRUTURAR A ABORDAGEM DESTESistema, FORAM IDENTIFICADOS QUATRO TEMAS:



### INUNDAÇÕES

As inundações constituirão um **risco acrescido no quadro das alterações climáticas**, sendo que a minimização dos riscos resultará na **diminuição da ocupação edificada em áreas de maior suscetibilidade**. As áreas de maior suscetibilidade a inundações incluem as zonas sujeitas a risco de inundações de origem fluvial, pluvial e costeira.



### INCÊNDIOS RURAIS

A redução da área ardida e da exposição ao risco de pessoas e bens passa pela **alteração dos usos e ocupações do solo, em particular na envolvente das áreas edificadas**. A redução do risco de incêndios rurais carece da articulação entre os instrumentos de planeamento e gestão florestal, de gestão integrada de fogos rurais e os Instrumentos de Gestão Territorial.



### LITORAL E EROSÃO COSTEIRA

As fragilidades territoriais que condicionam o modelo territorial enquanto Vulnerabilidades Críticas, evidenciam um potencial de agravamento a médio e longo prazo. Face à **subida do nível da água do mar, à erosão costeira e à pressão que ela impõe sobre o litoral**, a **redução da pressão urbanística sobre a zona costeira até aos 2.000 metros deve resultar das medidas de mitigação dos riscos e do recuo e adaptação nas situações mais críticas**.



### SECA E DESERTIFICAÇÃO DO SOLO

A **seca recorrente e de matriz e intensidade variável**, bem como a **desertificação do solo e a diminuição das disponibilidades hídricas**, constituem **vulnerabilidades e riscos do território** que se agravam com a aceleração das alterações climáticas e o correspondente aumento da temperatura e da ocorrência de eventos extremos.

## Medidas de política que concorrem para a concretização do PN POT

O PN POT identifica, para as Vulnerabilidades Críticas do Modelo Territorial, 13 medidas de política distribuídas pelos domínios natural, económico e de conectividade. Para além disto, todas as dez medidas do domínio da governança territorial contribuem para concretização do programa.

DOMÍNIO	MEDIDAS QUE CONCORREM PARA AS VULNERABILIDADES CRÍTICAS
NATURAL	1.1 Gerir o recurso água num clima em mudança
	1.2 Valorizar o recurso solo e combater o seu desperdício
	1.3 Afirmar a biodiversidade como um ativo territorial
	1.4 Valorizar o território através da paisagem
	1.6 Ordenar e revitalizar os territórios da floresta
	1.7 Prevenir riscos e adaptar o território às alterações climáticas
	1.8 Valorizar o litoral e aumentar a sua resiliência
	1.9 Promover a reabilitação urbana, qualificar o ambiente urbano e o espaço público
	ECONÓMICO
3.2 Dinamizar as políticas ativas para o desenvolvimento rural	
CONETIVIDADE	4.1 Otimizar as infraestruturas ambientais e de energia
	4.2 Otimizar a conectividade ecológica nacional
	4.4 Renovar, qualificar e adaptar as infraestruturas e os sistemas de transporte
GOVERNANÇA TERRITORIAL	5.1 Promover a informação geográfica
	5.2 Ativar o conhecimento e uma nova cultura territorial
	5.3 Potenciar e qualificar a cooperação territorial
	5.4 Aprofundar a descentralização e promover a cooperação e a governança multinível
	5.5 Experimentar e prototipar soluções inovadoras
	5.6 Reforçar as abordagens integradas de base territorial
	5.7 Fomentar a cooperação intraurbana para uma cidade sustentável e inteligente
	5.8 Fortalecer as articulações rurais-urbanas
	5.9 Dinamizar as articulações interurbanas e os subsistemas territoriais
	5.10 Aprofundar a cooperação transfronteiriça

As inundações constituirão um **risco acrescido no quadro das alterações climáticas**, cujo desagravamento resultará da **contenção da ocupação edificada em áreas de maior suscetibilidade**. As áreas de maior suscetibilidade a inundações incluem as zonas sujeitas a risco de inundações de origem fluvial, pluvial e costeira.

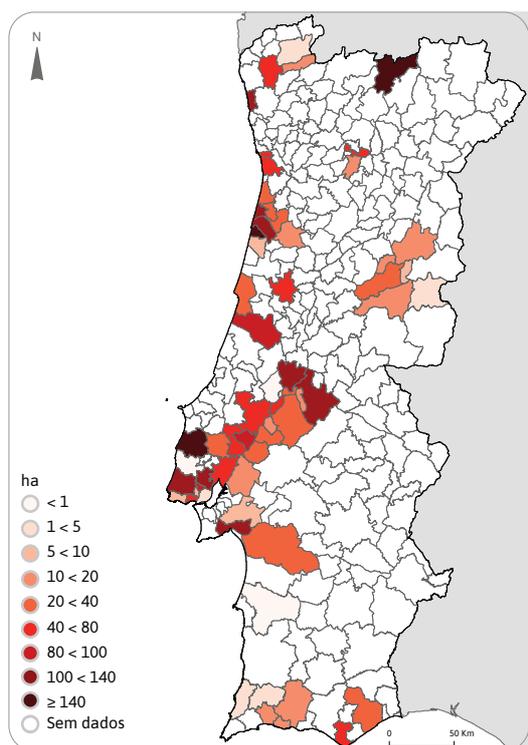
## EVOLUÇÃO

A **delimitação das áreas suscetíveis à inundação** resulta da conjugação dos limites obtidos através da modelação das áreas inundadas para o período de retorno de 100 anos e os limites das seis zonas adjacentes a cursos de água publicadas (zonas ameaçadas pelas cheias). A **artificialização destas áreas vulneráveis com edifícios de habitação** ou que têm subjacente a permanência de população, aumenta a componente de risco.

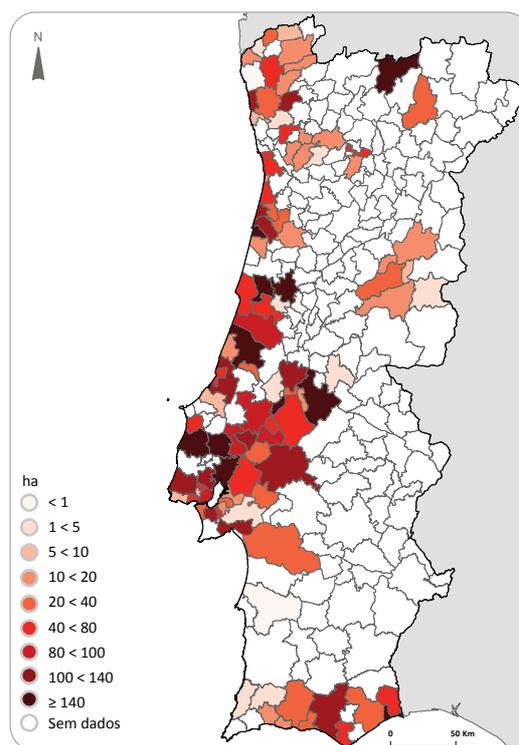
Os novos critérios estabelecidos pela Agência Portuguesa de Ambiente, posteriores a 2018, conduziram à revisão e atualização da cartografia das Áreas de Risco Potencial Significativo de Inundação (ARPSI), desde 2021. Assim, considerando as ARPSI e as zonas adjacentes, a superfície do território potencialmente suscetível a inundação aumentou, correspondendo a uma área de 180.833 ha e abrangendo 114 municípios do continente. Face a 2011, o aumento de área foi de 91.404 ha.

De acordo com a Carta de Regime de Uso do Solo (CRUS, 2021), cerca de 5.000 ha das áreas suscetíveis a inundação eram solo urbano e solo urbanizável e, destes, cerca de 4.400 ha estavam classificados como solo urbano e cerca de 600 ha ainda apresentavam a classificação de solo urbanizável.

Área artificializada em áreas suscetíveis a inundação, por município, 2018



Área artificializada em áreas suscetíveis a inundação, por município, 2021



Fonte: DGT

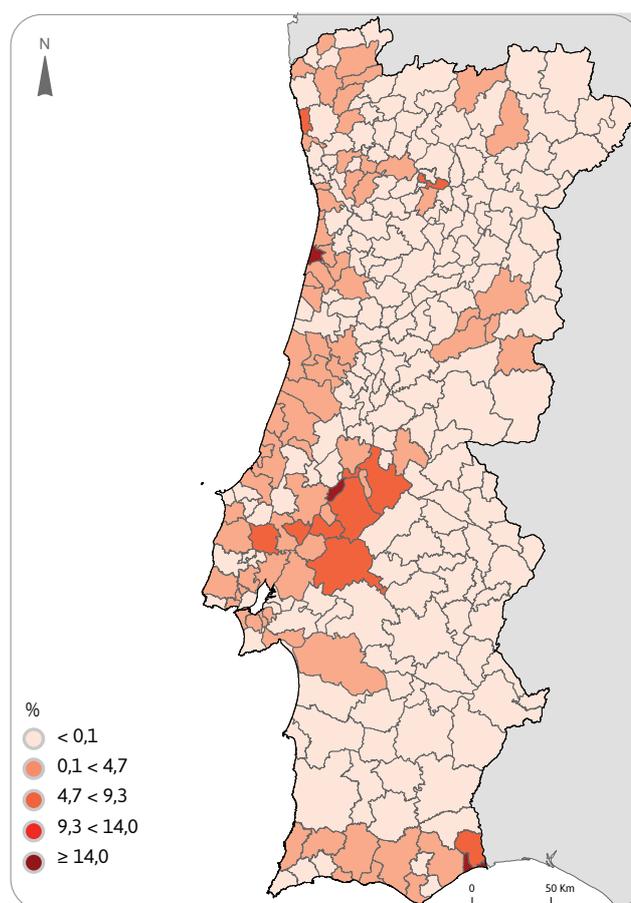
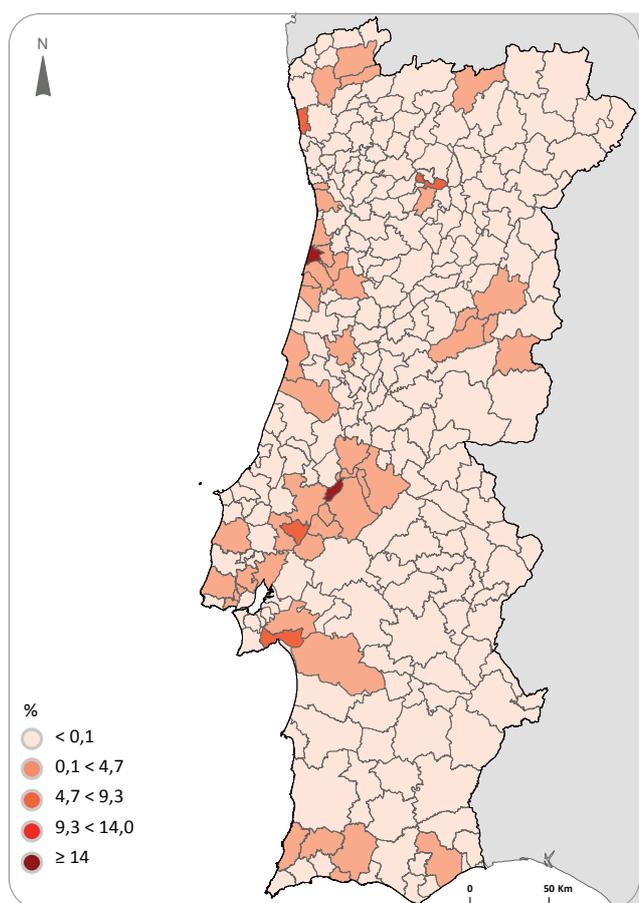
A proporção de edifícios clássicos localizados em áreas suscetíveis a inundação é obtida através da relação entre os edifícios clássicos em áreas suscetíveis a inundação e o número de total de edifícios (clássicos) na unidade geográfica (INE/Censos), em percentagem.

Em 2011, estavam localizados, em áreas suscetíveis a inundação 13.852 edifícios clássicos, correspondendo 0,4% do total de edifícios desta tipologia existentes no continente.

Em 2021, com o incremento da superfície do território considerada potencialmente suscetível a inundação, o número de edifícios clássicos nas circunstâncias descritas passou para 26.540, representando 0,8% dos edifícios clássicos inventariados para Portugal continental.

Proporção de edifícios clássicos em áreas suscetíveis a inundação, por município, 2011

Proporção de edifícios clássicos em áreas suscetíveis a inundação, por município, 2021



Fonte: DGT e INE

Com proporções de edifícios em áreas suscetíveis a inundação superiores a 30%, encontram-se, desde 2021, os municípios da Golegã (39%) e de Vila Real de Santo António (32%). Com proporções inferiores a 20%, identificaram-se os municípios da Murtosa (19%), Almeirim (8%), Cartaxo (7%) e Abrantes (7%). Nos municípios de Esposende, Castro Marim, Alenquer, Coruche, Peso da Régua, Vila Nova da Barquinha e Chamusca a proporção de edifícios em áreas suscetíveis a inundação variou entre 7% a 5%.

Importa atender que, em 2021, se não se tivesse verificado o aumento das áreas suscetíveis a inundação o número de edifícios clássicos situados em áreas de risco potencial de inundações no continente teria decrescido 3% (-402 edifícios), face ao observado em 2011. Tal redução foi mais expressiva em termos absolutos nos municípios de Setúbal (-130 edifícios), Chaves (-68 edifícios) e Tavira (-49 edifícios). Constatar-se-ia simultaneamente um aumento do número de edifícios situados em áreas de risco potencial de inundações em 59 municípios (21%), com maiores incrementos em termos absolutos (>10 edifícios) nos municípios de Murtosa e de Ovar.

## DESAFIOS

Num contexto de alterações climáticas, o PNPOT considera crucial conter a ocupação edificada nas áreas de maior suscetibilidade à inundação. Neste sentido, considera-se prioritário:

- **Travar a artificialização do solo em áreas sujeitas a risco de inundações** de origem fluvial, pluvial e costeira, prioritariamente nos corredores de conectividade ecológica hídricos e litorais, dotando-os de estatuto de uso compatível com a sua vulnerabilidade e elegibilidade enquanto sistemas a integrar o acréscimo de 10% de territórios de proteção estrita previstos na Estratégia Biodiversidade 2030;
- **Aumentar a resiliência a inundações em áreas urbanas e rurais**, com base no mapeamento dos perigos com origem climática, para o bom funcionamento do ciclo da água e a consequente alteração e adaptação dos principais instrumentos de política e gestão territoriais;
- **Implementar as medidas dos Planos de Gestão dos Riscos de Inundações (PGRI)** minimizadoras das consequências prejudiciais para a saúde humana, as atividades económicas, edifícios sensíveis expostos a riscos, o património cultural e o ambiente.

# INCÊNDIOS RURAIS

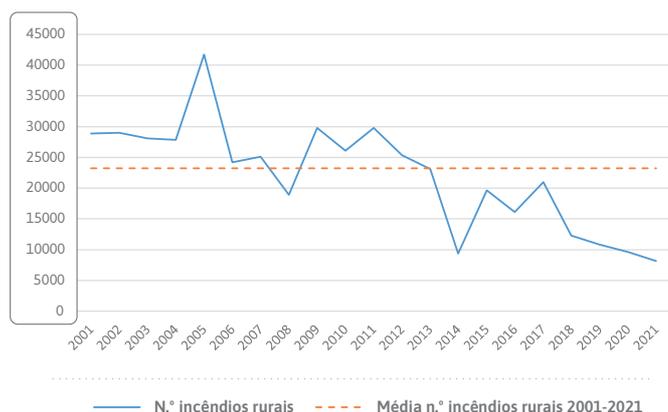
A redução da área ardida e da exposição ao risco de pessoas e bens passa pela **alteração dos usos e ocupações do solo, em particular na envolvente das áreas edificadas**. A redução do risco de incêndios rurais carece da articulação entre os instrumentos de planeamento e gestão florestal, de gestão integrada de fogos rurais e os Instrumentos de Gestão Territorial.

## EVOLUÇÃO

Em 2021, registaram-se 8.186 **incêndios rurais**, que resultaram numa **área ardida** na ordem dos 28.360 ha. A perda de floresta tem impactos negativos no capital natural dos territórios, na economia e no seu desempenho como sumidouro de carbono.

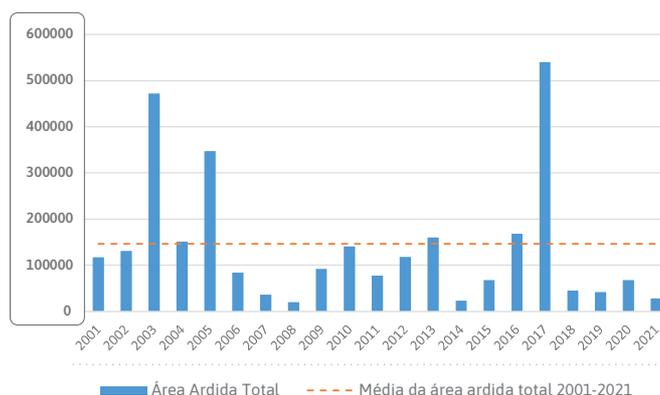
Nas últimas décadas o número de incêndios tem apresentado uma tendência decrescente, mas não é possível identificar uma tendência clara relativamente à área ardida.

**Evolução do n.º de incêndios, 2001 - 2021**



Fonte: ICNF

**Evolução da área ardida total, 2001-2021**

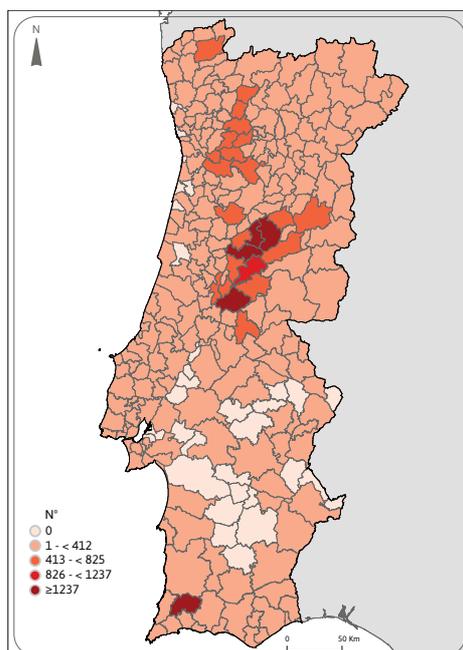


Fonte: ICNF

Sem prejuízo da redução do número de incêndios e da área ardida que se tem verificado, é reconhecido que em territórios de uso predominantemente florestal, a dispersão do edificado habitacional com a implantação de elementos isolados e extensas interfaces urbano-florestais, são fatores de alerta pela sua permanente exposição ao perigo de incêndio.

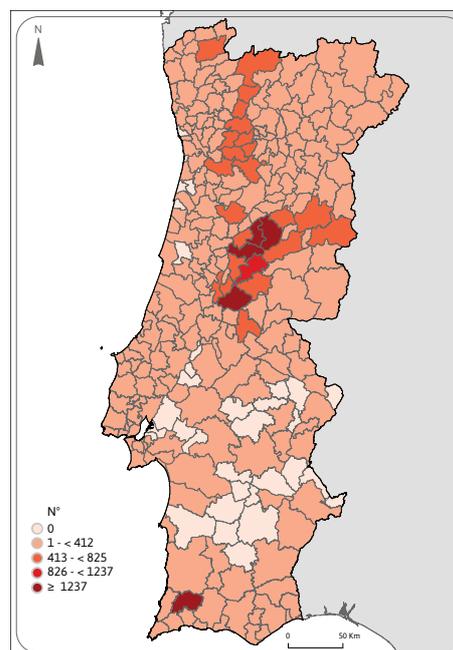
Na década 2011-2021, assistiu-se a um aumento (+4%) do número total de **edifícios clássicos situados em áreas de perigosidade de incêndio alta ou muito alta** que, em 2021, ainda era de 42.383 edifícios. Os municípios que evidenciaram maior aumento do número de edifícios em avaliação (>50) foram Oliveira do Hospital, Fafe, Guarda e Monchique. Atendendo à representatividade dos edifícios em apreciação no total de edifícios clássicos do município, verifica-se que, quer em 2011, quer em 2021, esta era mais elevada (>15%) nos municípios de Pampilhosa da Serra, Figueiró dos Vinhos, Pedrógão Grande, Oleiros e Monchique.

**Edifícios clássicos em áreas de perigosidade de incêndio alta ou muito alta, por município, 2011**



Fonte: DGT e INE

**Edifícios clássicos em áreas de perigosidade de incêndio alta ou muito alta, por município, 2021**

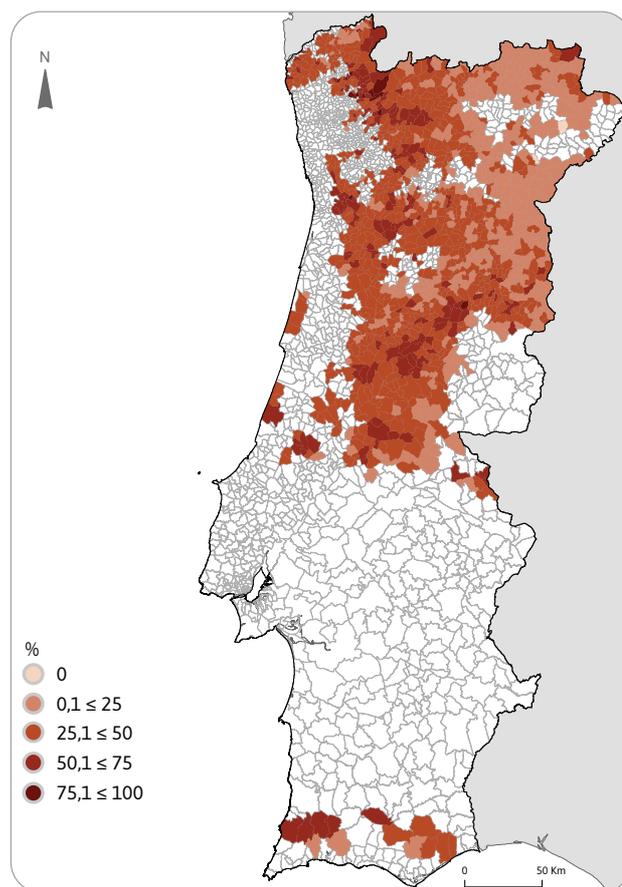


Analisando a evolução em áreas residenciais dispersas ou isoladas localizadas, em áreas de perigosidade de incêndio alta ou muito alta, verifica-se que entre 2011 e 2021, houve uma redução de edifícios na ordem dos 8%. Em 2021, não obstante a diminuição generalizada de edifícios nestas áreas em 70% dos municípios, ainda subsistiam mais de 500 edifícios nestas situações repartidos por cerca de uma dezena municípios. No caso de Monchique, os edifícios na situação descrita representavam 35% dos edifícios clássicos existentes.

Com base na Carta de Interface de Áreas Edificadas Estrutural, produzida para auxiliar à identificação do edificado que está potencialmente mais exposto a incêndios rurais, verificava-se que, em 2018, o perímetro das áreas edificadas do continente apresentava, uma extensão total de 136.116,2 km<sup>2</sup>, dos quais 65% correspondiam a interface estrutural indireta, 32% correspondiam a interface estrutural direta e 3% a interface estrutural nula.

Focando a análise nos Territórios Vulneráveis de Floresta, verificava-se que a proporção do perímetro edificado em contacto direto com coberto combustível era superior a 50% em 186 das freguesias e em 15 freguesias era mesmo superior a 75%.

### Proporção do perímetro edificado em contacto direto com coberto combustível, associado a áreas edificadas em territórios vulneráveis, por freguesia, 2018



Fonte: DGT e INE

## DESAFIOS

Em cumprimento do Programa Nacional de Ação do Plano Nacional de Gestão Integrada de Fogos Rurais, e no quadro de implementação do Programa de Transformação da Paisagem (PTP) importa:

- **Aplicar as diretrizes de planeamento e gestão** dos instrumentos previstos no PTP e no Sistema de Gestão Integradas de Fogos Rurais para garantir a articulação entre instrumentos de planeamento territorial e de política setorial, regimes de controlo da atividade económica e instrumentos de financiamento, instrumentos de planeamento e gestão florestal e de gestão integrada de fogos rurais;
- **Reduzir a exposição ao risco através** da reconversão de áreas de matos e floresta em redor dos aglomerados populacionais localizados em áreas de perigosidade alta e muito alta dinamizando a operacionalização da medida programática dos Condomínios de Aldeia;
- **Disponibilizar a cartografia de áreas edificadas e da interface Urbano-Rural**, de suporte a melhoria de tomada de decisão no âmbito dos instrumentos de planeamento territorial e do sistema de gestão integrada de fogos rurais;
- **Promover as transformações da paisagem** que acautelam a redução da vulnerabilidade dos territórios ao risco de incêndio, através da instalação de estruturas ou áreas de descontinuidades de usos, estratégicas para a contenção de fogos rurais.

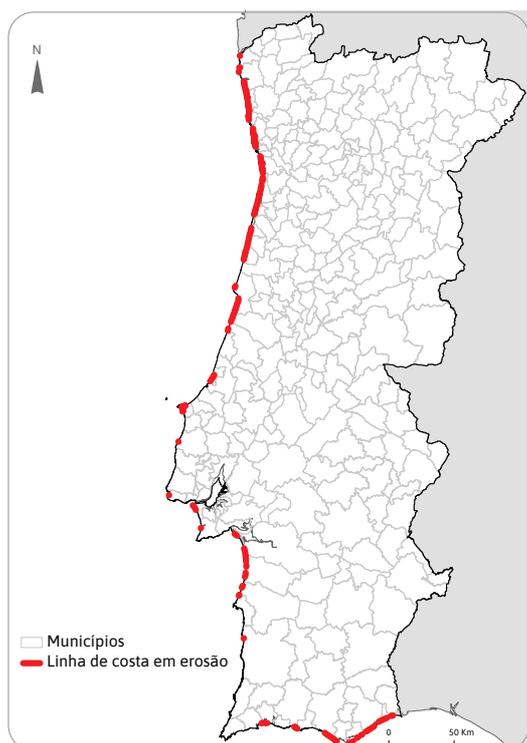


# LITORAL E EROSIÃO COSTEIRA

As fragilidades territoriais que condicionam o modelo territorial enquanto Vulnerabilidades Críticas, evidenciam um potencial de agravamento a médio e longo prazo. Face à **subida do nível da água do mar, à erosão costeira e à pressão que ela impõe sobre o litoral, a redução da pressão urbanística sobre a zona costeira até aos 2.000 metros deve resultar das medidas** de mitigação dos riscos e do recuo e adaptação nas situações mais críticas.

## EVOLUÇÃO

Extensão da linha de costa em situação de erosão, 2021



Fonte: DGT (CAOP) e APA

Nesta perspetiva de vulnerabilidade da linha de costa, **é importante analisar a área edificada na faixa litoral dos 2.000 metros**. Para os anos de 2015 e 2018, verificou-se que os municípios do Porto, Matosinhos, Vila Nova de Gaia, Loures, Lisboa, Cascais, Oeiras e Barreiro apresentavam mais de 50% de área edificada nesta faixa, não existindo informação disponível para os municípios do Algarve.

Na área edificada na faixa dos 2.000 metros da zona costeira de Portugal continental, **é necessário implementar soluções de contenção, adaptação e acréscimo de resiliência, tendo em conta a importância do corredor litoral na conectividade ecológica e nos cenários de alterações climáticas**.

O indicador “extensão da linha de costa em situação de erosão” considera os troços de litoral baixo e arenoso sujeitos a erosão costeira, com tendência de recuo da linha de costa medida ou com erosão comprovada.

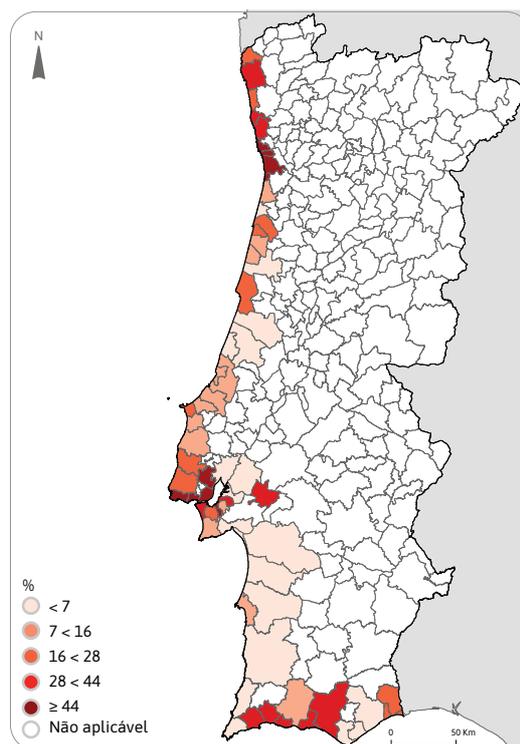
A comparação da linha de costa de 2010 com a de 2021 mostra que a extensão da linha de costa afetada por erosão se manteve relativamente inalterada, não se tendo desencadeado processos erosivos em novas áreas.

Ainda assim, mantém-se o processo erosivo para o interior em algumas das áreas identificadas em 2010, tendo-se registado até 2021 uma perda de território da ordem de 1,3 km<sup>2</sup> (130 ha). Estima-se que, entre 1958 e 2021, a perda de território costeiro de Portugal continental represente 13,3 km<sup>2</sup> (1.330 ha).

A análise dos dados do programa COSMO da Agência Portuguesa do Ambiente mostra uma alteração da tendência de evolução em alguns setores da costa entre 2010 e 2021 relativamente a 1958-2010, nomeadamente:

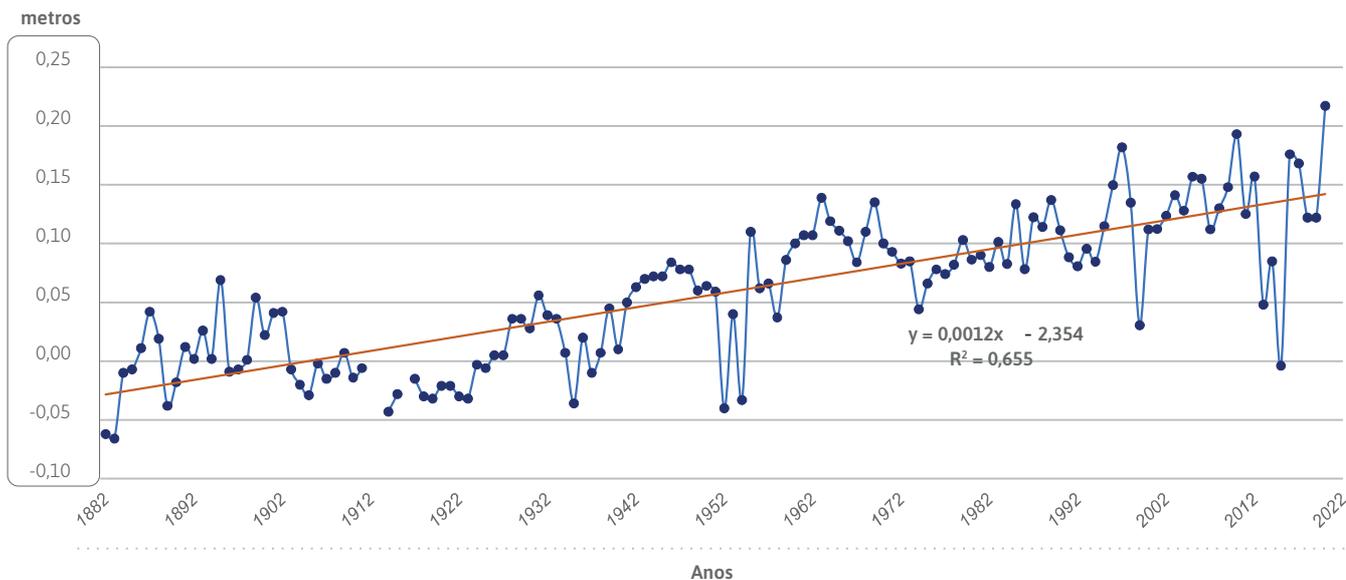
- Agravamento das taxas de erosão em cerca de três vezes: entre a Costa Nova e Lavos;
- Agravamento das taxas de erosão em cerca de duas vezes: entre Castelo de Neiva e Esposende, entre Ofir e Estela, entre Cortegaça e Furadouro;
- Estabilidade relativa: Costa da Caparica e Praia de Faro;
- Evolução mista: entre Furadouro e Torrão do Lameiro, ligeira diminuição das taxas de erosão na totalidade da extensão do troço, mas aumento de cerca de duas vezes nos 2,5 km para sul;
- Diminuição das taxas de erosão em cerca de um terço: entre a Costa Nova e Mira.

Área edificada na Zona Costeira (2.000 m), por município, 2018



Fonte: DGT (CAOP) e INE

## Variação do Nível Médio do Mar em Cascais (médias anuais dos registos do marégrafo analógico), 1882-2022



Fonte: DGT

De acordo com dados recolhidos nos marégrafos de Cascais, ao longo dos últimos 140 anos o nível médio do mar subiu cerca de 20 centímetros.

**Os Planos Diretores Municipais devem garantir a diminuição da exposição ao risco na ocupação da orla costeira**, interditando por princípio e fora das áreas urbanas, novas edificações que não se relacionem diretamente com a fruição do mar e a contenção das ocupações edificadas em zonas de risco, dando prioridade à retirada de construções de génese ilegal, que se encontrem nas faixas mais vulneráveis do litoral.

Tendo em consideração os cenários de alteração climática, uma definição das medidas de precaução, prevenção, adaptação e redução da exposição a riscos, incluindo a identificação de elementos expostos sensíveis a gerir e a realocar, terá de acautelar a análise de perigosidade e risco própria e à escala adequada.

## DESAFIOS

Num contexto de aceleração das alterações climáticas e seus impactes, e de grande pressão sobre o litoral, a nível de população, impermeabilização do solo e erosão costeira, o PNPT considera crucial **valorizar o litoral e aumentar a sua resiliência**. Nesse sentido parece ser prioritário:

- **Dar continuidade à monitorização da dinâmica da erosão costeira** e integrar os seus resultados na atualização da cartografia e de orientações técnicas em matéria de riscos e prevenção, a aplicar nos instrumentos de gestão territorial relevantes;
- **Dar continuidade à estratégia de adaptação às alterações climáticas, em todas as suas vertentes – prevenção, proteção, acomodação e retirada**, a desenvolver de forma coerente e articulada aos diversos níveis e a incorporar nos planos e programas;
- **Concretizar as intervenções físicas prioritizadas** para o período de vigência da Estratégia Nacional para a Gestão Integrada da Zona Costeira, previstas no Plano de Ação Litoral XXI enquanto instrumento plurianual de referência e de atuação;
- **Revisão das orientações sobre adaptação às alterações climáticas** nas diversas regiões de Portugal no âmbito do Roteiro Nacional para a Adaptação 2100, a incorporar nos planos e programas de planeamento territoriais, incluindo estratégias e planos subnacionais.



# SECA E DESERTIFICAÇÃO DO SOLO

A **seca recorrente e de matriz e intensidade variável**, bem como a **desertificação do solo**, constituem **vulnerabilidades e riscos do território** que se agravam com a aceleração das alterações climáticas e o correspondente aumento da temperatura e da ocorrência de eventos extremos.

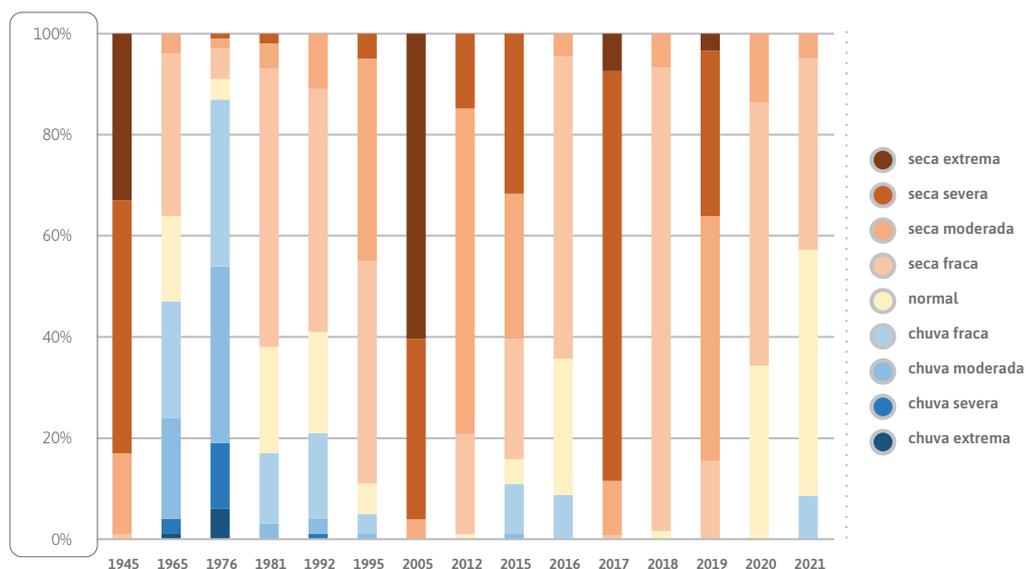
## EVOLUÇÃO

A **seca é uma redução temporária da disponibilidade de água, resultante de precipitação insuficiente**. A duração da falta ou redução da precipitação, assim como a diferença em relação à normal climatológica, definem a intensidade da seca e os seus impactos.

A **seca meteorológica é a medida do desvio da precipitação em relação ao valor normal** (média 1971-2000) e caracteriza-se pela falta de água induzida pelo desequilíbrio entre a precipitação e a evaporação, que depende de elementos como a velocidade do vento, temperatura, humidade do ar e insolação. **Varia de região para região, em função das condições atmosféricas específicas de cada área**.

A **monitorização da seca meteorológica é realizada através do Índice Palmer ou PDSI** (*Palmer Drought Severity Index*), baseado no balanço da água, tendo em conta a quantidade de precipitação, a temperatura do ar e a capacidade de água disponível. Este índice **permite detetar a ocorrência de períodos de seca e classifica-os em termos de intensidade** (fraca, moderada, severa e extrema).

Extensão territorial de secas a 30 de setembro (% do território de Portugal continental por classe do índice PDSI), 1945-2021



Fonte: IPMA

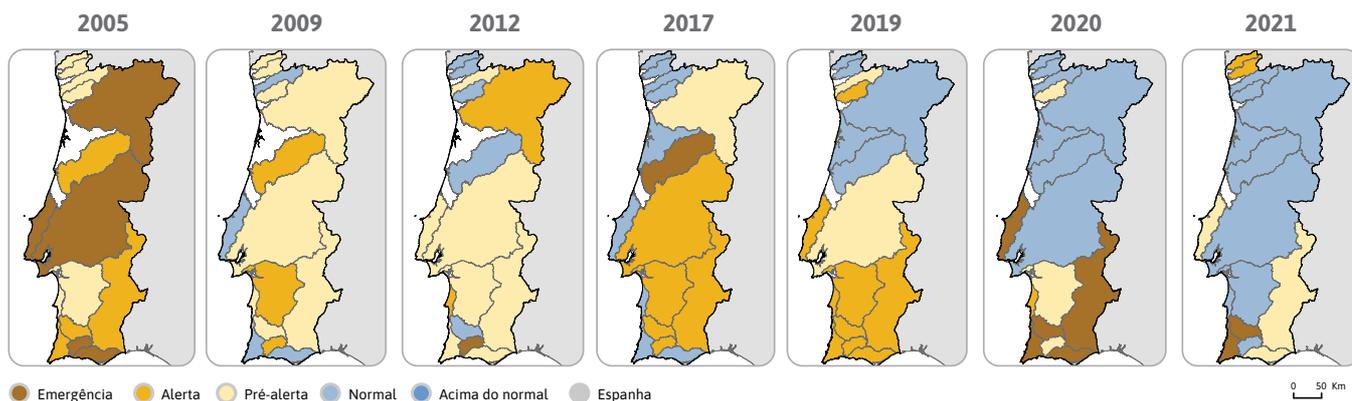
Analisando a extensão de território em cada uma das classes de seca no final de setembro, que corresponde ao fim do ano hidrológico e da estação seca, verifica-se que, quando comparado com o período homólogo dos anos de seca meteorológica **anteriores em Portugal continental existe, desde 2015, uma clara prevalência das classes de seca**.

A evolução mensal da extensão territorial da seca ao longo dos anos de 2019, 2020 e 2021 mostra, em particular nos primeiros meses de 2019, que **o padrão de seca se tem alterado e começa a ocorrer com cada vez mais frequência nos meses húmidos – de outubro a março**. Os dois últimos meses de 2021 (que tiveram continuidade em 2022) voltaram a confirmar a tendência de seca em meses tradicionalmente húmidos.

Importa referir que a **ausência de precipitação não determina de imediato o início de seca hidrológica**, uma vez que a existência de albufeiras com capacidade de armazenamento e a recarga dos aquíferos permite beneficiar de alguma resiliência. No entanto, naturalmente, **a falta de precipitação nos meses húmidos prejudica esta resiliência**.

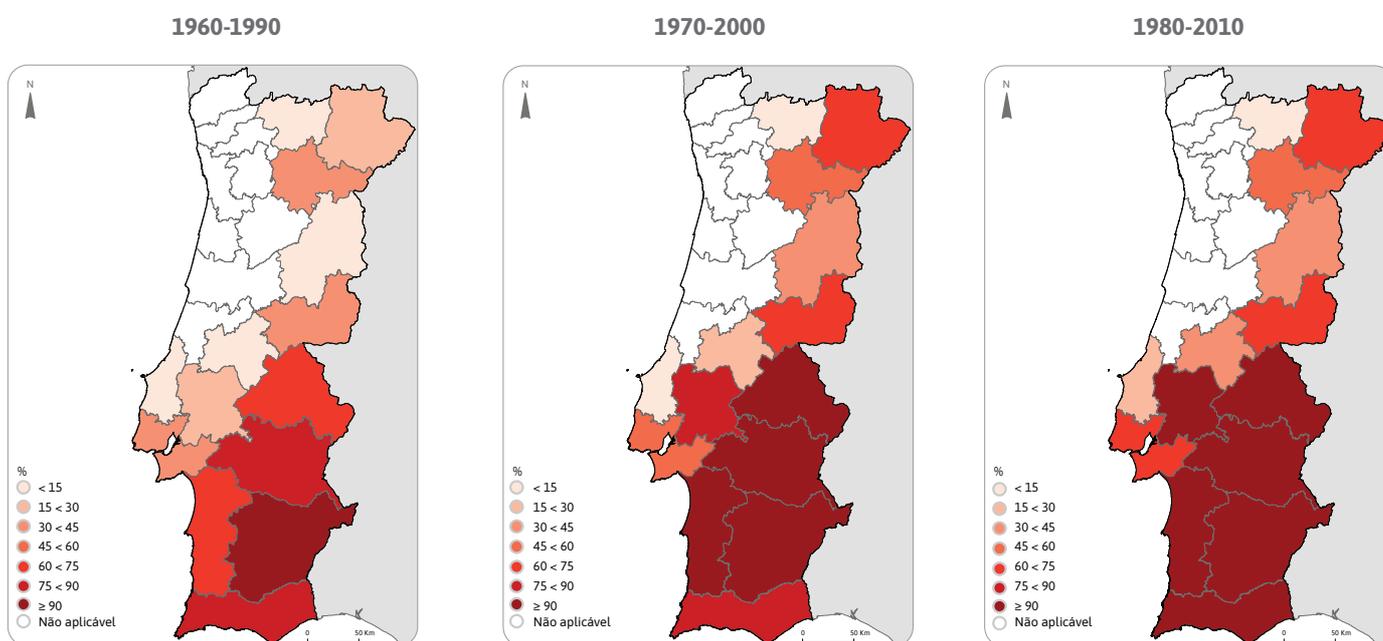
A **seca hidrológica** pode ser monitorizada através da evolução das reservas hídricas nas principais albufeiras existentes nas bacias hidrográficas. A monitorização é realizada com o indicador *Drought State Reservoir Index (DSRI)*, baseado na análise do volume atual face à série histórica. Este índice permite classificar o estado das reservas hídricas e classifica-o quatro níveis: normal, pre-alerta, alerta e emergência.

## Secas hidrológicas nas duas últimas décadas: estado das reservas hídricas a 30 de setembro



Fonte: APA

## Proporção de área suscetível à desertificação, nas classes “sub-húmido seco” e “semi-árido” do Índice de aridez, por NUTS III



Fonte: ICNF

O indicador **índice de aridez**, calculado de dez em dez anos, representa a percentagem resultante da razão entre a precipitação e a evapotranspiração. A aridez expressa a extrema falta de água, quer proveniente da precipitação, quer em circulação no solo, produzindo efeitos negativos no crescimento da vegetação. As classes de aridez hierarquizadas pelo grau mais severo de suscetibilidade à desertificação têm-se agravado bastante desde 1990.

## DESAFIOS

Num contexto de aceleração das alterações climáticas e seus impactos, intensificação das secas e de agravamento da aridez nas áreas suscetíveis à desertificação, o PNPOP considera crucial **prevenir riscos e adaptar o território à mudança climática**. Nesse sentido parece ser prioritário:

- **Monitorizar a evolução dos diferentes tipos de seca, meteorológica e hidrológica;**
- **Adequar o uso do solo às disponibilidades hídricas;**
- **Maximizar as sinergias dos instrumentos de financiamento em modelos multifundados** para a adequação do uso do solo que contribua para redução ativa das vulnerabilidades ou minimização dos efeitos de seca e desertificação;
- **Regulamentar nos Instrumentos de Gestão Territorial o uso dos solos de elevado valor**, em função da sua capacidade de produção alimentar, **e dos solos suscetíveis à desertificação** para a progressiva restauração da sua estrutura e propriedades físicas.

# Pressões Sobre o Território

## 4.7

Enquanto **quadro estratégico de referência para a definição de políticas territoriais**, o Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território (PNPOT) fez o levantamento dos problemas do território, definiu compromissos para o território, identificou mudanças críticas que nele terão impacto, designou os princípios territoriais a considerar e elegeu os grandes desafios territoriais aos quais a política de ordenamento do território deverá dar resposta nas próximas décadas.

**Pela sua transversalidade**, o PNPOT **enquadra, contextualiza e complementa a maior parte das opções de política nacionais** e, além de alinhado, contribui para a implementação de praticamente todos **Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da Agenda 2030 da Organização das Nações Unidas**.

Por outro lado, **a localização geográfica de Portugal enquadra-o nos desafios sociais, económicos e ambientais europeus**, e tem de ser considerada nos seus modelos de desenvolvimento, numa lógica de valorização e otimização do território nacional.

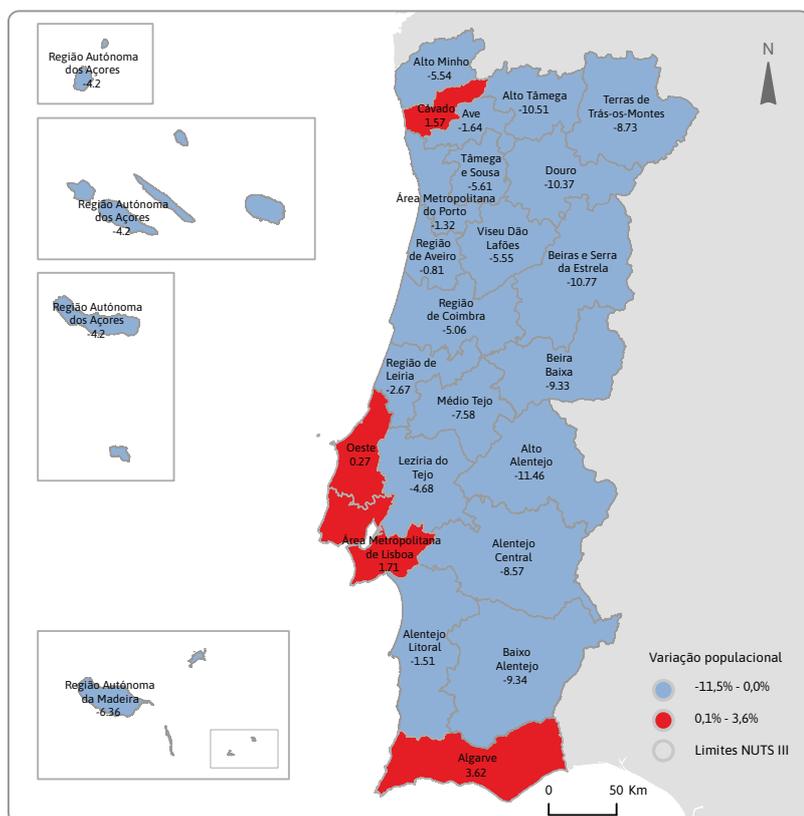
Com este enquadramento, e num contexto de guerra na Europa, instabilidade económica mundial e emergência climática global, selecionaram-se para análise mais detalhada, sem prejuízo de outros evidenciados pelo PNPOT, quatro temas – demografia, energia, adaptação às alterações climáticas e floresta. **Importa refletir sobre algumas opções de política prementes neste âmbito, os quais se podem revelar estruturantes num futuro a médio prazo tendo em atenção os territórios sob pressão do modelo territorial do PNPOT.**

## DEMOGRAFIA

A distribuição da população no território tem forte impacto na forma como este se organiza.

Em Portugal o recenseamento da população tem lugar de dez em dez anos e permite conhecer melhor a sua estrutura, os seus hábitos e as suas necessidades.

Variação populacional, por NUTS III, 2011-2021



De acordo com os Censos 2021, a população residente em Portugal era de 10.343.066 indivíduos. Este valor representa uma **redução populacional de 2,1% face a 2011**, assinalando a primeira inversão da tendência de crescimento desde 1894 (com uma única descida pontual em 1970).

No entanto **quatro NUTS III registaram aumentos de população: 3,7% no Algarve, 1,7% na Área Metropolitana de Lisboa, 1,6% no Cávado e 0,3% no Oeste.**

Fonte: DGT (CAOP) e INE (Censos 2021)

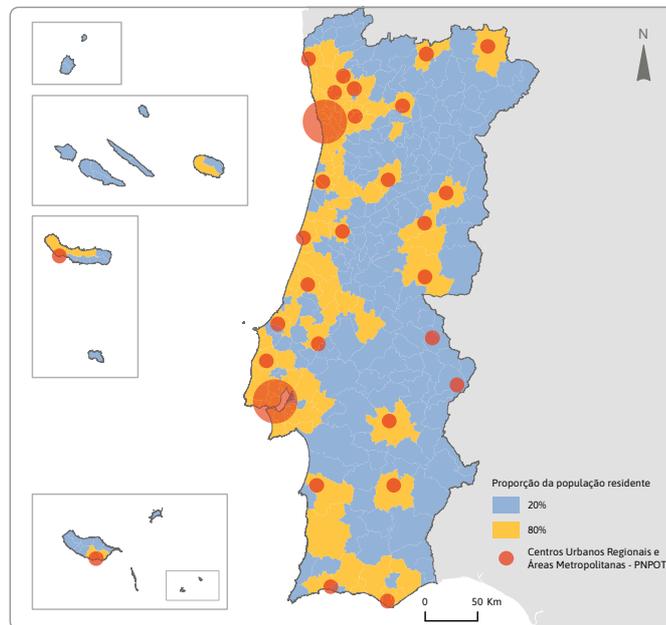
Alguns dos resultados dos Censos 2021, face a 2011, evidenciam tendências com claros impactos no território, na sua organização e desempenho:

- A população com menos de 15 anos reduziu de 14,9% para 12,9%;
- A população com 65 e mais anos aumentou de 19% para 23,4%;
- O número de idosos por cada 100 jovens aumentou de 127,8 para 182,1;
- A idade média da população aumentou de 42,3 para 45,4 anos;
- A densidade populacional reduziu de 114,5 para 112,2 indivíduos por km<sup>2</sup>;
- A população que vivia nas áreas metropolitanas de Lisboa e Porto aumentou de 43,4% para 44,5%;
- Cerca de 20% da população vivia nos sete municípios mais populosos – Lisboa, Sintra, Vila Nova de Gaia, Porto Cascais, Loures e Braga, os quais abrangem 1,1% do território;
- A população que vivia nos municípios fronteiriços reduziu de 4,6% para 4,3%;
- A população que vivia no litoral aumentou de 81,3% para 82,5%;
- A população em idade ativa, compreendida entre os 15 e os 64 anos, reduziu de 66,1% para 63,7%;
- A população inativa, com 15 e mais anos, aumentou de 44,1% para 46,5%;
- A população com nacionalidade estrangeira aumentou de 3,7% para 5,2%.

O mapeamento dos 100 municípios mais populosos, que concentram 80% da população nacional, e sua sobreposição com os 28 centros urbanos regionais do PNPT e as áreas metropolitanas de Lisboa e Porto mostra que, no geral, estes centros mantêm a sua função estruturante, coincidindo com os territórios de maior concentração populacional.

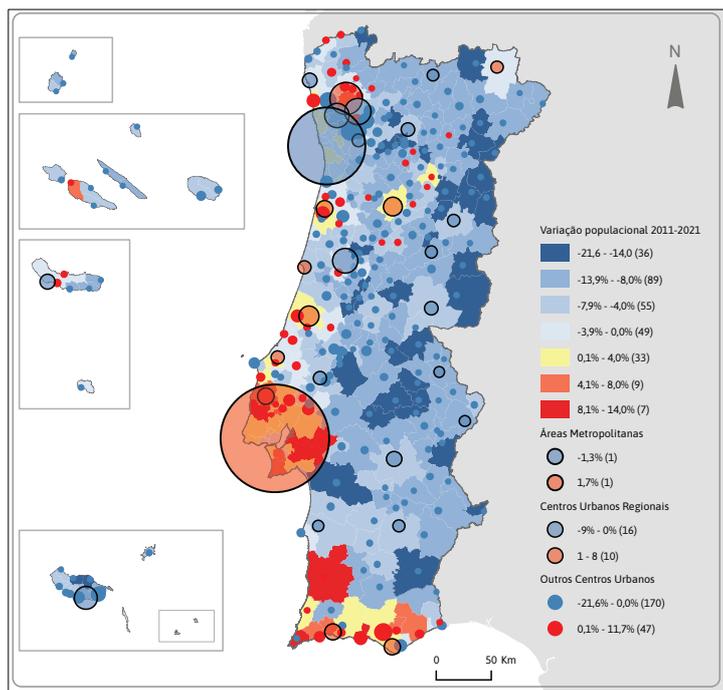
Elvas e Portalegre mantêm-se os centros urbanos regionais do PNPT menos populosos, localizados em municípios com menos população.

### Os 100 municípios mais populosos, concentram 80% da população total, 2021



Fonte: DGT e INE (Censos 2021), 2023

### Taxa de Variação populacional nos centros urbanos regionais do PNPT, 2011-2021



Fonte: DGT e INE (Censos 2021)

Município	Taxa de variação populacional no Centro Urbano (2011-2021)	Taxa de variação populacional no Município (2011-2021)
Aveiro	6,8	6,8
Beja	-4,3	-4,3
Braga	7,8	7,8
Bragança	3,3	3,3
Caldas da Rainha	0,5	0,5
Castelo Branco	-2,2	-2,2
Chaves	-5,6	-5,6
Coimbra	-0,5	-0,5
Covilhã	-4,9	-4,9
Elvas	-8,9	-8,9
Évora	-3,8	-3,8
Faro	4,1	4,1
Figueira da Foz	0,7	0,7
Funchal	-5,5	-5,5
Guarda	-0,5	-0,5
Guimarães	-0,5	-0,5
Leiria	5,2	5,2
Penafiel	-1,3	-1,3
Ponta Delgada	-1,6	-1,6
Portalegre	-8,5	-8,5
Portimão	7,7	7,7
Santarém	-0,2	-0,2
Santiago do Cacém	-4,7	-4,7
Torres Vedras	7,9	7,9
Viana do Castelo	-0,2	-0,2
Vila Nova de Famalicão	-0,4	-0,4
Vila Real	-1,2	-1,2
Viseu	4,3	4,3

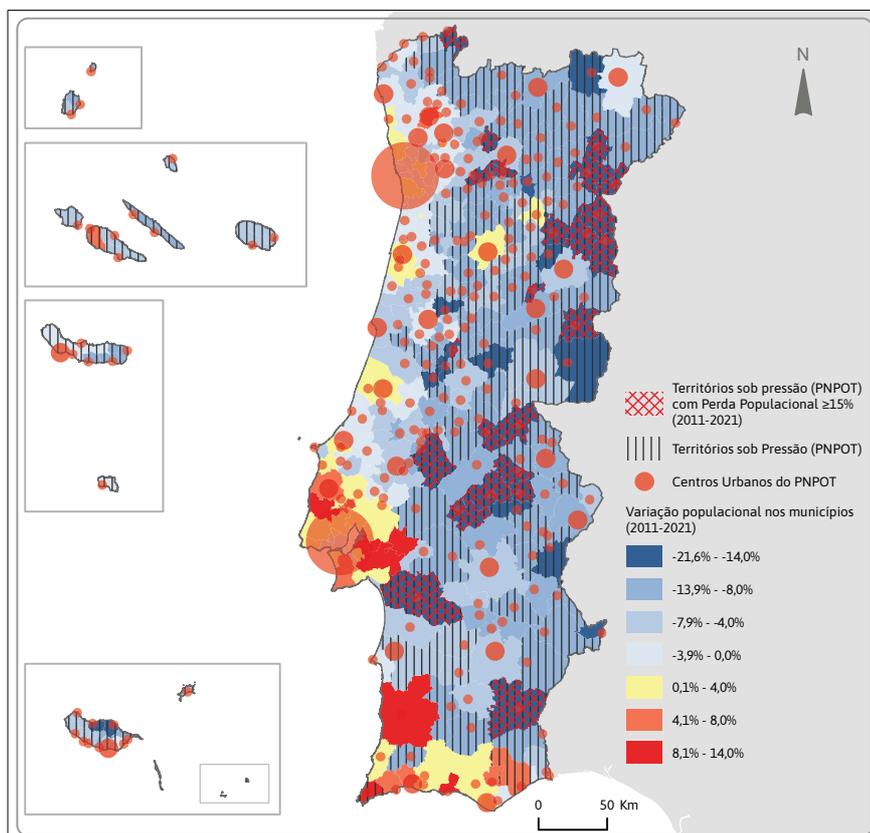
**Dos 28 centros urbanos regionais identificados no PNPOT, 18 perderam população entre 2011 e 2021**, entre os quais Elvas e Portalegre. As maiores perdas populacionais registaram-se em Elvas (-8,9%), e Portalegre (-8,5%) e os maiores ganhos em Torres Vedras (7,9%), Braga (7,8%) e Portimão (7,7%).

Em todos os centros urbanos regional a proporção da perda populacional foi menor relativamente ao total da população do respetivo município e a dimensão dos ganhos populacionais foi sempre superior nos centros urbanos regionais, relativamente a município em que se inserem. Do conjunto dos centros urbanos, a diferença entre a variação população no centro urbano e no município, foram mais evidentes na Figueira da Foz, onde a perda populacional foi de -5,1% da população, enquanto o centro urbano registou um ganho populacional de 0,7%, e em Bragança existiu uma perda de -2,2% da população no município, enquanto o centro urbano registou um ganho populacional de 3,3%.

**Os territórios sobre pressão identificados no PNPOT incluem 126 municípios cujas projeções apontam para uma perda populacional igual ou superior a 15% até 2030. Os dados dos Censos 2021 permitem verificar que 24 desses municípios – Torre de Moncorvo, Nisa, Almeida, Gavião, Figueira de Castelo Rodrigo, Castanheira de Pêra, Santa Marta de Penaguião, Mora, Avis, Fronteira, Penamacor, Pinhel, Chamusca, Melgaço, Alfândega da Fé, Manteigas, Peso da Régua, Freixo de Espada à Cinta, Trancoso, Alcácer do Sal, Mértola, Baião, Alter do Chão e Mondim de Basto – já atingiram esse valor. Existem ainda 65 municípios que, apesar de ainda não terem chegado aos 15%, registaram uma diminuição da população superior a 10%.**

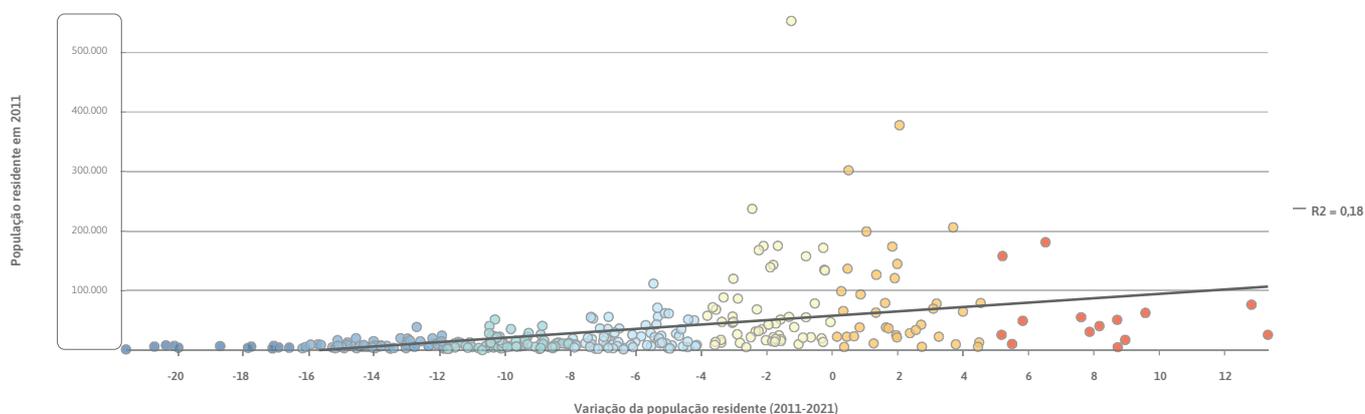
No entanto assinala-se que há três municípios dos territórios sob pressão que registaram acréscimos populacionais entre 2011 e 2021: Sernancelhe (0,4%), Tavira (5,2%) e Vila do Bispo (8,7%).

### Variação populacional nos territórios sob pressão do PNPOT, 2011-2021



Fonte: DGT e INE (Censos 2021)

### Relação entre a variação populacional (2011-2021) e a população residente 2011

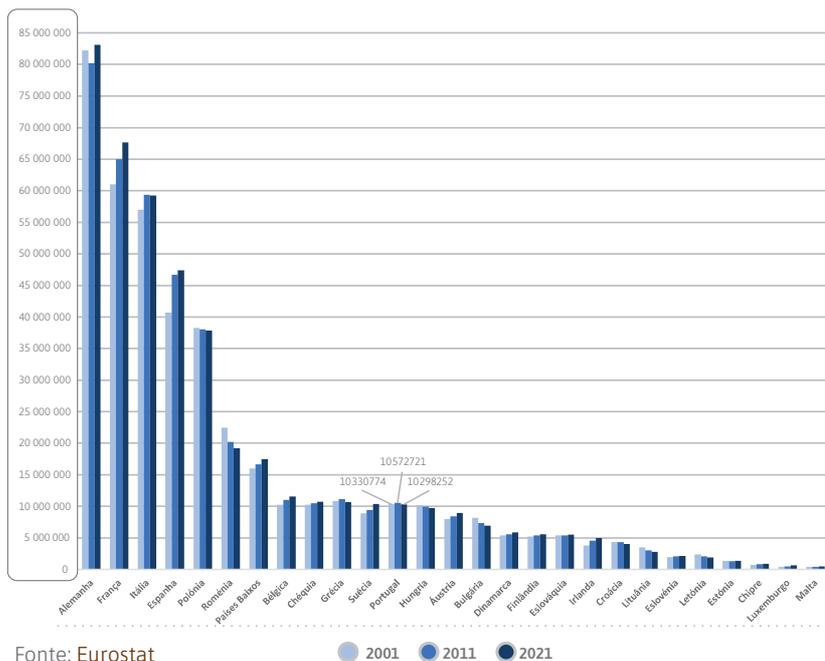


Fonte: INE (Censos 2021)

Analisando a relação entre a população residente em 2011 e a variação da população residente entre 2011 e 2021, verifica-se que as maiores perdas se registaram nos municípios menos populosos.

Todos os 38 municípios que tinham população inferior a 5.000 habitantes em 2011 registaram perda populacional.

## Variação populacional nos países da União Europeia a 27 - balanço demográfico (n.º de residentes em 2001, 2011 e 2021)



Fonte: Eurostat

● 2001 ● 2011 ● 2021

Na Europa a 27, e ao longo das últimas duas décadas, verifica-se que não há um padrão de evolução uniforme da população residente para a maioria dos países.

França, Espanha, Países Baixos, Bélgica, Chéquia, Suécia, Áustria, Dinamarca, Finlândia, Eslováquia, Irlanda, Eslovénia, Chipre, Luxemburgo e Malta tiveram sempre crescimento populacional, comparando 2001 a 2011 e 2011 a 2021. Já Polónia, Roménia, Hungria, Bulgária, Lituânia e Letónia tiveram sempre redução da população, nos mesmos períodos. Os restantes países, Alemanha, Itália, Grécia, Portugal, Croácia e Estónia, não apresentam uma variação uniforme nos intervalos de tempo considerados. (Estes dados não correspondem aos resultados dos censos, mas à população residente no primeiro dia do ano, e são reportados por cada país ao Eurostat.)

## ENERGIAS RENOVÁVEIS

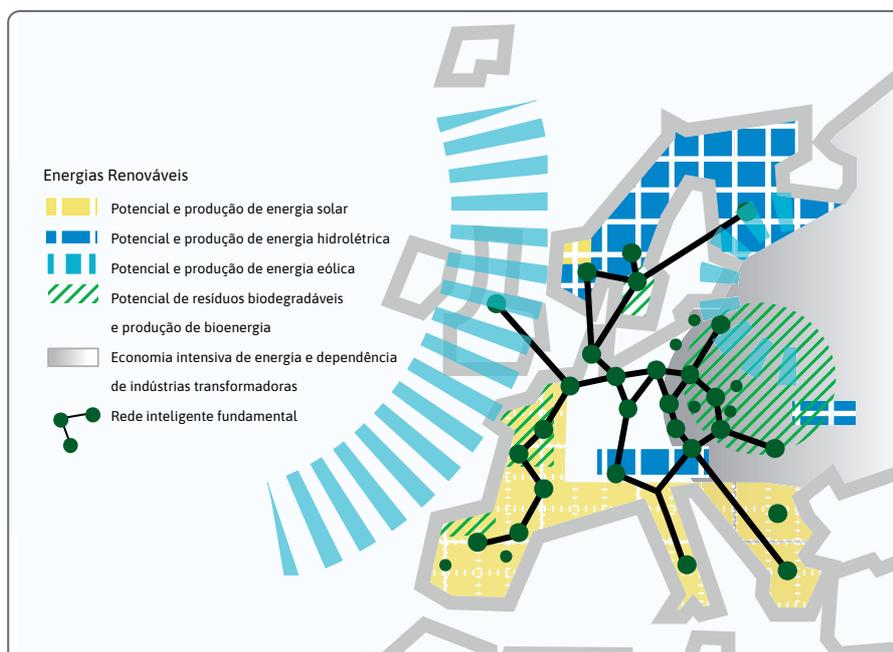
Numa conjuntura em que a União Europeia importa mais de 50% da energia que consome e em que ambiciona alcançar a neutralidade carbónica até 2050, o compromisso pela adoção das energias de fonte renovável é evidente.

Com o enquadramento do Pacto Ecológico Europeu, publicado em 2019, a União Europeia apresentou, em julho de 2021, uma proposta de revisão da Diretiva das Energias Renováveis que incluía uma meta de incorporação de 40% de energias de fonte renovável até 2030. O plano RePowerEU, publicado em maio de 2022 face à dependência da União dos combustíveis fósseis russos, tornou esta meta ainda mais ambiciosa: 45% até 2030.

No balanço dos resultados alcançados pelo Programa ESPON 2020, foi publicado, em maio de 2020, o relatório de síntese **SOET – State of the European Territory**. O Programa ESPON é cofinanciado pela União Europeia, ao abrigo da Política de Coesão, e fornece evidências e conhecimento a todas as partes interessadas, para promover a cooperação territorial e reforçar a qualidade e eficácia das políticas a todos os níveis.

Este relatório SOET incluiu um mapa prospetivo que identificou, no território europeu, as áreas com maior potencial de produção dos diferentes tipos de energia de fonte renovável, com o objetivo de alcançar um mercado de energia renovável 100% até 2030.

### Prospetiva territorial para um mercado de energia 100% renovável até 2030



Fonte: ESPON

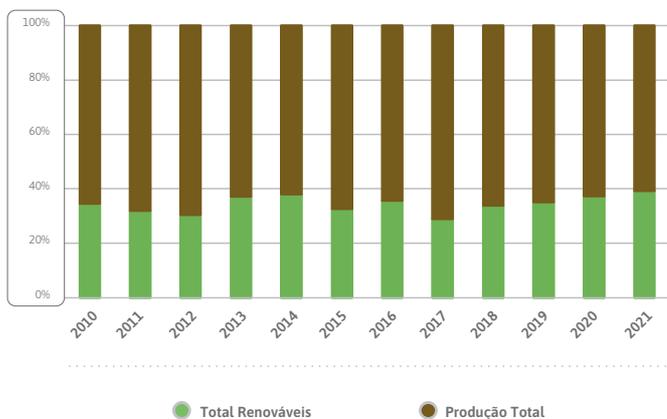
Uma vez que os trabalhos do programa ESPON 2020 foram definidos antes do lançamento do Pacto Ecológico Europeu, da definição da estratégia para o hidrogénio e do lançamento do plano RePowerEU, **este cartograma ainda não refere o hidrogénio como fonte de energia renovável.**

Complementando com os projetos de produção fotovoltaica e de hidrogénio verde, entretanto instalados ou em construção, a informação disponível neste cartograma mostra que **a Península Ibérica pode ter um papel crucial na redução da dependência energética da Europa, com base no seu potencial de produção de energia renovável.**

No entanto, e tal como também é claramente visível no cartograma, **a ligação da Península Ibérica a uma rede elétrica inteligente europeia que ainda não se concretizou** é particularmente relevante para que os dois países – Portugal e Espanha – possam contribuir para os objetivos energéticos e climáticos da União Europeia.

Verifica-se que a **Península Ibérica é identificada como tendo particular potencial para a produção de energia solar fotovoltaica e eólica.** No entanto, até 2021, **a produção nacional de energia elétrica com base na componente fotovoltaica é largamente inferior às componentes hídrica e eólica.**

**Proporção de renováveis na produção total de energia elétrica, 2010-2021**



Fonte: DGEG

**Evolução da produção e energia elétrica renovável, 2010-2021**



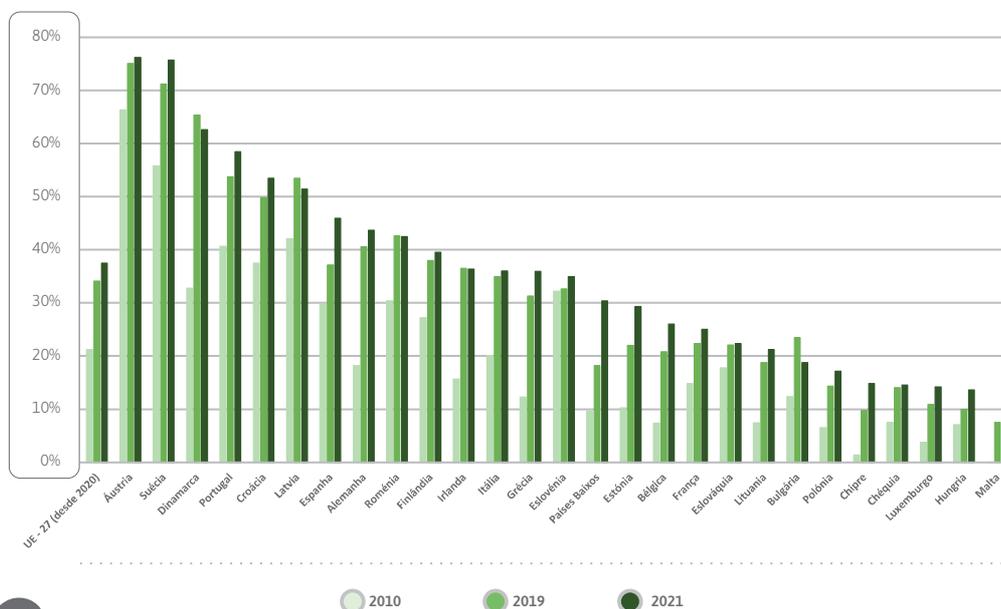
Fonte: DGEG

Nota: (1) - inclui resíduos vegetais/florestais, licores sulfíticos, biogás e resíduos sólidos urbanos (parte renovável)

De acordo com os dados da Direção-Geral de Energia e Geologia, a **produção de energia elétrica por fontes renováveis variou entre 30% e 40% entre 2010 e 2021, aumentando invariavelmente nos anos com mais chuva, que permitem aumentar a produção de energia hídrica.**

Analisando a evolução, no mesmo período, das diferentes fontes de energia renovável na produção de energia elétrica, verifica-se que **as componentes hídrica e eólica são claramente as mais elevadas, a nível nacional.**

**Proporção de energia renovável no consumo bruto de energia elétrica nos países da União Europeia**



Fonte: Eurostat

De acordo com o Eurostat, em 2021 Portugal foi o quarto país da União Europeia a 27 com maior proporção de energia de fonte renovável no consumo de energia elétrica – 58,4%. Com 46,0%, Espanha foi o sétimo país neste ranking, registando ambos os países ibéricos valores consideravelmente acima da média europeia de 37,5%.

Em janeiro de 2023 o Laboratório Nacional de Energia e Geologia (LNEG) publicou um relatório técnico relativo à “**Identificação de áreas com menor sensibilidade ambiental e patrimonial para localização de unidades de produção de eletricidade renovável**”.

O trabalho, realizado em colaboração com outros organismos públicos, pretendia localizar áreas que possam vir a ser elegíveis a um processo de licenciamento mais simplificado para unidades de produção de energia solar e eólica, sem comprometer outros valores, identificando áreas preferenciais, mas não exclusivas. É importante referir que **foram identificadas áreas de potencial licenciamento simplificado, mas a necessidade de licenciamento mantém-se.**

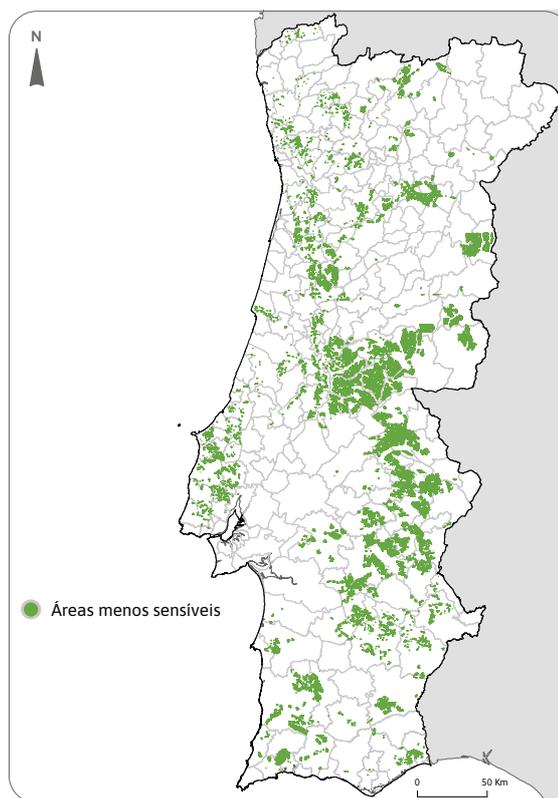
O estudo fez um **levantamento das condicionantes ambientais e patrimoniais, de acordo com a legislação em vigor em sede de avaliação de impacto ambiental.** Foram **excluídas áreas inferiores a 100 ha**, por se querer considerar apenas projetos de alguma dimensão. Esta foi uma primeira abordagem, **focada apenas nas áreas não artificializadas**, e apresentava uma área potencial de 10.350 km<sup>2</sup>, cerca de 12% do território nacional.

Dando continuidade ao estudo, e tendo em consideração os comentários recebidos, **o LNEG aplicou mais restrições:** exclusão de áreas relevantes do ponto de vista de **recursos minerais** e de **património geológico**, exclusão de áreas dos **sistemas aquíferos** de Portugal continental, exclusão de uma zona de **buffer de 500m em torno de edifícios residenciais e de uso misto** e exclusão das áreas **RAN (Reserva Agrícola Nacional)** e **REN (Reserva Ecológica Nacional)** cujo mapeamento está disponível.

Com estas novas exclusões, em junho de 2023 o LNEG identificou uma área potencial de **2.652 km<sup>2</sup>**, o que representa **cerca 3% da área do território nacional**.

O aprofundamento e regular atualização deste exercício de mapeamento **permitirá apoiar, de forma mais eficiente e estruturada, o planeamento das políticas energéticas e climáticas nacionais e europeias e a sua implementação no território.** Futuras atualizações irão incluir considerações sobre a aptidão agrícola e florestal do território.

Mapa de áreas de potencial licenciamento simplificado, junho de 2023



Fonte: LNEG, DGT, DGEG, ICNF, APA e EU Digital Elevation Map

## ADAPTAÇÃO ÀS ALTERAÇÕES CLIMÁTICAS

As alterações climáticas são mudanças de longo prazo nos padrões meteorológicos. As consequências destas incluem, entre outros:

- secas prolongadas e fora de época que originam escassez de água;
- fogos florestais de grande intensidade;
- perda de biodiversidade e de ecossistemas;
- eventos extremos de chuva que causam inundações;
- tempestades fortes que intensificam a erosão costeira;
- a subida do nível médio da água do mar como consequência do descongelamento de gelo nos círculos polares.

Todos estes eventos estão a acontecer com maior frequência e a tornar-se mais intensos, afetando o normal funcionamento da sociedade, causando muitas vezes a perda de vidas humanas e originando fortes perdas económicas.

O combate aos crescentes efeitos das alterações climáticas faz-se em duas frentes:

- na **mitigação** – ações com o objetivo de **reduzir os gases com efeito de estufa existentes na atmosfera** (reduzindo a emissão e aumentando a sua captação), e
- na **adaptação** – ações que têm como objetivo **reduzir a vulnerabilidade das pessoas, biodiversidade e ecossistemas** aos eventos extremos que estão a ser mais frequentes.

**Múltiplos relatórios e estudos**, elaborados por organizações como a Agência Europeia do Ambiente (2007, 2022, 2023), a *Global Commission on Adaptation* (2019), a OCDE – Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (2012, 2015) e o IPCC – Painel Intergovernamental sobre Alterações Climáticas (2018), **mostram de forma clara que os custos de não fazer nada são muito superiores aos custos dos investimentos que podem ser feitos para reduzir a vulnerabilidade da sociedade aos efeitos dos eventos extremos.**

Para além da **urgência ambiental** – de salvar vidas humanas, biodiversidade, ecossistemas – coloca-se claramente a **urgência de salvar recursos económicos**, uma vez que as análises de custo-benefício mostram que o **retorno dos investimentos pode**, em alguns casos, chegar a **ultrapassar a razão de 10:1.**

Além dos motivos económicos, em termos de definição de políticas públicas será importante considerar que a **implementação de medidas de adaptação** irá também ter um **impacto positivo na qualidade de vida do cidadão.** Surge mesmo o conceito de **retorno triplo** no caso do investimento em adaptação às alterações: **as perdas evitadas** em eventos climáticos extremos, **os benefícios económicos** dos resultados alcançados e os **benefícios ambientais e sociais.**

Há várias políticas públicas desenhadas, a nível global, europeu e nacional, para estruturar, orientar e promover a adaptação às alterações climáticas. **Pela sua natureza, a adaptação às alterações climáticas é, tal como o ordenamento do território, transversal a várias áreas de política e ministérios, pelo que acaba por ser estruturante e envolver múltiplos atores.** Sem sequer tentar ser exaustivos, e referindo apenas o nível nacional e unicamente as políticas de alterações climáticas, sem incluir as várias setoriais que também contribuem (água, litoral, resíduos, biodiversidade, agricultura, floresta, cidades, energia, transportes), temos: a **Lei de Bases do Clima**, o **Roteiro para a Neutralidade Carbónica 2050**, a **Estratégia Nacional de Adaptação às Alterações Climáticas**, o **Plano Nacional Energia e Clima**, o **Programa de Ação para a Adaptação às Alterações Climáticas** e o **Roteiro Nacional para a Adaptação 2100**, ainda em elaboração.

Naturalmente, e **porque a adaptação às alterações climáticas acontece no território**, os desígnios do PNPOT estão muito alinhados com os objetivos da adaptação às alterações climáticas. **Importa identificar os territórios vulneráveis e trabalhar para os tornar mais resilientes. O ordenamento do território é crucial na implementação das medidas de adaptação às alterações climáticas.**

**Mas quais são, concretamente, as medidas de adaptação às alterações climáticas que permitem alcançar o objetivo de reduzir a vulnerabilidade aos eventos climáticos extremos?**

Tal como a maioria dos assuntos relacionados com a natureza, as questões são complexas e as respostas e soluções nem sempre são evidentes. **Nos últimos anos tem aumentado o interesse em procurar, experimentar e replicar as designadas “soluções baseadas na natureza”.** Estas soluções procuram **trabalhar com e melhorar a natureza para restaurar e proteger os ecossistemas e ajudar a sociedade a adaptar-se aos impactos das alterações climáticas e retardar o aquecimento**, tornando o território mais resiliente aos eventos climáticos extremos.

Várias organizações estão a investigar as potencialidades das soluções baseadas na natureza, entre as quais, para além da academia, a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico, que em 2020 publicou um *policy paper* sobre **“Soluções baseadas na natureza para adaptação aos riscos climáticos relacionados com a água”.**

A Agência Europeia do Ambiente tem procurado reunir o conhecimento que está a ser desenvolvido na academia sobre este assunto e identificar casos de estudo de aplicação de soluções baseadas na natureza e seus resultados. A divulgação e eventual replicação e aplicação em novas situações poderá ajudar a alargar o conhecimento e a encontrar novas soluções, aprendendo com a natureza, trabalhando com a natureza.

### Principais riscos climáticos por setor e exemplos soluções baseadas na natureza para os abordar

	Gestão da água	Floresta e silvicultura	Agricultura	Áreas urbanas	Áreas urbanas
<b>Riscos climáticos</b>	Escassez de água e deterioração da qualidade da água devido a secas Cheias e deslizamento de terras devido a chuva forte	Crescimento limitado das árvores, crescente mortalidade das árvores e risco de surtos de pragas devido a secas e incêndios florestais Deslizamentos de terra e perda de solo devido a eventos extremos de chuva	Perda de colheitas e gado devido a stress térmico, aumento do risco de surtos de pragas e doenças e escassez de água Danos no rendimento, transporte e perda de ativos devido a inundações	Stress térmico devido a ondas de calor Inundações urbanas causadas por chuva forte	Perda de território devido à subida do nível do mar e erosão costeira Perda de vidas devido a tempestades e inundações
<b>Opções de soluções baseadas na natureza</b>	Medidas de grande escala, ex. recuperação de rios e planícies aluviais Medidas de pequena escala, ex. recolha urbana de água da chuva	Proteção de florestas intactas Recuperação de florestas degradadas Gestão florestal sustentável, ex. diversificação das árvores, abate seletivo de árvores	Melhor gestão do solo e da água Diversificação e rotação de tipos de culturas Agro silvicultura	Parques, florestas urbanas, árvores de rua Edifícios verdes, ex. telhados e paredes verdes Soluções baseadas na Natureza para gestão de água, ex. valas com vegetação, bacias de retenção	Reabilitação e recuperação de habitats costeiros Melhorias da morfologia perto da costa Soluções híbridas

Fonte: Traduzido de Agência Europeia do Ambiente, “Nature based solutions in Europe: Policy, knowledge and practice for climate change adaptation and disaster risk reduction”, 2021

Benefícios das soluções baseadas na natureza para tornar o território mais resiliente em diferentes setores

	Opções de soluções baseadas na natureza	Benefícios das soluções baseadas na natureza	Impactos climáticos abordados
<b>Gestão da água</b>	Recuperação de rios e planícies aluviais Zonas de proteção dos rios Gestão florestal sensível à água	Regulação dos fluxos de água Redução das inundações e erosão do solo Áreas de recreação e valorização estética Biodiversidade Qualidade da água	Secas Inundações
<b>Floresta e silvicultura</b>	Proteção e recuperação de florestas Gestão sustentável de florestas Integração de árvores/florestas na paisagem	Regulação dos fluxos de água Redução das inundações Controlo de doenças e pragas Estabilização de encostas Sequestro de carbono Biodiversidade Áreas de recreação e valorização estética	Secas Inundações Fogos
<b>Agricultura</b>	Melhor gestão do solo e da água Diversificação e rotação de tipos de culturas Agro silvicultura	Retenção da água e do solo Mitigação do stress térmico Controlo de doenças e pragas Sequestro de carbono Fertilidade do solo Biodiversidade	Secas Inundações Stress térmico
<b>Áreas urbanas</b>	Parques, florestas e árvores de rua Edifícios verdes (ex. telhados verdes, paredes verdes) Soluções para a gestão da água (ex. valas com vegetação, bacias de retenção)	Arrefecimento da temperatura do ar Regulação do escoamento de água Sequestro de carbono Biodiversidade Saúde e bem-estar humano Qualidade da água	Inundações Stress térmico
<b>Áreas costeiras</b>	Reabilitação e recuperação de habitats costeiros Ilhas barreira, alimentação das praias Soluções híbridas (ex. diques verdes, com vegetação)	Redução das inundações costeiras Estabilização da linha de costa Sequestro de carbono Biodiversidade Áreas de recreação	Subida do nível da água do mar Tempestades fortes Erosão costeira

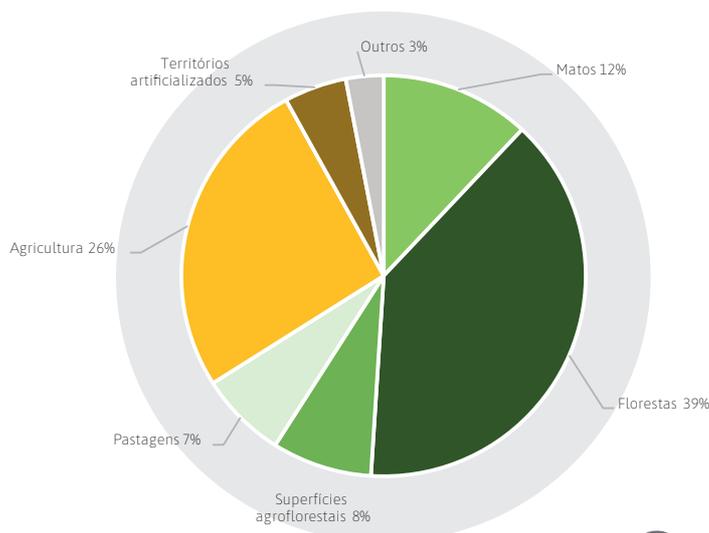
Estas tabelas identificam alguns **riscos climáticos, por setor**, e algumas das **soluções baseadas na natureza que podem ser implementadas** em diferentes partes do território para o tornar mais resiliente às alterações climáticas, bem como os **benefícios sociais e ambientais** que daí resultam.

Fonte: Traduzido de Agência Europeia do Ambiente, "Nature based solutions in Europe: Policy, knowledge and practice for climate change adaptation and disaster risk reduction", 2021

## FLORESTA

De acordo com os dados da Carta de Uso e Ocupação do Solo, em 2018 cerca de 66% da área terrestre de Portugal continental era constituída por florestas, superfícies agroflorestais, matos e pastagens.

Uso e ocupação do solo em Portugal Continental, 2018



Fonte: DGT (COS)

Estes são elementos marcantes da paisagem rural e **promovem a conectividade dos ecossistemas**, para além de serem a **base da estrutura económica, ambiental e social dos territórios**. Têm a **função vital de sequestro de carbono** e ajudam a **regular os diferentes ciclos naturais**, promovendo a **conservação da natureza e biodiversidade**.

Mas num contexto de **aceleração da intensidade e dos impactes das alterações climáticas** e de **acumulação de vegetação numa vasta área de território**, este **está cada vez mais vulnerável aos incêndios rurais e às suas consequências** económicas e sociais.

Em 2020, **com base a carta de perigosidade de incêndio**, foram identificadas, no território nacional continental, **as freguesias que apresentam maior suscetibilidade e perigosidade de incêndio rural**. Os critérios utilizados foram: as freguesias em que mais de 40% do território se encontra sob perigosidade alta e muito alta de incêndio rural e as freguesias que, apesar de não cumprirem o critério anterior, sejam totalmente circundadas por freguesias que cumpram o referido critério.

A delimitação dos territórios vulneráveis não se aplica às freguesias com mais de 40% do território sob perigosidade alta e muito alta de incêndio rural, isoladas ou contíguas, cuja área global seja inferior a 200 km<sup>2</sup>.

A aplicação destes critérios permitiu **delimitar os territórios vulneráveis de floresta** e identificá-los no PNPOT como **“territórios de floresta a valorizar”**.

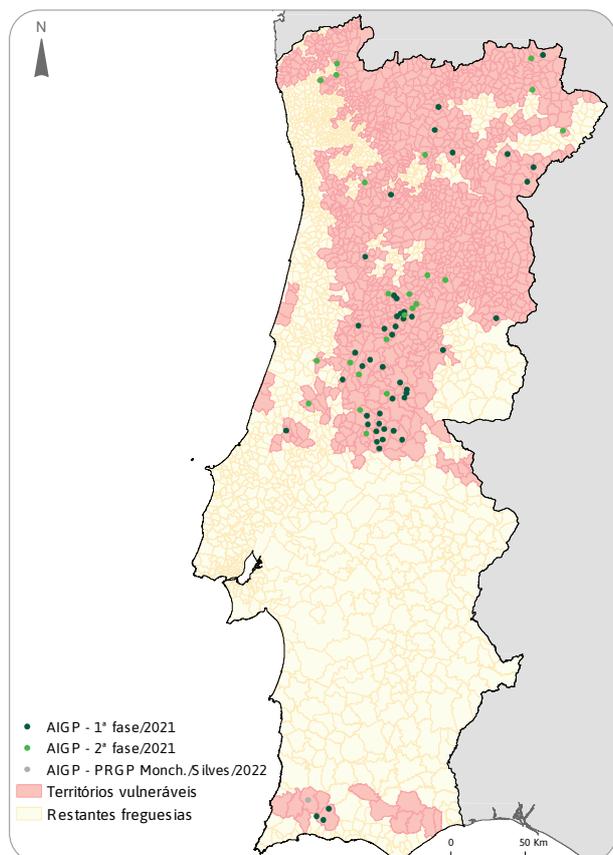
Nestes territórios, as características físicas como o relevo ou solos pobres, o despovoamento e envelhecimento da população, o abandono das atividades agrossilvopastoris, e uma grande fragmentação das propriedades, deram origem a grandes áreas florestais de monocultura, na sua maioria não geridas. **Estas áreas, em presença de condições atmosféricas adversas, atingem níveis extremos de perigosidade de incêndio**, pondo em causa pessoas, animais e bens, incluindo património natural e cultural.

O **Programa de Transformação da Paisagem (PTP)** foi criado para, nestas áreas vulneráveis, **aumentar resiliência do território aos incêndios e valorizar o capital natural**, tornando-o capaz de **prestar diversos serviços ambientais** e de **sustentar as atividades económicas**.

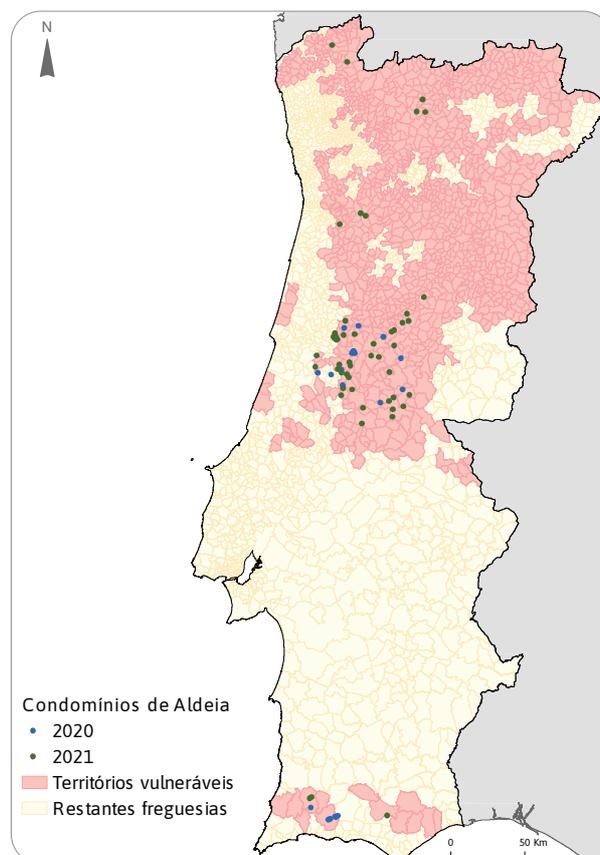
O PTP tem quatro medidas:

- os **Programas de Reordenamento e Gestão da Paisagem (PRGP)**, destinados a **planear e programar a transformação da paisagem, visando torná-la multifuncional e resiliente**, criar atividades económicas e promover uma floresta multifuncional, biodiversa e mais rentável, com maior capacidade de sequestro de carbono e capaz de produzir melhores serviços a partir dos ecossistemas;
- as **Áreas Integradas de Gestão da Paisagem (AIGP)**, onde se pretende **promover um modelo de gestão conjunta entre os vários proprietários**, através de uma entidade gestora constituída para o efeito, tendo em vista a elaboração de um projeto integrado de reconversão e valorização da paisagem com escala adequada para uma gestão ativa e racional, designado por Operação Integrada de Gestão da Paisagem (OIGP), cuja execução será financiada por um programa de longo prazo que disponibiliza apoios ao investimento inicial, às ações de manutenção e gestão ao longo do tempo e à remuneração dos serviços dos ecossistemas;
- o **Programa Integrado «Condomínio de Aldeia»**, de apoio às aldeias localizadas em territórios de floresta, com o objetivo de **assegurar a gestão de combustíveis em redor dos aglomerados populacionais** nas áreas de grande densidade florestal e elevado número e dispersão de pequenos aglomerados rurais; e
- o **Programa «Emparcelar para Ordenar»**, que visa fomentar o **aumento da dimensão física dos prédios rústicos** e, dessa forma, dar mais escala às propriedades, contribuindo para a viabilidade e sustentabilidade económica das explorações que aí estejam instaladas ou venham a instalar-se.

### Constituição de Áreas de Gestão Integrada da Paisagem, 2021 e 2022



### Condomínios de Aldeia aprovados em 2020 e 2021



Fonte: DGT

Estas medidas, em particular as AIGP e os Condomínios de Aldeia, ainda que tenham, para já, uma dimensão reduzida no território, **estão, ao seu ritmo, a obter resultados e a envolver mais participantes**. Sendo medidas inovadoras e participativas, estão a gerar interesse e a mobilizar a sociedade. Com as **aprendizagens deste programa, e com a sua eventual futura ampliação de escala, espera-se que a paisagem se continue a transformar** e se torne mais multifuncional, biodiversa e resiliente aos desafios climáticos, sociais e económicos impostos ao território.



**TERRITÓRIO  
PORTUGAL.**

Onde o país encontra o futuro

5

O QUE  
ESTÁ A SER  
FEITO?

**REOT.**

# O QUE ESTÁ A SER FEITO?

## A Monitorização da Agenda para o Território

A **Agenda para o Território constitui o Programa de Ação 2030 do Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território (PNPOT)**. Tendo como finalidade operacionalizar os dez Compromissos para o Território e contribuir para a concretização do Modelo Territorial, esta Agenda está a ser operacionalizada por Medidas de Política (Medidas) enquadradas em **cinco Domínios de Intervenção**: D1 Domínio Natural; D2 Domínio Social; D3 Domínio Económico; D4 Domínio da Conetividade; e D5 Domínio da Governança Territorial.

Os **avanços na implementação** desta Agenda podem ser **identificados a partir de duas perspetivas**. Em primeiro lugar, **através das iniciativas de política pública mais emblemáticas de cada Medida, implementadas entre 2019 e 2021**, e que foram identificadas pelas entidades que integram o Fórum Intersetorial. Em segundo lugar, **através da leitura dos investimentos efetuados com o apoio dos principais instrumentos de financiamento vigentes desde a aprovação do PNPOT**, designadamente o Portugal 2020 (PT2020), o Plano de Desenvolvimento Rural 2020 (PDR 2020), o MAR 2020, os instrumentos de Cooperação Territorial Europeia, o Mecanismo Financeiro do Espaço Económico Europeu 2014-2021 (EEA Grants) e o Fundo Ambiental (FA).

Para este efeito, foi feita a **identificação das Medidas de Política** da Agenda para o Território **com que cada objetivo específico, prioridade ou linha de investimento dos instrumentos financiamento mais se relacionava**, e utilizada a informação dos diversos sistemas de informação relativa à execução física e financeira a 31 de dezembro de 2021. Os investimentos do Plano de Recuperação e Resiliência só tiveram início em 2022, pelo que não foram considerados nesta avaliação.

Releve-se, no entanto, que **existem Medidas cuja implementação é realizada sem mobilização de meios financeiros específicos ou são executadas exclusivamente com recursos nacionais, regionais ou municipais**, sem enquadramento nestes instrumentos. Uma vez que no tempo útil de elaboração desta análise não seria viável reunir toda esta informação, **neste primeiro REOT a implementação da Agenda é apenas monitorizada com base nos instrumentos de financiamento acima elencados**.

## Domínio Natural

O Domínio Natural está estruturado em **nove Medidas** que concorrem para otimizar a adaptação do património natural, dinamizando a apropriação e a capitalização dos recursos naturais e da paisagem.

Neste Domínio, verifica-se que estão a existir globalmente avanços na concretização das Medidas previstas. **Estima-se que tenham sido investidos 3.144 M€ na sua implementação**, com especial incidência para a afirmação e proteção da biodiversidade (Medida 1.3), a prevenção dos riscos e adaptação do território à mudança climática (Medida 1.7), a qualificação do ambiente urbano (Medida 1.9) e na gestão da água (Medida 1.1).

### Investimento por Medida no âmbito dos instrumentos de financiamento nacionais e europeus, 2014-2021

Legenda:

Medida 1.1 | Gerir o recurso água num clima em mudança

Medida 1.2 | Valorizar o recurso solo e combater o desperdício

Medida 1.3 | Afirmar a biodiversidade como um ativo territorial

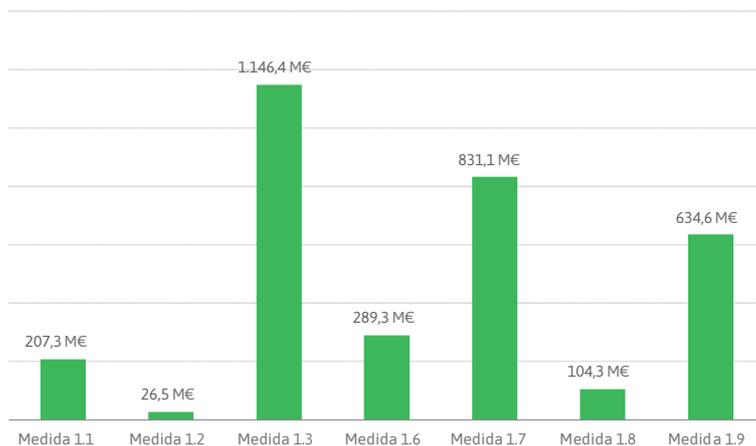
Medida 1.6 | Ordenar e revitalizar os territórios da floresta

Medida 1.7 | Prevenir riscos e adaptar o território às alterações climáticas

Medida 1.8 | Valorizar o Litoral e aumentar a sua resiliência

Medida 1.9 | Promover a reabilitação urbana, qualificar o ambiente urbano e o espaço público

Fonte: Instrumentos de financiamento nacionais e europeus (EEA Grants, Fundo Ambiental, PT 2020, PDR 2020)



A preocupação com a disponibilidade de água, qualidade das massas de água e eficiência no uso, assumiu uma crescente importância, em coerência com os compromissos europeus e com o maior conhecimento das implicações das alterações climáticas na disponibilidade e qualidade dos recursos hídricos. Por essa razão, implementaram-se inúmeras ações previstas nos Planos de Gestão das Regiões Hidrográficas (PGRH) do continente e das regiões autónomas, por exemplo, na melhoria da eficiência dos regadios onde foram investidos cerca de 96,6 M€.

Por outro lado, a crescente importância conferida à reabilitação da rede hidrográfica, em complementaridade com a aplicação de mecanismos legais de proteção do domínio hídrico, motivou intervenções de renaturalização e preservação de 141 km de linhas de água, com impactos relevantes na continuidade ecológica ou na mitigação de cheias.

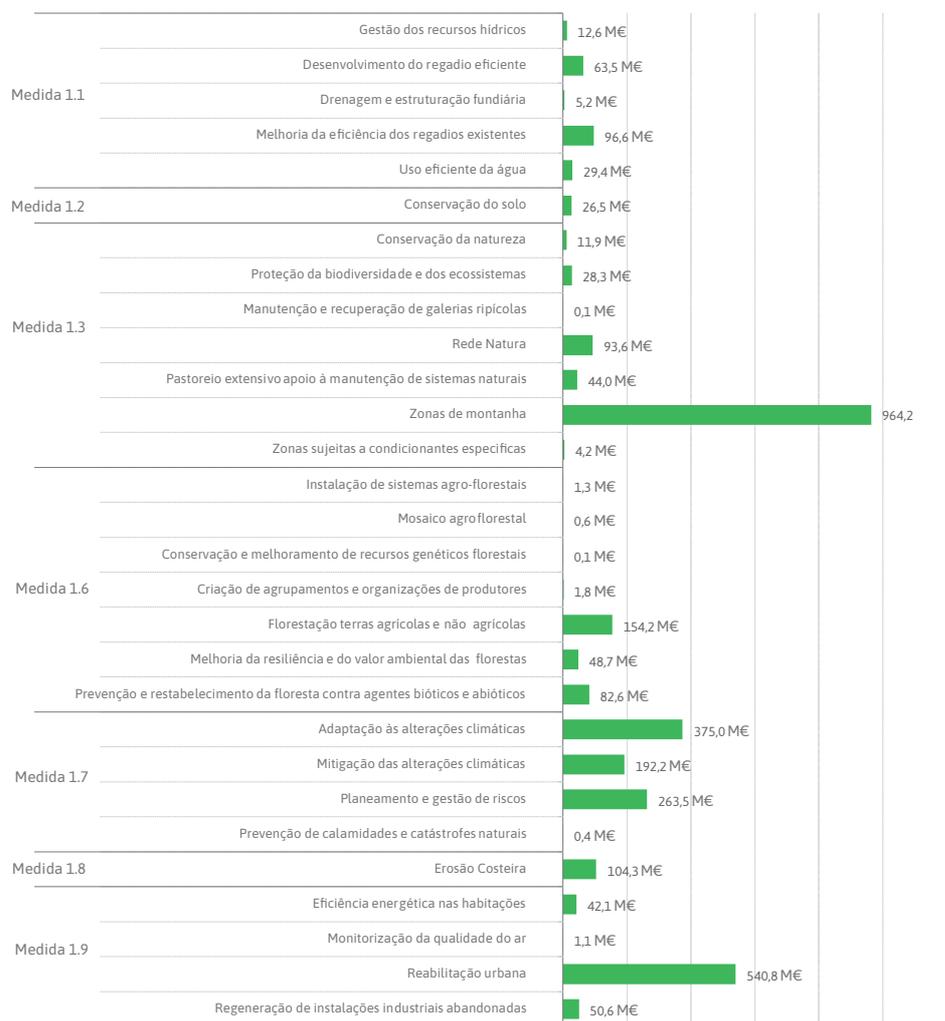
A preservação e valorização do património natural contempla diversas formas de atuação previstas no PNPOT, sendo expressivo o investimento efetuado nas zonas de montanha e com condicionantes naturais no âmbito do PDR 2020 (964,2 M€). Por outro lado, na proteção da biodiversidade, verificaram-se avanços na implementação dos objetivos operacionais, sendo disso testemunho a reabilitação em 136.256 ha de habitats, com vista a melhorar o seu estado de conservação.

Importa contudo sublinhar que após a entrada em vigor da ENCNB 2030, tem vindo a ser aprovado um vasto leque de documentos estratégicos, com reflexo nas políticas de conservação da natureza e que emanam orientações ou constituem obrigações a cumprir pelo Estado Português, designadamente Estratégia de Biodiversidade da União Europeia (UE) para 2030, Nova Estratégia da UE para as Florestas 2030, Proposta de Lei do Restauro da Natureza da UE 2050 e Convenção sobre a Diversidade Biológica.

A abordagem do novo quadro global introduz novos elementos e, conseqüentemente, a necessidade de alinhamento dos instrumentos de política nacional, como sejam as Estratégias Nacionais de Biodiversidade e respectivos Planos de Ação, com os objetivos e metas do “Kunming-Montreal Global Biodiversity Framework (GBF)” aprovado na COP15 da Conferência de Biodiversidade das Nações Unidas.

O ordenamento e a revitalização da floresta, considerada um dos espaços mais vulneráveis às alterações climáticas, beneficiou, a um tempo, de uma maior articulação entre os instrumentos de planeamento territorial, e, a um segundo tempo, da intensificação das ações de redução do risco de incêndio, com o investimento na instalação de faixas de gestão de combustíveis, no restabelecimento do potencial florestal danificado ou na melhoria da capacidade adaptativa ao regime de fogo. Em resultado dos apoios financeiros, nacionais e europeus, foram investidos 289 M€ em diversas iniciativas de aumento da resiliência e revitalização dos espaços florestais.

### Principais áreas de investimento no âmbito dos instrumentos de financiamento nacionais e comunitários (2014-2021)



Fonte: Instrumentos de financiamento nacionais e estrangeiros (EEA Grants, Fundo Ambiental, PT 2020, PDR 2020)

A valorização do recurso solo tem ganho uma crescente importância na política nacional de ordenamento do território, tendo-se dado passos importantes para a contenção da artificialização do solo através da revisão dos Planos Territoriais e da sua adequação ao novo Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial (RJIGT). Paralelamente, ao nível operativo, o PT2020 conferiu prioridade à regeneração das áreas urbanas obsoletas e à reabilitação urbana, através implementação dos Planos Estratégicos de Desenvolvimento Urbano (PEDU), dos Planos de Ação de Regeneração Urbana (PARU) ou do Instrumento Financeiro para a Reabilitação e Revitalização Urbana (IFRRU), com resultados relevantes, tendo sido reabilitadas 6.512 habitações e 614.000 m<sup>2</sup> de edifícios públicos ou comerciais, e regenerados 8 ha de espaços urbanos obsoletos.

Ainda em contexto urbano, a melhoria do ambiente e do espaço público beneficiou de investimentos significativos apoiados pelo PT2020, tendo-se requalificado 57 ha de espaços públicos nas áreas centrais dos centros urbanos regionais, estruturantes e complementares dos sistemas urbanos regionais.

Na última década a valorização territorial através da paisagem emergiu como uma prioridade nas políticas do território em Portugal, em linha com a Convenção Europeia da Paisagem. Em consequência, esta é uma das prioridades políticas deste Domínio onde se verificaram maiores avanços, tendo sido apoiadas 19 estratégias de valorização de recursos endógenos (património e paisagem) e iniciada a implementação de dez Programas de Reordenamento e Gestão da Paisagem (PRGP), bem como integradas as preocupações de salvaguarda e valorização da paisagem nos Instrumentos de Gestão do Território e nas avaliações ambientais.

O reconhecimento das implicações das alterações climáticas e o agravamento dos seus impactos no território explicam também a importância que a prevenção de riscos e a adaptação à mudança climática tem vindo a ganhar. Embora o investimento ainda tenha grande prevalência no aumento do conhecimento (4.142 ha de áreas de risco cartografadas) e no planeamento (234 municípios a passarem a dispor de planos de identificação de vulnerabilidades e riscos), estão a ser criadas bases para uma maior assertividade e eficiência nas intervenções. No caso do litoral, pela maior maturidade dos processos de planeamento espelhados na elaboração de uma segunda geração de instrumentos de ordenamento costeiro, o investimento com vista à sua valorização e proteção teve uma natureza diferente, sendo de relevar os 104 M€ investidos em defesa costeira e redução da erosão numa extensão de 60 km.

### Principais realizações apoiadas pelos instrumentos financiamento europeu e nacionais (2014-2021)

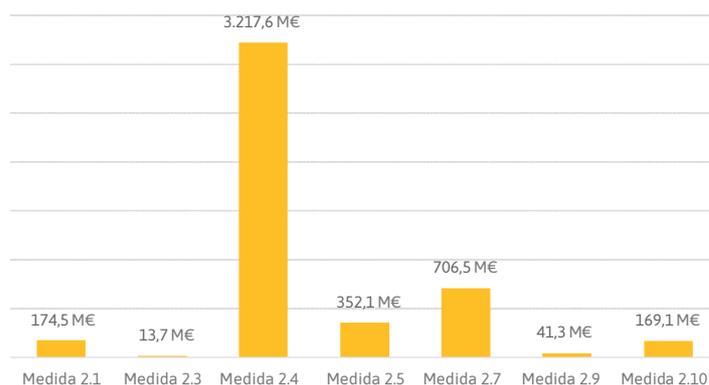
Indicador	Realização alcançada	Fonte
Desenvolvimento do regadio eficiente - área (ha) associada a investimentos em poupança de água (e.g. sistemas de irrigação mais eficientes...)	104.627	PDR
Superfície de habitats apoiados para atingirem um melhor estado de conservação (ha)	136.256	PT2020
Municípios com planos de identificação de vulnerabilidades e riscos (n.º)	234	PT2020
Extensão da rede de defesa da floresta contra incêndios instalada (km)	986	PT2020
Extensão da faixa costeira intervencionada para proteção de pessoas e bens (km)	60	PT2020

## Domínio Social

O Domínio Social está estruturado em **dez Medidas** que concorrem para a educação, a qualificação e a inclusão da população e o acesso aos serviços públicos e de interesse geral. Os indicadores recolhidos permitem verificar que a globalidade das Medidas está a ser implementada, registando-se avanços na maioria dos objetivos operacionais.

Entre 2014 e 2021, com o apoio de instrumentos de financiamento nacional e europeu, **estima-se que tenha existido um investimento total neste Domínio de 3.060 M€**. Destacam-se os 1.604 M€ investidos na qualificação e capacitação dos recursos humanos e ajustamento às transformações socioeconómicas (Medida 2.4) e os 707 M€ investidos em ações que visaram a promoção da inclusão social, estimulando a igualdade de oportunidades e o reforço as redes de apoio de proximidade (Medida 2.7).

### Investimento por Medida no âmbito dos instrumentos de financiamento nacionais e europeus, 2014-2021



Legenda:

Medida 2.1 | Fomentar uma abordagem territorial integrada de resposta à perda demográfica

Medida 2.3 | Melhorar os cuidados de saúde e reduzir as desigualdades de acesso

Medida 2.4 | Qualificar e capacitar os recursos humanos e ajustar às transformações socioeconómicas

Medida 2.5 | Melhorar a qualidade de vida da população idosa e reforçar as relações intergeracionais

Medida 2.7 | Promover a inclusão social, estimular a igualdade de oportunidades e reforçar as redes de apoio de proximidade

Medida 2.9 | Potenciar a inovação social e fortalecer a coesão sociocultural

Medida 2.10 | Promover a digitalização, a interoperabilidade e a acessibilidade aos serviços públicos e de interesse geral

Fonte: Instrumentos de financiamento nacionais e europeus (EEA Grants, Fundo Ambiental, PT 2020, PDR 2020)

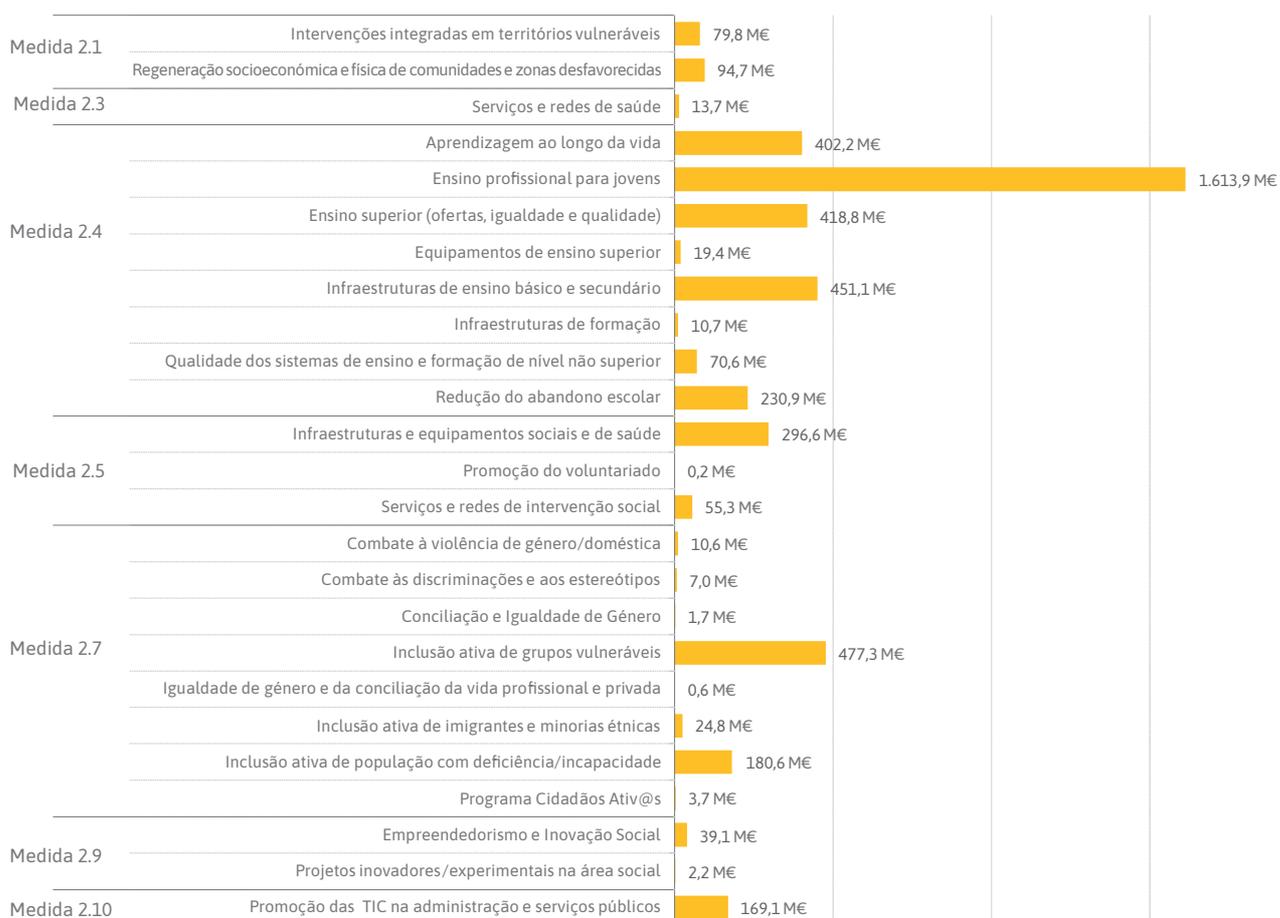
Os avanços nos objetivos operacionais relacionados com a qualificação e capacitação dos recursos humanos e ajustamento às transformações socioeconómicas foram relevantes, com destaque para os que resultaram da ampliação e reabilitação do parque escolar, que beneficiou de um investimento de 450 M€. Complementarmente, foram realizados projetos de melhoria das condições de ensino e aprendizagem em comunidades vulneráveis, tendo sido apoiadas 67 escolas em territórios educativos de intervenção prioritária (TEIP) e desenvolvidos projetos de combate ao insucesso escolar em 126 estabelecimentos.

Na promoção da inclusão social, estímulo da igualdade de oportunidades e reforço das redes de apoio de proximidade, os projetos apoiados pelo PT2020 indicam avanços nos vários objetivos operacionais, destacando-se as iniciativas na área da inclusão ativa de população com deficiência/incapacidade, que mobilizou um investimento de 180 M€, na área da inclusão ativa de imigrantes e minorias étnicas, com um investimento de 24 M€, ou no combate à violência de género/doméstica, com um investimento de 11 M€. Os resultados desta ação são espelhados, por exemplo, nas 90 entidades apoiadas no âmbito do combate à discriminação e promoção da igualdade de oportunidades ou nas 24.694 pessoas com deficiência e incapacidade que participaram em ações de formação.

Tendo em vista fomentar uma abordagem territorial integrada de resposta à perda demográfica, nomeadamente nos territórios de baixa densidade, realizaram-se 611 projetos que contribuíram para melhorar o acesso a serviços locais, diversificar a base económica e criar emprego. A aposta na aproximação digital nestes territórios, através de projetos de inovação social e de reforço da oferta de serviços digitais, criou condições para melhorar a atratividade dos pequenos lugares, embora as dinâmicas demográficas estruturais não tenham sido invertidas.

Ainda no plano das abordagens integradas para a inclusão, releva-se o papel dos Planos de Ação Integrados para as Comunidades Desfavorecidas (PAICD) na resposta aos problemas do acesso à habitação digna pelas comunidades em situação de desvantagem económica, com um investimento de 95 M€ na requalificação do edificado.

## Principais áreas de investimento no âmbito dos instrumentos de financiamento nacionais e europeus, 2014-2021



Fonte: Instrumentos de financiamento nacionais e europeus (EEA Grants, Fundo Ambiental, PT 2020, PDR 2020)

Igualmente importante, foram os avanços na oferta de cuidados de saúde e na redução das desigualdades de acesso que resultaram da construção de cerca de uma centena de equipamentos, que permitiram melhorar o acesso à saúde a 6.621.170 pessoas. Neste contexto, importa destacar a ampliação da rede de cuidados primários, com a construção de 45 novas unidades de saúde, e a reabilitação de um número superior de equipamentos com estas funções.

Importa também destacar os avanços os investimentos realizados na melhoria da qualidade de vida da população idosa e no reforço das relações intergeracionais, âmbito em que se realizaram 333 projetos de diversificação e aumento da qualidade das respostas sociais e executadas intervenções de ampliação e reabilitação de equipamentos sociais que mobilizar am um investimento total de 296 M€.

### Principais realizações apoiadas pelos instrumentos financiamento europeus e nacionais (2014-2021)

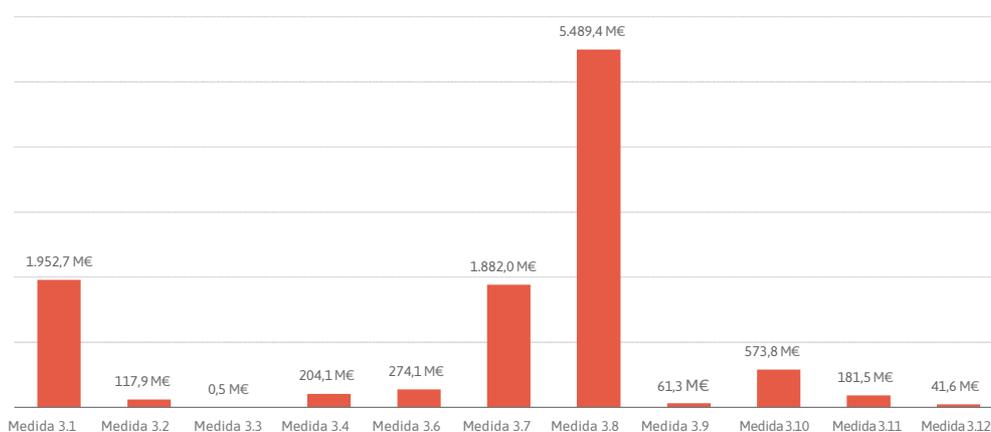
Indicador	Realização alcançada	Fonte
Projetos apoiados direcionados a populações / territórios vulneráveis (n.º)	611	PT2020
População abrangida por serviços de saúde melhorados (n.º)	6.621.170	PT2020
Capacidade das infraestruturas de acolhimento de crianças ou de educação apoiadas (n.º)	199.691	PT2020
Projetos apoiados de diversificação e aumento da qualidade das respostas sociais (n.º)	333	PT2020
Entidades apoiadas no âmbito da discriminação e promoção da igualdade de oportunidades (n.º)	90	PT2020

## Domínio Económico

O Domínio Económico está estruturado em **12 Medidas** que concorrem para a inovação, a atratividade e a inserção de Portugal nos processos de globalização e para aumentar a circularidade da economia. Neste âmbito, a implementação destas Medidas foi, a um tempo, condicionada pelo contexto económico global e nacional resultante da pandemia COVID-19 e, a um segundo tempo, favorecido por coincidir com uma fase de aceleração da execução dos instrumentos de financiamento mais relevantes, nomeadamente do PT2020.

**Estima-se que, entre 2014 e 2021, tenham sido investidos 10.778 M€** em ações que concorrem para os objetivos operacionais das Medidas deste Domínio, com especial incidência no desenvolvimento de ecossistemas de inovação de base territorial (Medida 3.8), na qualificação do emprego e no combate à precariedade no mercado de trabalho (Medida 3.7) e no reforço da competitividade da agricultura (Medida 3.1).

### Investimento por Medida no âmbito dos instrumentos de financiamento nacionais e europeus, 2014-2021



Legenda:

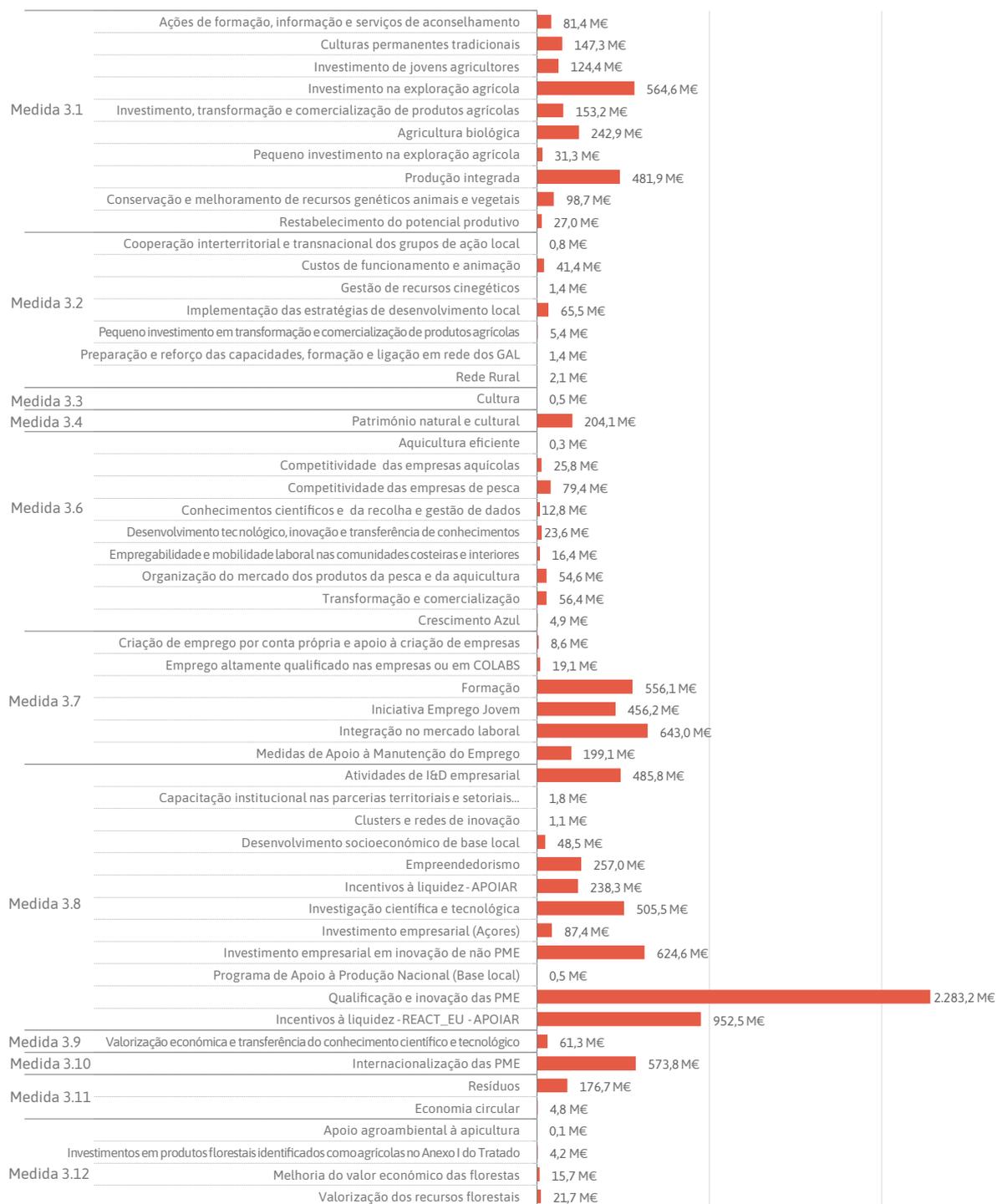
Medida 3.1   Reforçar a competitividade da agricultura	Medida 3.7   Qualificar o emprego e contrariar a precariedade no mercado de trabalho
Medida 3.2   Dinamizar políticas ativas de desenvolvimento rural	Medida 3.8   Desenvolver ecossistemas de inovação de base territorial
Medida 3.3   Afirmar os ativos estratégicos turísticos nacionais	Medida 3.9   Reindustrializar com base na Revolução 4.0
Medida 3.4   Valorizar os ativos territoriais patrimoniais	Medida 3.10   Reforçar a internacionalização e a atração de investimento externo
Medida 3.6   Promover a economia do mar	Medida 3.11   Organizar o território para a economia circular
	Medida 3.12   Promover a competitividade da silvicultura

Fonte: Instrumentos de financiamento nacionais e europeus (EEA Grants, Fundo Ambiental, PT 2020, PDR 2020)

Beneficiando da elaboração das Estratégias Regionais de Especialização Inteligente (RIS3) e das dinâmicas criadas em torno destas, a concretização dos objetivos operacionais relacionados com o desenvolvimento de ecossistemas de inovação de base territorial sofreu importantes avanços. Para tal contribuíram seriamente os apoios dados pelo PT2020, com destaque para os investimentos em investigação científica e tecnológica (505 M€), em atividades de I&D empresarial (470 M€), ou na qualificação e inovação das PME (122 M€). Este investimento permitiu, por exemplo, apoiar 185 empresas a introduzirem novos produtos no mercado.

Os avanços na concretização dos objetivos operacionais relacionados com a qualificação do emprego foram também favorecidos pela dinâmica de investimento do PT2020 na qualificação do capital humano. Destaca-se o contributo dado para diminuir as disparidades territoriais de capacitação dos recursos humanos, para reduzir o desemprego e para contrariar os elevados défices de qualificação da população portuguesa.

## Principais áreas de investimento no âmbito dos instrumentos de financiamento nacionais e europeus, 2014-2021



Fonte: Instrumentos de financiamento nacionais e europeus (EEA Grants, Fundo Ambiental, PT 2020, PDR 2020)

O papel da Iniciativa Emprego Jovem (IEJ), com um investimento de 456 M€, o apoio à integração de jovens adultos no mercado de trabalho, com um investimento de 403 M€, o apoio à formação avançada, com um investimento de 403 M€ ou da implementação de medidas de apoio à manutenção de emprego, com um investimento de 199 M€, foram especialmente relevantes. A importância destas ações é atestada por indicadores como o aumento de 21.813 postos de trabalho em empresas apoiadas, a inclusão no mercado laboral de 484.123 desempregados de longa duração ou a obtenção de diploma do ensino superior (CITE 5 a 8) por 162.351 indivíduos.

Foram também promovidos esforços, a partir dos instrumentos de financiamento, para reforçar a internacionalização e a atração de investimento externo, destacando-se a realização de iniciativas emblemáticas como o Portal das Exportações, o Programa Nacional de Ações de Promoção Externa, a Promoção da Marca «Portugal» ou a criação da Redes de Fornecedores. Com o apoio dos fundos europeus, nomeadamente do PT2020, foram realizados 72 projetos de promoção turística, respondendo ao objetivo operacional de atrair turistas e residentes temporários ou permanentes.

Igualmente relevante para a atividade territorial e nacional foram os investimentos em ativos estratégicos turísticos e a valorização dos ativos territoriais patrimoniais. No âmbito dos primeiros destacaram-se iniciativas emblemáticas como Plano Turismo +Sustentável 20-23, os Caminhos da Fé ou o projeto “Portuguese Trails”.

No âmbito da valorização dos ativos territoriais patrimoniais, importa destacar os investimentos na valorização do património, no contexto do PT2020, que mobilizaram um investimento total de 198 M€. Estes investimentos contribuíram de forma inequívoca para reforçar a atratividade destes recursos, com reflexo no aumento do número de visitantes de sítios patrimoniais apoiados para 6.984.194 visitas/ano, apesar das condicionantes do contexto pandémico.

Finalmente, pela sua importância territorial, importa destacar as iniciativas para promover a competitividade da silvicultura, tendo sido apoiados, entre 2014 e 2021, 199 projetos de valorização dos recursos florestais e 63 projetos de melhoria do valor económico das florestas, que mobilizaram um investimento de 37 M€.

### Principais realizações apoiadas pelos instrumentos financiamento europeus e nacionais (2014-2021)

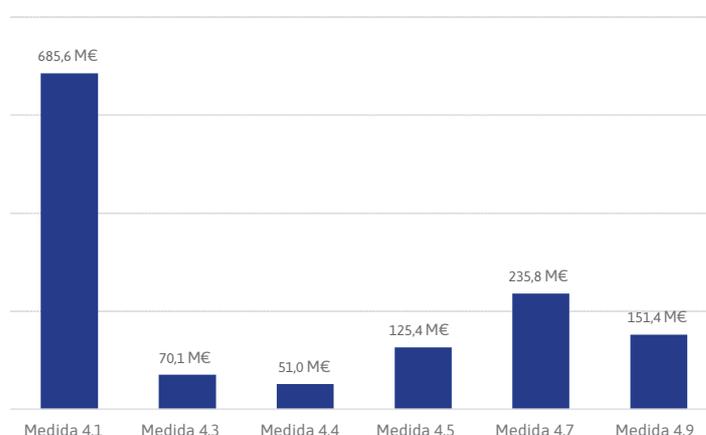
Indicador	Realização alcançada	Fonte
Explorações beneficiadas, na implementação de boas práticas de gestão de água na agricultura (n.º)	20.496	PDR
Participantes NEET enquadrados em medidas de apoio ao emprego (n.º)	20.436	PT2020
Empresas em cooperação com instituições de investigação (n.º)	500	PT2020
Pessoal altamente qualificado contratado por empresas apoiadas (n.º)	761	PT2020
Resíduos de construção e demolição evitados pelos sectores apoiados (%)	50	EEA GRANTS

## Domínio Conetividade

O Domínio da Conetividade está estruturado em **nove Medidas** que visam qualificar as infraestruturas ambientais e energéticas, bem como reforçar as interligações, aproximando os indivíduos, as empresas e as instituições, através de redes e serviços digitais e de uma mobilidade que contribua para a descarbonização.

Neste âmbito, registaram-se alguns avanços nos objetivos operacionais previstos nas várias Medidas, **estimando-se que, entre 2014 e 2021, existiu um investimento total de 1.319 M€** apoiados pelo PT2020, com especial incidência na otimização das infraestruturas ambientais e de energia (Medida 4.1), no alargamento das infraestruturas físicas de conexão internacional (Medida 4.7), e no reforço dos serviços de banda larga e implementação de redes da nova geração 5G (Medida 4.9).

### Investimento por Medida no âmbito dos instrumentos de financiamento nacionais e europeus, 2014-2021



Legenda:  
 Medida 4.1 | Otimizar as infraestruturas ambientais e de energia  
 Medida 4.3 | Suprir carências de acessibilidade tendo em vista a equidade aos serviços e às infraestruturas empresariais  
 Medida 4.4 | Renovar, requalificar e adaptar as infraestruturas e os sistemas de transporte  
 Medida 4.5 | Promover a mobilidade metropolitana e interurbana  
 Medida 4.7 | Alargar as infraestruturas físicas de conexão internacional  
 Medida 4.9 | Reforçar os serviços de banda larga e a implementação de redes da nova geração 5G

Fonte: Instrumentos de financiamento nacionais e europeus (EEA Grants, Fundo Ambiental, PT 2020, PDR 2020)

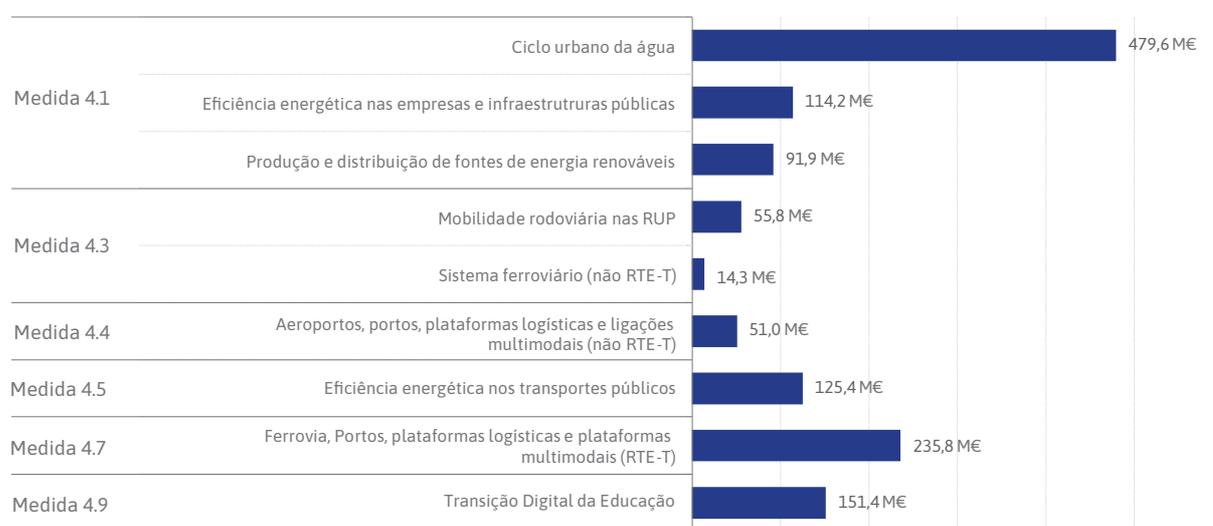
Na gestão dos recursos hídricos, os investimentos na melhoria do funcionamento do círculo urbano da água, ou seja, nas infraestruturas necessárias às várias etapas de utilização da água, desde o momento em que é captada até ao momento em que se dá a sua restituição à natureza, continua a merecer grande importância com um investimento de 479,5 M€, que permitiram remodelar 27 km da rede de abastecimento de água, melhorando os níveis de abastecimento para 543.541 pessoas.

Os investimentos concretizados em infraestruturas ambientais e energéticas proporcionaram a melhoria da situação em domínios relevantes, como na recolha seletiva de resíduos e no seu tratamento, o que gerou uma capacidade adicional de reciclagem na ordem das 434.336 toneladas/ano. Estes investimentos tiveram também reflexos na redução das emissões de gases com efeitos de estufa (GEE), que tiveram um decréscimo estimado em 18.509 toneladas de CO<sub>2</sub> equivalente (tCO<sub>2</sub>e), com destaque para a diminuição das emissões provenientes da deposição de resíduos orgânicos animais em aterro, reduzidas em 9.066 tCO<sub>2</sub>e.

No caso da eficiência energética, os avanços medidos pelos indicadores de realização do PT2020 foram limitados, dado que apenas 11 empresas tiveram apoios para a melhoria do seu perfil de consumo, identificando-se ainda 17 Instituições Particulares de Solidariedade Social (IPSS) em situação semelhante.

Por outro lado, os apoios para a intensificação da produção de energia a partir de fontes renováveis permitiram aumentar em 23 MW essa produção, a que acresce uma capacidade suplementar de produção de energia renovável de 33 MW, refletindo o esforço de diversificação das fontes energéticas.

### Principais áreas de investimento no âmbito dos instrumentos de financiamento nacionais e europeus, 2014-2021



Fonte: Instrumentos de financiamento nacionais e europeus (EEA Grants, Fundo Ambiental, PT 2020, PDR 2020)

As questões relacionadas com a conectividade física, particularmente enfatizadas em algumas Medidas deste Domínio, em diferentes escalas e tipologias, beneficiaram da particular incidência de investimento, o que permitiu alguns avanços em várias componentes relacionadas com os transportes. Destacam-se as melhorias associadas ao acesso a infraestruturas empresariais, no âmbito das quais foram intervencionadas cinco aerogares e quatro portos, para além de 39 km de linhas férreas e 86 km de rodovias regionais. Estas concretizações permitiram uma economia de energia no setor na ordem das 834 toneladas equivalentes de petróleo.

Nas infraestruturas e sistemas de transportes, foram aprovados 60 projetos de mobilidade e instalados 1.307 pontos de carregamento da rede de mobilidade elétrica. Os investimentos concretizados neste âmbito resultaram numa economia de energia na ordem das 242 tep e numa diminuição anual estimada de 2.948 tCO<sub>2</sub>e de gases com efeito de estufa, contribuindo para o alcance das metas internacionalmente estabelecidas em matéria de mitigação.

A pertinência das áreas metropolitanas e interurbanas no contexto dos transportes mereceu um enfoque específico, destacando-se o apoio à expansão da mobilidade suave, nomeadamente da utilização da bicicleta. Nesse âmbito, foram adquiridas com apoio do PT2020 aproximadamente 400 bicicletas e criados 54 parqueamentos dedicados. Estas ações estão ligadas à aprovação de 44 projetos de mobilidade e à criação de 254 km de vias dedicadas à mobilidade suave. Salienta-se ainda o investimento em oito interfaces multimodais, pelo seu papel estruturante para a articulação dos vários modos de transporte.

Ao nível ferroviário, foram investidos 235,8 M€ no alargamento de infraestruturas físicas de conexão internacional que permitiu reconstrução ou modernização de 194 km de linha férrea enquadrada na rede transeuropeia de transportes, concorrendo para a recuperação da competitividade da ferrovia.

Nota ainda para o investimento realizado na conectividade digital, especialmente relevante durante as várias fases da pandemia de COVID-19, com contributos fundamentais para a manutenção de níveis elementares de funcionamento económico, social e cultural. Assim, merecem destaque os investimentos na transição digital da educação que permitiram mitigar impactos e superar constrangimentos ao nível da equidade de acesso à tecnologia e à digitalização.

## Principais realizações apoiadas pelos instrumentos financiamento europeus e nacionais (2014-2021)

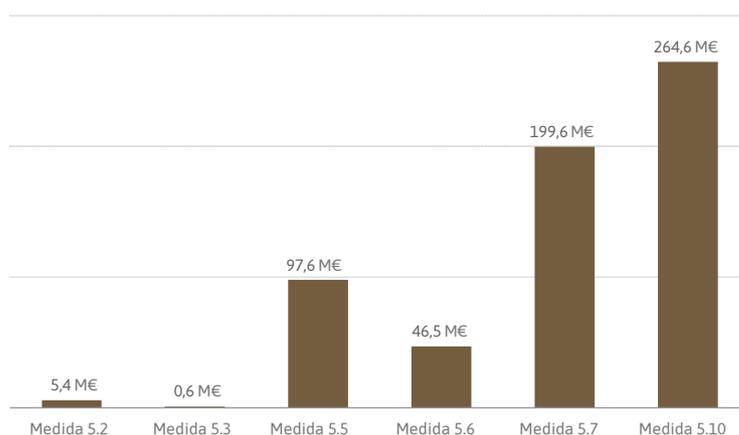
Indicador	Realização alcançada	Fonte
População adicional servida pelas melhorias de abastecimento de água (n.º)	543.541	PT2020
Capacidade adicional de reciclagem de residuo (toneladas/ano)	434.336	PT2020
Rodovias regionais intervencionadas (km)	86	PT2020
Pontos de carregamento da rede de mobilidade elétrica (n.º)	1.307	PT2020
Vias dedicadas às mobilidades suaves ou à redução de emissões de carbono (km)	254	PT2020

## Domínio Governança Territorial

O Domínio da Governança Territorial está estruturado em **dez Medidas** que concorrem para a cooperação e a cultura territorial, capacitando as instituições e promovendo a descentralização e a desconcentração e uma maior territorialização das políticas.

Neste Domínio, o levantamento dos investimentos financiados, entre 2014 e 2021, e das iniciativas implementadas pela Administração Pública – central, regional e local, desde 2019, permitem relevar alguns avanços nos objetivos operacionais previstos nas várias Medidas, **estimando-se que, entre 2014 e 2021, ocorreu um investimento de 467 M€** na sua concretização, com especial incidência no fomento da cooperação intraurbana para uma cidade sustentável e inteligente (Medida 5.7), no aprofundamento da cooperação transfronteiriça (Medida 5.10), e na experimentação e prototipagem de soluções inovadoras (Medida 5.5).

### Investimento por Medida no âmbito dos instrumentos de financiamento nacionais e europeus, 2014-2021



Legenda:

Medida 5.2 | Ativar o conhecimento e uma nova cultura territorial

Medida 5.3 | Potenciar e qualificar a cooperação territorial

Medida 5.5 | Experimentar e prototipar soluções inovadoras

Medida 5.6 | Reforçar as abordagens integradas de base territorial

Medida 5.7 | Fomentar a cooperação intraurbana para uma cidade sustentável e inteligente

Medida 5.10 | Aprofundar a cooperação transfronteiriça

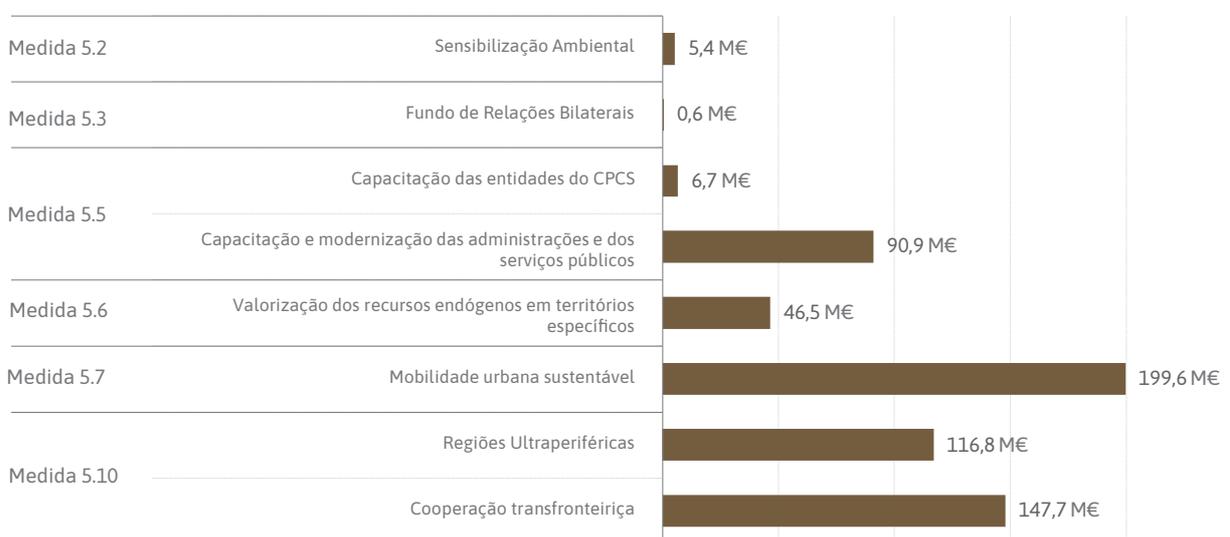
Fonte: Instrumentos de financiamento nacionais e europeus (EEA Grants, Fundo Ambiental, PT 2020, PDR 2020 e Programas de Cooperação Transfronteiriça)

A concretização das ambições relacionadas com a governança territorial implicam uma transição das abordagens relacionadas com o território, exigindo uma melhoria na qualidade e disponibilidade de dados, assim como no envolvimento nos processos de tomada de decisão.

Neste âmbito, foram concretizadas medidas emblemáticas relacionadas com a aquisição e disseminação de informação geográfica, que concorrem para aumentar o conhecimento do território. É disso exemplo, a implementação de um sistema *web service* de cartografia validada de solos ou a base de dados de perfis de solo, bem como o Sistema de Monitorização da Ocupação do Solo (SMOS) e o Observatório do Ordenamento do Território e Urbanismo.

A concretização destas iniciativas fomentou a promoção do conhecimento territorial, tendo sido desenvolvidos, no âmbito dos vários mecanismos de financiamento, ações de divulgação e informação, com destaque para 2.460 ações apoiadas pelo PT2020, 124 campanhas de sensibilização apoiadas pelo EEA Grants e 100 sessões de *webinar* e seminários realizadas no âmbito do FA. Estas iniciativas permitiram alcançar um considerável número de cidadãos, seja por envolvimento direto nas sessões (3.411.000 no caso das abrangidas, direta ou indiretamente, pelas ações de divulgação e sensibilização do FA), seja pela consulta de recursos *online* (27.348.840 visualizações do *website* e alcance das redes sociais do PT2020). Paralelamente, foi envolvida a comunidade escolar, tendo sido envolvidas 608.800 crianças e jovens, no âmbito do FA.

### Principais áreas de investimento no âmbito dos instrumentos de financiamento nacionais e europeus, 2014-2021



Fonte: Instrumentos de financiamento nacionais e europeus (EEA Grants, Fundo Ambiental, PT 2020, PDR 2020 e Programas de Cooperação Transfronteiriça)

A qualificação e cooperação territorial foi estimulada por via da capacitação técnica e da partilha de experiências, sendo de realçar os 26 projetos de cooperação envolvendo Portugal e um país doador dos EEA Grants. Foram ainda realizados 301 projetos, no âmbito do PT2020, que contribuíram para a capacitação da administração pública, envolvendo 19.164 trabalhadores em funções públicas.

A capacitação técnica e institucional foi também abordada nos processos de desconcentração e de descentralização, num contexto de promoção da governança multinível, tendo encontrado reflexo na digitalização, já que foram desmaterializados 91 processos de *frontoffice* (de interação com promotores) e *backoffice*, o que permitiu a simplificação da gestão burocrática e do processo de tomada de decisão.

A necessidade de investigação, desenvolvimento e inovação enquanto forma de afirmação das especificidades territoriais foi outro tema particularmente enfatizado, tendo sido investidos mais de 46,4 M€ no âmbito do PT2020 para a valorização de recursos endógenos em territórios específicos.

As articulações territoriais, nas diversas escalas e tipologias beneficiaram de um volume de financiamento relevante, com destaque para a cooperação intraurbana e a promoção de cidades mais sustentáveis e inteligentes, no âmbito das quais foram investidos mais de 199 M€ do PT2020 em mobilidade urbana sustentável.

A cooperação intraurbana, as articulações rurais-urbanas e as interurbanas, aspetos fundamentais na salvaguarda do equilíbrio e das dinâmicas relacionais de desenvolvimento do tecido territorial beneficiou de algumas iniciativas emblemáticas que visibilizaram abordagens inovadoras. Ao nível urbano, destaca-se a Iniciativa Nacional Cidades Circulares (InC2), que, pelo enquadramento estratégico da

componente da sustentabilidade em meio urbano, transpôs para as cidades a necessidade de novas abordagens em matéria de reutilização e circularização de recursos.

Nota ainda para a componente da cooperação transfronteiriça, aspeto fundamental para a valorização de áreas excêntricas aos principais centros urbanos portugueses, como o território raiano continental ou as regiões autónomas. Neste âmbito, o PT2020 permitiu apoiar mais de 1.033 empresas em matéria de cooperação transfronteiriça, sendo que algumas iniciativas emblemáticas enfatizaram a pertinência desta vertente de cooperação. Por outro lado, no âmbito do Espanha-Portugal (POCTEP), entre 2014 e 2021, foram investidos 214.214.838,72 €, em 240 projetos de cooperação transfronteiriça.

A cooperação territorial no âmbito dos vários espaços de integração de Portugal (Espaço Atlântico Macaronésia, Mediterrâneo Ocidental, Sudoeste Europeu e transfronteiriço Espanha - Portugal) tem revelado grande dinâmica, beneficiando dos apoios do programa INTERREG, com benefícios em diferentes áreas como a investigação e inovação, desenvolvimento do património cultural e natural e a promoção do espírito empresarial.

Portugal tem participado muito ativamente no URBACT, programa europeu de cooperação territorial dedicado ao desenvolvimento de redes de cooperação em áreas temáticas associadas ao desenvolvimento sustentável das cidades.

### Principais realizações apoiadas pelos instrumentos financiamento europeus e nacionais (2014-2021)

Indicador	Realização alcançada	Fonte
Pessoas abrangidas por ações de formação sobre uma nova cultura territorial (sensibilização ambiental), dirigidas à comunidade escolar (n.º)	608.000	FA
Trabalhadores em funções públicas apoiados em ações de formação direcionadas para a reorganização e modernização (n.º)	19.164	PT2020
Empresas apoiadas no âmbito da cooperação transfronteiriça (n.º)	1.033	PT2020
Projetos que envolvem cooperação com um parceiro de projeto doador do EEA Grants (n.º)	26	EEA GRANTS
Nível de desmaterialização de processos de frontoffice (interação com os promotores) e backoffice (integração da plataforma documental no sistema de informação) (%)	91	PT2020



**TERRITÓRIO  
PORTUGAL.**

Onde o país encontra o futuro

6

SISTEMA DE  
GESTÃO  
TERRITORIAL  
**REOT.**

# SISTEMA DE GESTÃO TERRITORIAL

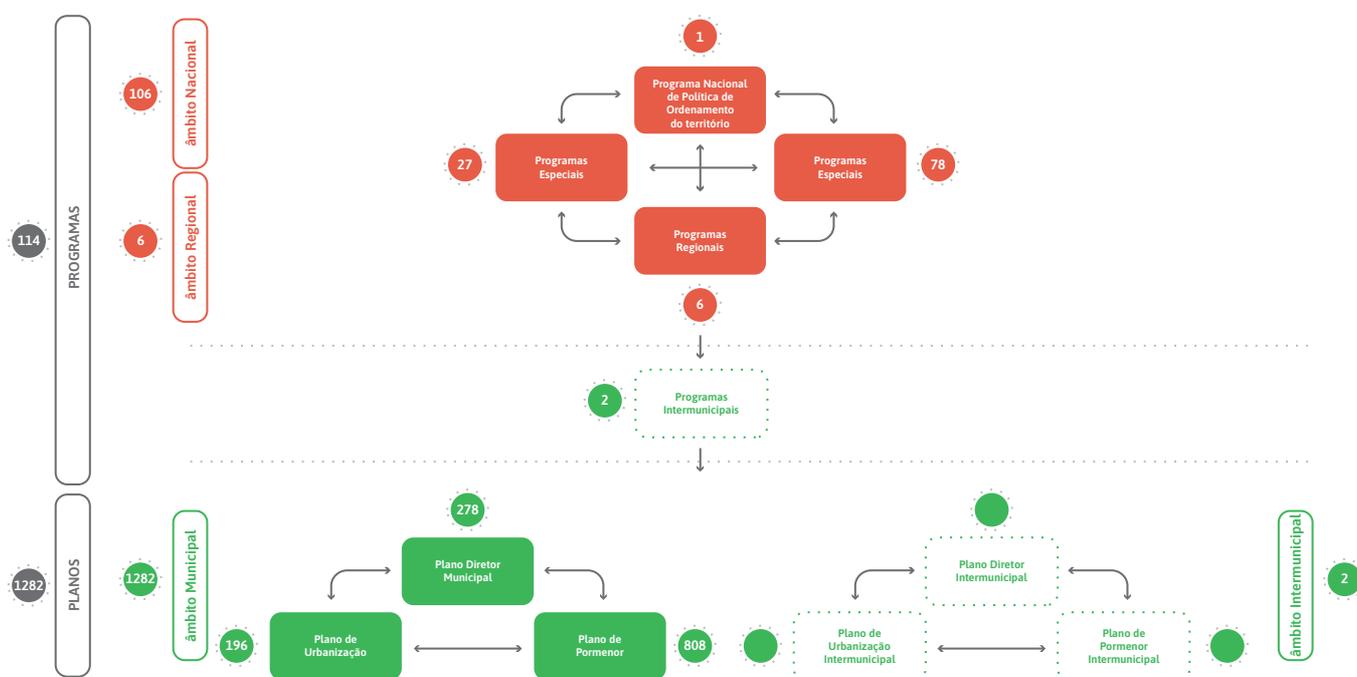
O Sistema de Gestão Territorial organiza-se, num quadro de interação coordenada, em quatro âmbitos – nacional, regional, intermunicipal e municipal:

- O âmbito **nacional** é concretizado através dos seguintes instrumentos: Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território (PNPOT), Programas Setoriais (PS) e Programas Especiais de Ordenamento do Território (PEOT);
- O âmbito **regional** é concretizado através dos Programas Regionais (PROT);
- O âmbito **intermunicipal** é concretizado através dos seguintes instrumentos: Programas Intermunicipais (PIOT); Plano Diretor Intermunicipal (PDIM); Planos de Urbanização Intermunicipais (PUIM); Planos de Pormenor Intermunicipais (PPIM);
- O âmbito **municipal** é concretizado através dos seguintes planos: Plano Diretor Municipal (PDM); Planos de Urbanização (PU); Planos de Pormenor (PP).

No processo de formação e aprovação dos Instrumentos de Gestão Territorial (IGT), intervêm cerca de **150 entidades da administração central, periférica e desconcentrada do Estado**, com competências e responsabilidades diversas, além dos **308 municípios** competentes responsáveis pelo planeamento municipal e intermunicipal.

A 31 de dezembro de 2022 vigoravam no país mais de uma centena programas territoriais, 78 dos quais eram PEOT. Estavam em vigor 308 PDM, correspondentes à totalidade dos municípios, 214 PU – 196 no continente, sete na Região Autónoma dos Açores (RAA) e 11 na Região Autónoma da Madeira (RAM) e 822 PP – 808 no continente, 12 RAA e dois na RAM.

Tipologia e número dos programas e planos em vigor, Portugal continental, 2022



Fonte: DGT

A informação apresentada ilustra os dados reportados através do Sistema Nacional Informação Territorial (SNIT) os quais, até à data, se restringem a Portugal continental. A informação reportada por este sistema nacional é atualizada em tempo real, pelo que se optou por considerar neste REOT os dados a 31 de dezembro de 2022.

## PROGRAMAS NACIONAIS SETORIAIS E ESPECIAIS

O universo dos **Programas Setoriais** (PS) reúne um conjunto de instrumentos de diferentes domínios setoriais, com configurações e incidências territoriais diferentes. O sistema de gestão territorial prevê uma estrutura e procedimento tipo para esta figura de plano, mas deixa uma ampla abertura para o acolhimento de especificidades materiais a definir no ato de determinação da respetiva elaboração.

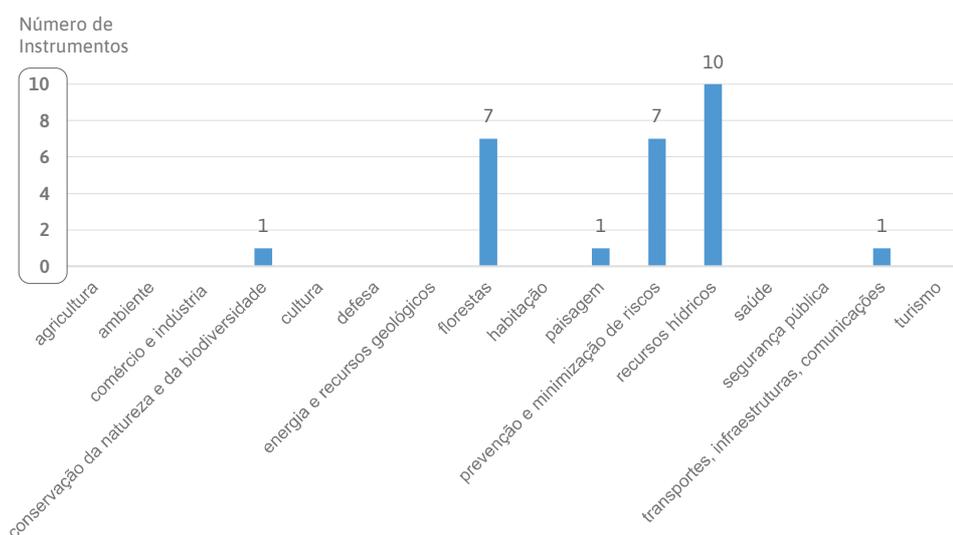
Os **Programas Especiais de Ordenamento do Território** (PEOT), surgem do reconhecimento de fragilidades e ameaças aos recursos naturais e valores da orla costeira, áreas protegidas, albufeiras de águas públicas, lagoas, estuários e parques arqueológicos. Estabelecem regimes de salvaguarda de recursos e valores naturais e regimes de gestão, através do estabelecimento de ações, permitidas, condicionadas ou interditas e constituem a base da gestão e de suporte a um conjunto de projetos de intervenção, destinados a reduzir perigos e vulnerabilidades, a recuperar valores e recursos naturais ou à valorização ambiental e socioeconómica.

O número de **Programas Sectoriais em vigor, no continente, a 31 de dezembro de 2022, era de 27**. A sua quantificação precisa é difícil, atendendo a que a condução das políticas setoriais não recorre com a frequência expectável a estes instrumentos de planeamento, optando-se por medidas de política setorial fora do sistema de gestão territorial.

São considerados **Programas Setoriais**:

- Os programas e as estratégias de desenvolvimento, respeitantes aos diversos setores da administração central, nomeadamente nos domínios da defesa, segurança pública, prevenção e minimização de riscos, ambiente, recursos hídricos, conservação da natureza e da biodiversidade, transportes, infraestruturas, comunicações, energia e recursos geológicos, cultura, saúde, habitação, turismo, agricultura, florestas, comércio e indústria e, desde 2020, também da paisagem (Programas de Reordenamento e Gestão da Paisagem);
- Os regimes territoriais definidos ao abrigo de lei especial;
- As decisões sobre a localização de grandes empreendimentos públicos com incidência territorial.

#### Número de Instrumentos Setoriais por domínio, em Portugal continental, em vigor a 31 de dezembro de 2022



Fonte: DGT

Posteriormente à aprovação do PNPOT, em 2019, foram iniciados novos PS.

Em 2020, com a aprovação do Programa de Transformação da Paisagem (PTP), foi criada a figura de Programa de Reordenamento e Gestão da Paisagem (PRGP), enquanto programa sectorial, sendo estabelecido, à partida, que seriam realizados 20 PRGP até 2025. Em dezembro de 2022, encontrava-se aprovado um PRGP para as Serras de Monchique e Silves, estando em curso nove destes programas.

O Conselho Superior de Obras Públicas (CSOP) apontou, em 2020, no seu parecer ao Plano Nacional de Investimentos (PNI 2030), a relevância da elaboração de um Plano Ferroviário Nacional (PFN), que deveria anteceder qualquer proposta para este subsetor. O Despacho n.º 6460/2021, de 1 de julho, determinou a sua elaboração, criando para o efeito o um grupo de trabalho com a finalidade de definir a rede ferroviária que assegura as comunicações de interesse nacional e internacional. Este plano nacional encontra-se atualmente em desenvolvimento.

Em alinhamento com o estabelecido no PNPOT, que apontou a necessidade de aumentar o conhecimento do potencial geológico nacional a nível de localização das ocorrências das massas minerais, foi criado um grupo de trabalho para identificação das ações a prosseguir com vista à preparação da Estratégia Nacional dos Recursos Geológicos, que em breve será produzida sob coordenação da Direção Geral de Energia e Geologia e do Laboratório Nacional de Energia e Geologia.

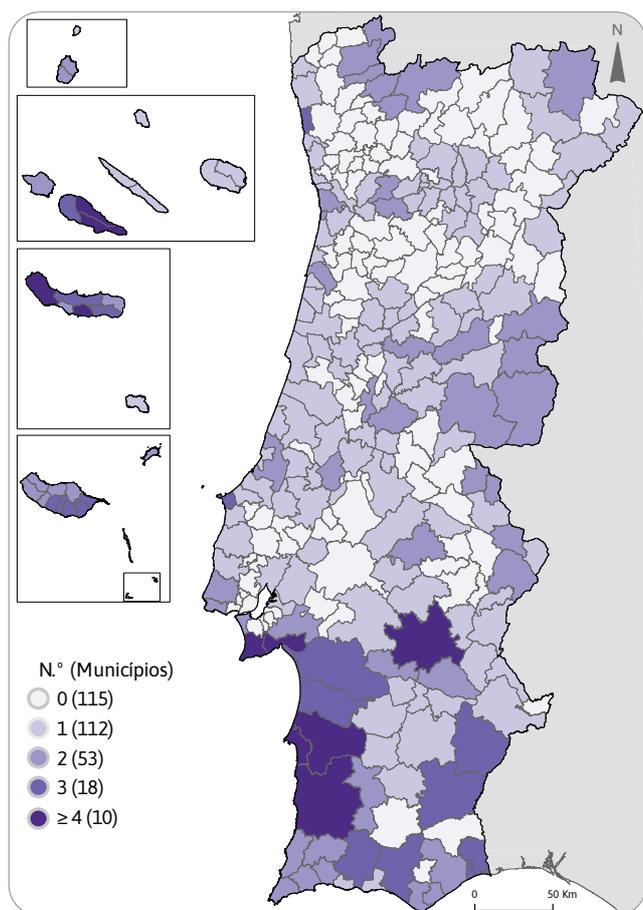
São considerados **Programas Especiais** (PEOT), os programas da orla costeira, das áreas protegidas, das albufeiras de águas públicas e bacias hidrográficas, de lagoas, estuários e parques arqueológicos.

No final de 2022, encontravam-se em vigor no território continental 78 Planos e Programas Especiais de Ordenamento do Território:

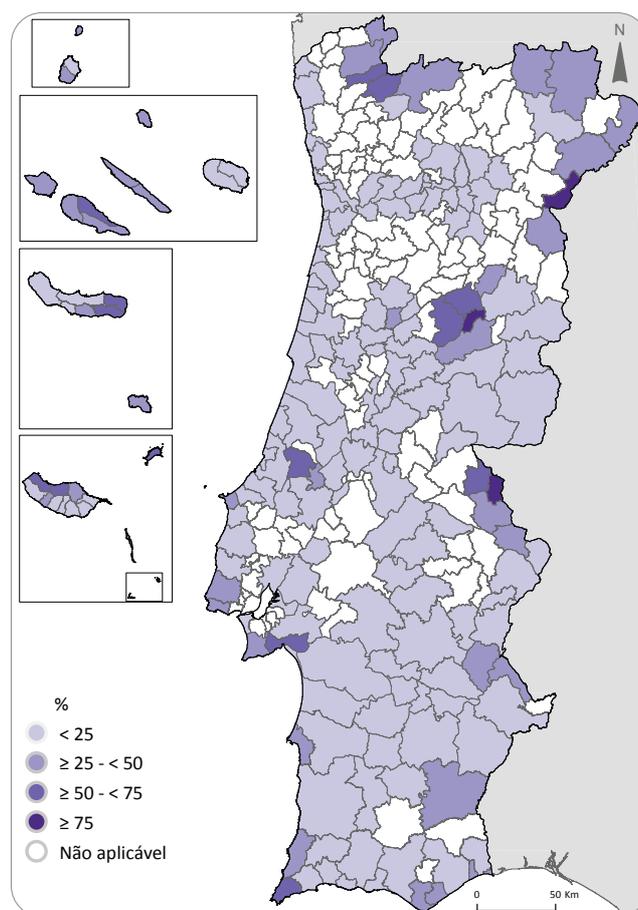
- quatro Programas da Orla Costeira (POC);
- seis Planos de Ordenamento da Orla Costeira (POOC) – dois dos quais, na região do Algarve, que se mantêm em vigor na totalidade da sua área de intervenção e outros quatro que vigoram só em alguns dos municípios abrangidos por ausência de transposição de normas para planos municipais;
- 25 Planos de Ordenamento das Áreas Protegidas (POAP);
- 43 Planos de Ordenamento das Albufeiras de Águas Públicas (POAAP).

No final de 2022, estes instrumentos abrangiam 163 municípios do continente e 30 municípios das Regiões Autónomas da Madeira e dos Açores. Em alguns municípios vigoravam até cinco PEOT.

Número de PEOT em vigor por município a 31 de dezembro 2022



Proporção de área abrangida por Programas Especiais ou Planos Especiais de Ordenamento do Território, por município, 2022



Fonte: DGT

Com a alteração operada pelo Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial (RJIGT) em 2015, o conteúdo dos planos especiais de ordenamento do território em vigor, àquela data, devia ser transposto para o plano diretor municipal e para outros planos territoriais aplicáveis à área abrangida pelos planos especiais.

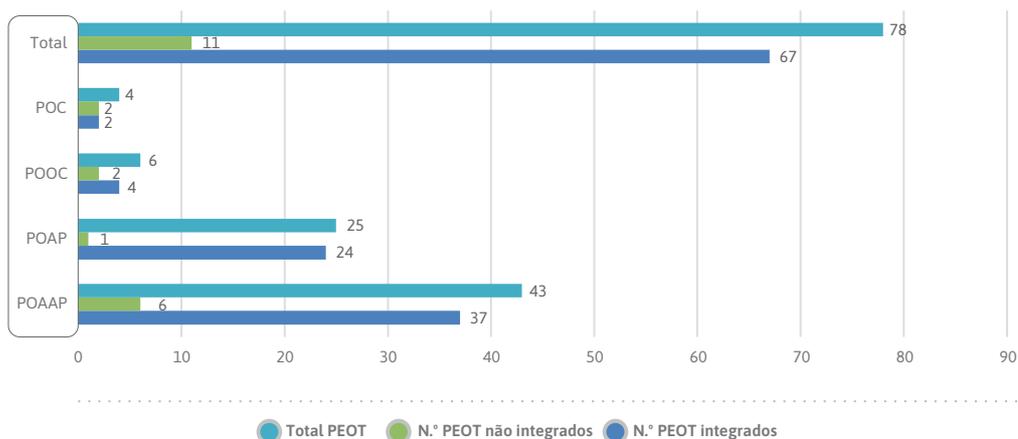
A operacionalização desta transposição poderia ocorrer:

- pela integração obrigatória das normas relativas à ocupação, uso e transformação do solo nos PDM;
- pelo estabelecimento de regulamentos administrativos, no que diga respeito a normas de gestão que ultrapassem o conteúdo material dos planos territoriais e a esfera de competências das autarquias locais, ou o dos Instrumentos de Ordenamento do Espaço Marítimo (IOEM), se aplicável;
- pela integração de normas nos IOEM, quando aplicável.

O prazo para cumprimento desta disposição terminou em 13 de julho de 2021 e pressupunha que, nessa data, todos os planos especiais tivessem sido reconduzidos/revogados por PEOT, já que a partir daí, os planos especiais continuam a vigorar, mas deixam de vincular diretamente e imediatamente os particulares.

A necessidade de integração nos planos territoriais de normas ou modificação das normas incompatíveis com as disposições dos planos ou programas especiais de ordenamento do território encontra-se já cumprida, no território do continente, para 149 municípios.

## Planos e Programas Especiais com as suas disposições integradas em planos territoriais, Portugal continental, 2022



Contudo, em dezembro de 2022, no continente, 81% dos Planos de Ordenamento de Albufeiras de Águas Públicas e 44% dos Planos de Ordenamento das Áreas Protegidas, ainda não tinham processos de recondução iniciados. Dos processos concluídos apontam-se as publicações dos POC de Caminha – Espinho e do POC de Espichel – Odeceixe, em 2021 e 2022, respetivamente.

Fonte: DGT

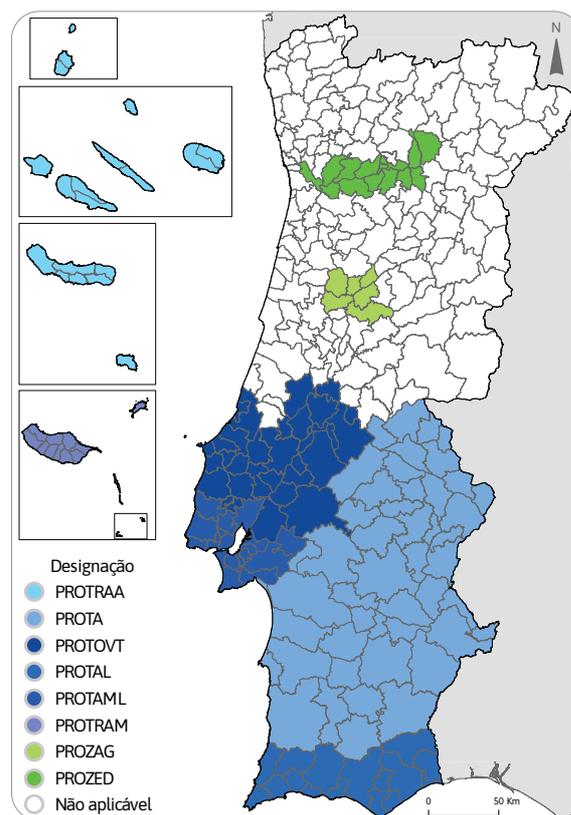
## PROGRAMAS REGIONAIS DE ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO

Os **Programas Regionais de Ordenamento do Território (PROT)** têm natureza estratégica e constituem sede privilegiada para o desenvolvimento e densificação da estratégia territorial do PNPOT, bem como para a definição do quadro de referência do ordenamento e desenvolvimento regional a considerar pelos planos diretores municipais.

Salienta-se a relevância de reforço da articulação dos PROT com os programas operacionais regionais e o foco a dar à definição de indicadores de avaliação.

Os planos regionais de ordenamento do território em vigor, são equiparados, para todos os efeitos, aos programas regionais, pelo que não é obrigatória uma dinâmica de adaptação dos planos existentes a programas, uma vez que estes já possuem natureza estratégica. Verifica-se que todos os planos regionais em vigor têm mais de dez anos e os planos regionais do Centro e do Norte não chegaram a ser aprovados, o que pode ajudar a explicar a existência de dois programas regionais em vigor, associados ao ordenamento de zonas envolventes de albufeiras, com mais de 25 anos.

PROT em vigor a 31 de dezembro 2022



PROT em vigor em 2022	data de publicação	n.º de municípios abrangidos
Açores	2010	19
Alentejo PROTA	2010	47
Oeste e Vale do Tejo PROTOVT	2009	33
Algarve PROTALgarve	2007	16
Área Metropolitana de Lisboa - PROTAML	2002	18
Região Autónoma da Madeira	1995	11
Zona envolvente das albufeiras da Aguieira Coiço e Fronhas - PROZAG	1992	6
Zona envolvente do Douro - PROZED	1991	14

A atualização e completamento do quadro de planeamento regional é de especial importância porque as mudanças críticas, os princípios da coesão territorial e os desafios territoriais identificados na Estratégia do PNPOT, assim como os Sistemas e o Modelo Territorial, são desenvolvidos e objetivados nos PROT, no âmbito da definição de um quadro de referência estratégico regional, orientador para os planos municipais e intermunicipais e para os instrumentos de programação estratégica e operacional de âmbito regional do período 2030.

Em dezembro de 2021 foi determinada a elaboração do PROT Norte e PROT Centro, presentemente em curso. O PROT da Região Autónoma da Madeira encontra-se em processo de revisão.

Fonte: DGT

## PROGRAMAS INTERMUNICIPAIS

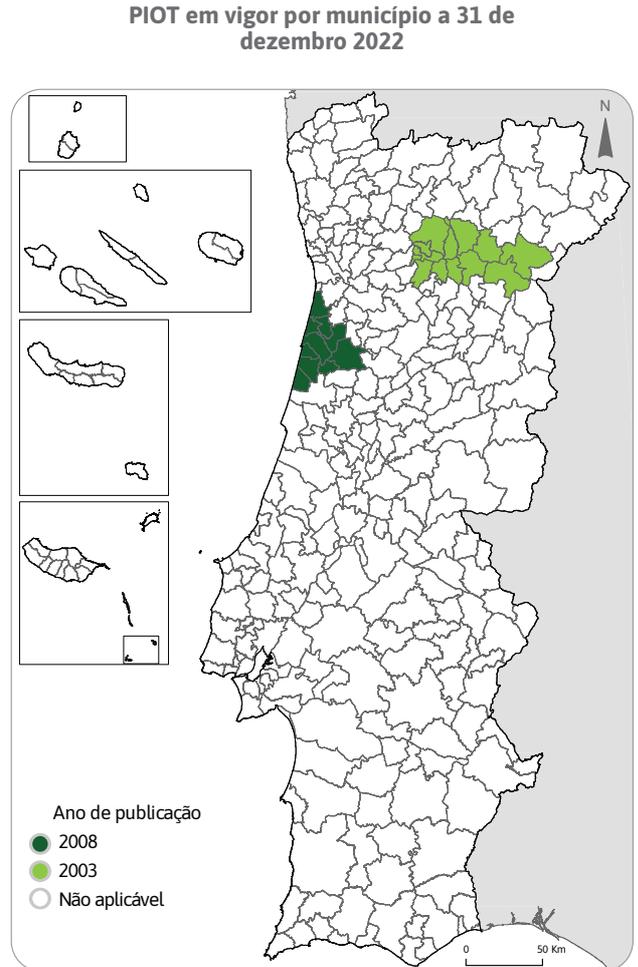
O programa intermunicipal assegura a articulação entre os programas nacional e regional e os planos territoriais em áreas que necessitam de uma ação integrada de planeamento, estabelecendo as opções estratégicas de organização do território intermunicipal e de investimento público.

Antes de 2015, esta figura era designada por plano intermunicipal, encontrando-se ainda em vigor dois planos intermunicipais, ambos com mais de dez anos.

O programa intermunicipal adequa-se bem ao desenvolvimento de exercícios específicos de ordenamento do território, nomeadamente:

- Transposição de programas de natureza setorial e especial (ex. ordenamento florestal, agricultura/alimentação de proximidade, conservação da natureza);
- Estudo e esquematização de soluções de abordagens de sustentabilidade (ex. mobilidade sustentável, economia circular, adaptação climática, estruturas ecológicas, riscos e soluções de base natural);
- Organização da prestação de serviços de interesse geral;
- Enquadramento dos documentos estratégicos exigidos no âmbito das abordagens integradas de base territorial e da contratualização de fundos.

PIOT em vigor em 2022	data de publicação	nº de municípios abrangidos
 Ria de Aveiro	2008	10
 Alto Douro Vinhateiro	2003	13



Fonte: DGT

Embora de grande utilidade em áreas que necessitem de uma ação integrada de planeamento para a resolução de questões que envolvam municípios territorialmente contíguos, não têm sido elaborados novos programas intermunicipais pelas entidades intermunicipais ou pelas câmaras municipais associadas para esse efeito.

## PLANOS DIRETORES MUNICIPAIS

O **Plano Diretor Municipal** (PDM) estabelece a estratégia de desenvolvimento territorial do município, a sua política de solos, de ordenamento do território e de urbanismo, o modelo territorial municipal, as opções de localização e de gestão de equipamentos de utilização coletiva e as relações de interdependência com os municípios vizinhos, integrando e articulando as orientações estabelecidas pelos programas de âmbito nacional, regional e intermunicipal.

É um instrumento de referência para a elaboração dos demais planos municipais, bem como para o desenvolvimento das intervenções setoriais da administração do Estado no território do município, em concretização do princípio da coordenação das respetivas estratégias de ordenamento territorial.

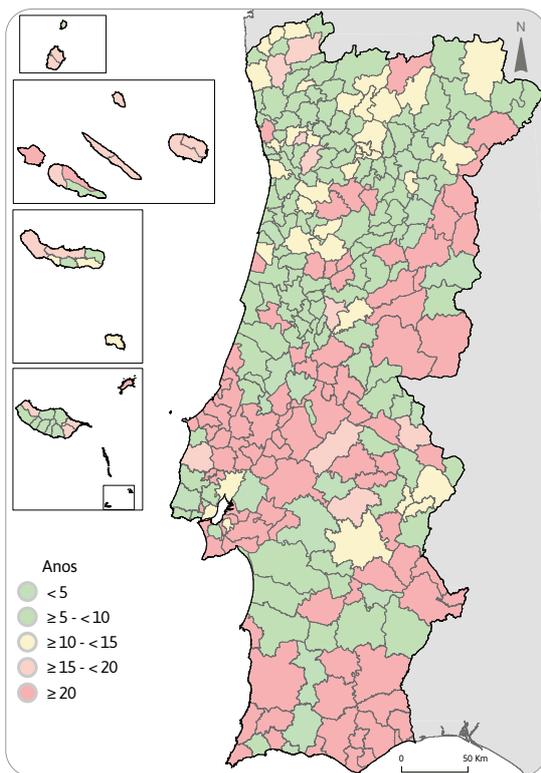
O modelo territorial municipal tem por base a classificação e a qualificação do solo e vincula as entidades públicas e os particulares.

Todos os 308 municípios do país têm PDM eficaz, publicado em Diário da República ou, no caso das regiões autónomas, também no respetivo Jornal Oficial.

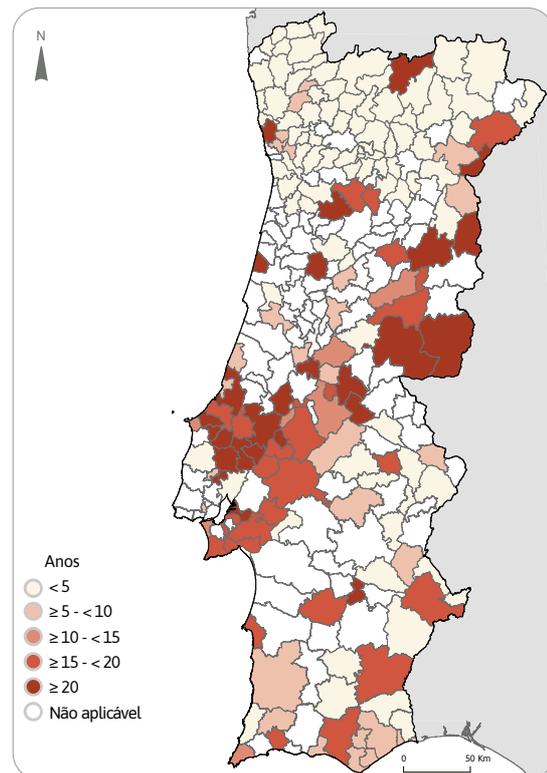
De acordo com o quadro legal em vigor desde 2015, os planos territoriais devem ser revistos e adaptados ao novo Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial (RJIGT).

O tempo que um PDM está em vigor pode ser indiciador da dinâmica territorial do município ou da relevância colocada na territorialização das políticas municipais. Assim, verifica-se que em termos de **tempo de vigência**, quase metade dos PDM (148) têm menos de 10 anos e, dos restantes (160), 120 têm 15 ou mais anos e 98 têm 20 ou mais anos.

**Tempo de vigência dos PDM em vigor, por município, dezembro 2022**



**Duração dos processos de revisão dos PDM em curso, por município, dezembro de 2022**



Fonte: DGT

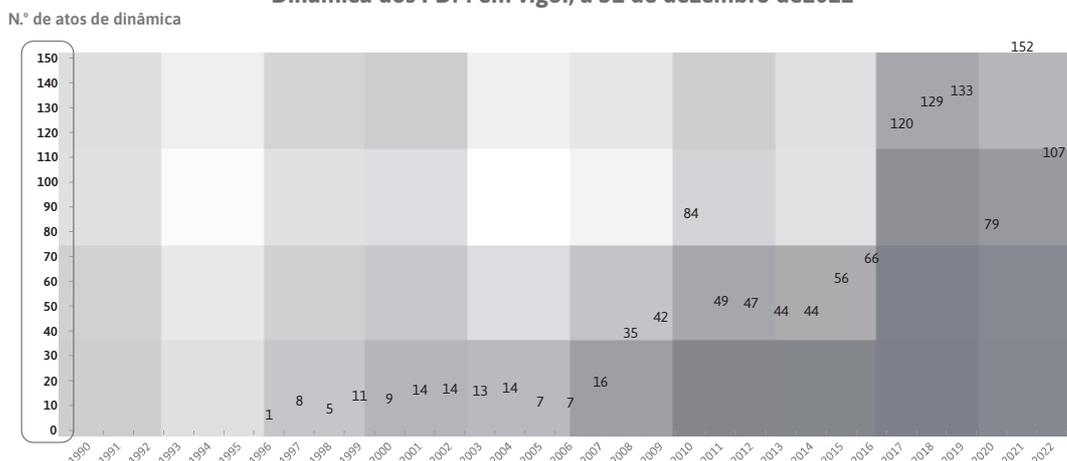
Em dezembro de 2022, os PDM com longos tempos de vigência assumem uma expressão significativa, situação transversal em todas as regiões-plano, com exceção da região Norte, com 93% dos PDM revistos e o maior número de planos recentes. A região de Lisboa e Vale do Tejo tinha 31% dos PDM revistos e a região do Algarve, apresentava apenas dois PDM revistos e a maioria com mais de 20 anos de vigência.

A revisão de um PDM implica a reconsideração e a reapreciação global, com caráter estrutural ou essencial, das opções estratégicas do plano, dos princípios e dos objetivos do modelo territorial definido. A 31 de dezembro de 2022, verificava-se que 37% dos municípios (114) ainda não tinham concluído o processo de revisão do respetivo PDM e regiam-se por planos elaborados ao abrigo de regimes jurídicos anteriores. Apenas 12% dos municípios (36) tinham revisto os seus PDM ao abrigo RJIGT publicado em 2015.

Em Portugal continental, relativamente à **duração do procedimento de revisão dos PDM** em vigor, em 2022 e no universo das revisões publicadas depois de 2010, verificava-se que entre o início e a conclusão do procedimento decorreram em média 10 anos, variando entre o mínimo de dois e o máximo de 21 anos. Em 74% das revisões, a duração do procedimento foi igual ou superior a 10 anos. Estes longos períodos acabaram por ser afetados pelas alterações ocorridas ao regime jurídico aplicável, obrigando a sucessivos ajustamentos durante o procedimento de revisão desses PDM. Nos planos que iniciaram a revisão nos últimos anos, ainda não é possível verificar uma tendência de redução da duração do procedimento.

Quanto à **dinâmica dos PDM** em vigor, de uma forma geral, os mais antigos e não revistos apresentavam o maior número de procedimentos de dinâmica, evidenciando ser esta a opção de alguns municípios para ajustarem este plano territorial à evolução socioeconómica do território.

**Dinâmica dos PDM em vigor, a 31 de dezembro de 2022**



Fonte: DGT (Duração dos processos de revisão dos PDM em curso, por município, dezembro de 2022)

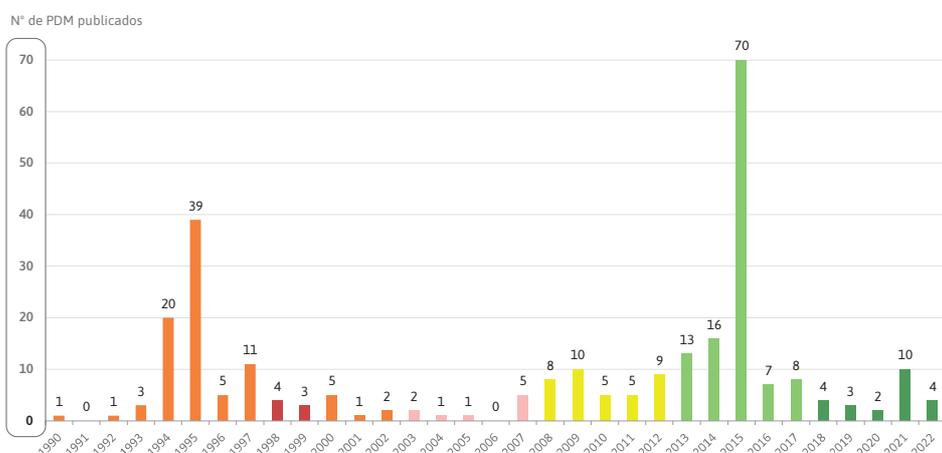
Ainda em Portugal continental, a análise das frequências por anos de ocorrência dos atos de dinâmica dos PDM, evidencia uma correlação com a publicação de regimes jurídicos transitórios, de exceção ou de particular regularização da situação urbanística e do exercício de atividades económicas.

Após 2008, ocorreram acréscimos significativos de atos de dinâmica dos PDM, associando-se alguns dos maiores movimentos de adaptação à entrada em vigor dos, à data, planos regionais de ordenamento do território do Oeste e Vale do Tejo e do Alentejo (2009 e 2010, respetivamente).

A partir de 2016, o aumento de dinâmica está associado à utilização do regime transitório previsto no novo quadro legal do RJIGT, quer dos prazos para a adaptação dos PDM aos PEOT, quer do regime de exceção da regularização de atividades económicas. Adicionalmente, e em anos mais recentes, as alterações a estes planos territoriais estão igualmente relacionadas com as novas regras de classificação e qualificação do solo também introduzidas pelo RJIGT e regulamentadas em 2015, com um pico de dinâmica em 2021.

Na distribuição por anos de publicação, evidenciam-se dois valores máximos, em 1995 e 2015, decorrentes de momentos de alterações legislativas. Em 1995, porque os municípios sem PDM eficaz deixavam de poder realizar expropriações por utilidade pública e de ser elegíveis para projetos financiados com verbas comunitárias; em 2015 porque os municípios quiseram utilizar as disposições transitórias do novo regime jurídico da REN.

### Distribuição por ano de publicação dos PDM em vigor em, 1990-2022



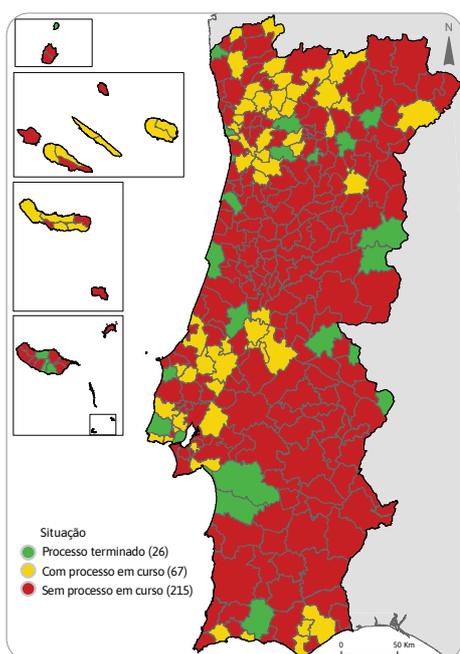
Fonte: DGT

O novo RJIGT obrigou os municípios à adaptação dos seus PDM às novas regras de classificação e qualificação do solo. Consequentemente, ao município ou associação de municípios pode ser suspenso o direito de candidatura a apoios financeiros comunitários e nacionais que não sejam relativos à saúde, educação, habitação ou apoio social, caso não realizem, até 31 de outubro de 2022, a primeira reunião da comissão consultiva ou a conferência procedimental prevista no referido regime jurídico.

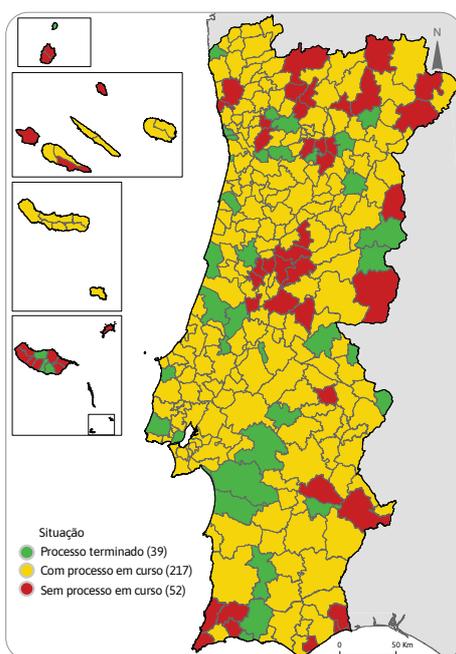
No continente a 31 de dezembro de 2022, 60 municípios não tinham realizado a reunião da comissão consultiva ou a conferência procedimental. Destes, 47 municípios não tinham a reunião agendada.

O cumprimento pelos municípios dos objetivos e metas constantes do RJIGT continua atualmente a ser um grande desafio, designadamente, a necessidade de adaptação dos PDM em vigor às novas regras de classificação e qualificação do solo até 31 de dezembro de 2023.

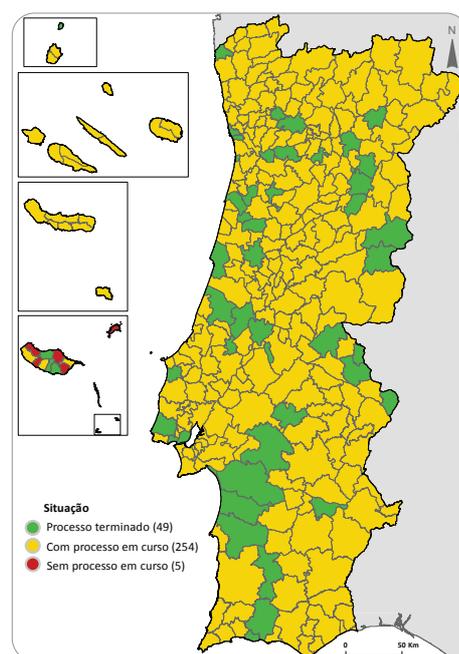
Situação, por município, em dezembro de 2020



Situação, por município, em dezembro de 2021



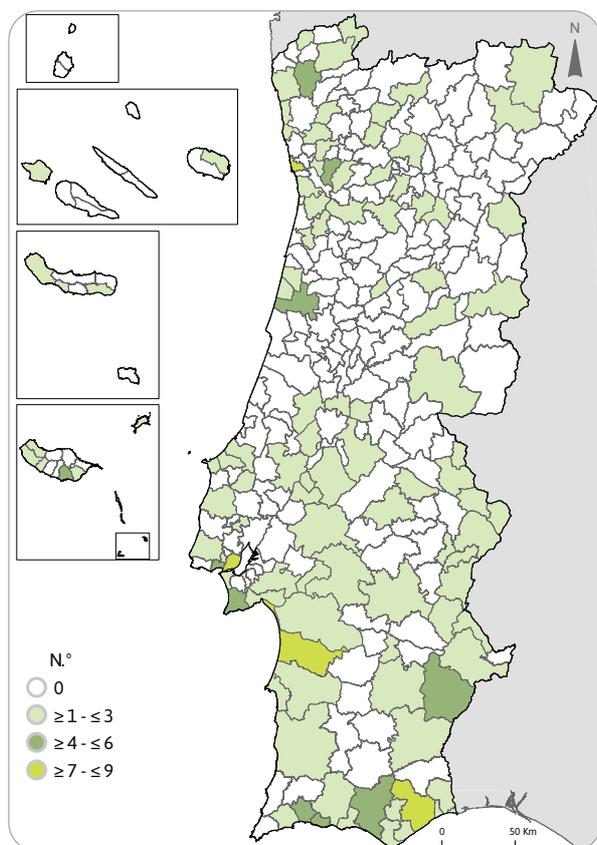
Situação, por município, em dezembro de 2022



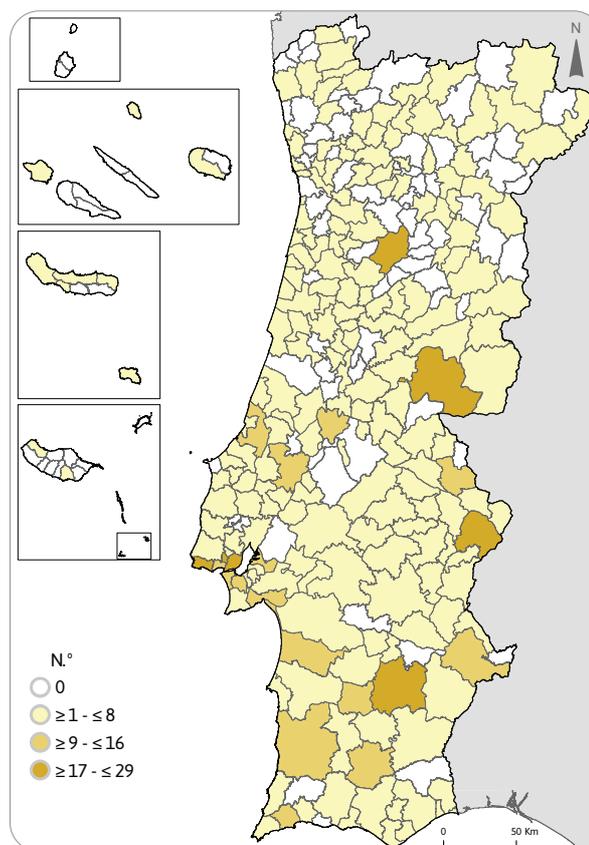
Fonte: DGT

## PLANOS DE URBANIZAÇÃO E PLANOS DE PORMENOR

Planos de Urbanização em vigor,  
por município, dezembro 2022



Planos de Pormenor em vigor, por  
município, dezembro 2022



Fonte: DGT

Em dezembro de 2022, encontravam-se em vigor 214 **Planos de Urbanização** (PU). 196 no continente, sete na RAA e 11 na RAM.

Em termos de vigência dos **Planos de Pormenor** (PP), encontravam-se em vigor 822 PP, 808 no Continente, 12 RAA e dois na RAM.

Entre 2019 e 2022 não se verificaram grandes alterações no número de PU e de PP em vigor, pelo que não terão os municípios optado por estes instrumentos de gestão territorial, mesmo tendo os PP um papel relevante no sistema de gestão territorial por terem a prerrogativa de promoverem a reclassificação do solo rural para urbano, mediante condições de contratualização e de efetivação de direitos e deveres devidamente registados ao nível da propriedade.

Ao nível municipal, a situação era muito diversa, uma vez que no continente dois terços dos municípios possuíam um ou mais PU, sendo que existe uma relativa constância no ritmo de publicação de PU ao longo do tempo e dos diversos regimes jurídicos. Destacam-se os municípios de Lisboa com o maior número de PU em vigor (nove) e de Tavira, Grândola e Matosinhos, com sete PU.

Em muitas situações verifica-se que os planos diretores municipais (PDM) subsequentes revogaram os PU pré-existentes.

Em termos dos PP, em dezembro de 2022, a distribuição por municípios, indica o seguinte:

- 31% dos municípios (94) não publicou nenhum PP;
- 55% dos municípios (170) publicaram até cinco PP;
- 10% dos municípios (30) publicaram de seis a 11 PP;
- os restantes 5% dos municípios (14) aprovaram mais de 12 ou mais PP, des tacando-se os casos de Lisboa, Beja e Castelo Branco, todos com mais de 20 em vigor.

Os efeitos registais destes planos encontram-se previstos desde 2007 embora, até à data, a adesão a esta modalidade seja inexistente.



**TERRITÓRIO  
PORTUGAL.**

Onde o país encontra o futuro



# CONCLUSÕES

O **REOT 2022**, elaborado ao abrigo das disposições do Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial, traduz o **balanço da execução do Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território**, bem como dos **níveis de coordenação interna e externa** obtidos.

A construção deste REOT consubstancia-se na **avaliação da execução do Plano de Ação do PNPOT** resultante da **leitura focada na relevância para o ordenamento do território** do contributo das entidades setoriais no desempenho das suas atribuições e competências próprias, refletindo o **entendimento estruturado do conceito de territorialização para a concretização das orientações, diretrizes e medidas de política**.

Este exercício envolveu a complexidade associada ao **processo de participação diversificada de vários setores da administração**, num esforço conjunto para uma **leitura sistémica e integrada do estado do ordenamento do território**. A experiência da sua elaboração, em **cooperação intersectorial e multinível**, contribuiu seguramente para uma governança mais eficaz, eficiente, transparente e responsável do **PNPOT enquanto instrumento de desenvolvimento territorial de âmbito nacional**.

Para a **avaliação das dinâmicas de transformação do território e da sua convergência para a coesão territorial**, os indicadores foram agrupados em grandes áreas temáticas, evidenciando temas críticos para a monitorização do território e, no futuro, avaliar e acompanhar a sua evolução, desejavelmente articulada com os REOT regionais e municipais e com os instrumentos de reporte setorial.

Neste salto qualitativo, inovador nas práticas de monitorização, a replicar aos contextos das Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira transparece, desde logo, o **papel dos instrumentos de gestão territorial às diversas escalas como referenciais dos investimentos na territorialização das políticas públicas**.

De facto, mais que registar avaliações de um conjunto de indicadores para este primeiro biénio após a aprovação do PNPOT em 2019, releva-se neste primeiro reporte a **construção de um processo de avaliação das dinâmicas de transformação do território** nos domínios associados às **grandes mudanças críticas ambiental e climática, sociodemográfica, tecnológica, económica e social**, numa **convergência prospetiva para a coesão territorial**.

A **focagem nos processos de avaliação regular das políticas setoriais com impacto na organização do território reforça o sentido cívico e a cultura territorial** para o que o Observatório do Território e Urbanismo congrega a melhor informação para a tomada de decisões estratégicas e disponibiliza instrumentos de análise que permitem a utilização de ferramentas de base territorial por diversos utilizadores, entre os quais a academia, a comunidade técnica, as instituições e os cidadãos. A sua aplicação poderá ser particularmente útil num contexto de reforço da especialização inteligente e das redes de interação entre as diferentes atividades, organizações e territórios.

Neste sentido, importa colmatar as lacunas de dados e informação territorializada dos diversos setores e das Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira, assim como a sua forma de disponibilização, condições necessárias para uma efetiva monitorização e avaliação dos efeitos esperados das medidas de política do PNPOT.

A **monitorização da Agenda para o Território**, que constitui o **Programa de Ação 2030 do PNPOT**, identifica os **avanços na respetiva implementação a partir de duas perspetivas. Em primeiro lugar, através das iniciativas de política pública mais emblemáticas de cada medida**, implementadas entre 2019 e 2021, e que foram identificadas pelas entidades que integram o Fórum Intersetorial. **Em segundo lugar, através da leitura dos investimentos efetuados com o apoio dos principais instrumentos de financiamento vigentes desde a aprovação do PNPOT**, designadamente o Portugal 2020 (PT2020), o Plano de Desenvolvimento Rural 2020 (PDR 2020), o MAR 2020, os instrumentos de Cooperação Territorial Europeia, o Mecanismo Financeiro do Espaço Económico Europeu 2014-2021 (EEA Grants) e o Fundo Ambiental (FA).

Para este efeito, foi feita a identificação das Medidas de Política da Agenda para o Território com que cada objetivo específico, prioridade ou linha de investimento dos instrumentos financiamento mais se relacionava, e utilizada a informação dos diversos sistemas de informação relativa à execução física e financeira a 31 de dezembro de 2021. Os investimentos do Plano de Recuperação e Resiliência só tiveram início em 2022, pelo que não foram considerados nesta avaliação.

O **alinhamento do PNPOT com a Estratégia 2030** e a prioridade europeia conferida às **transições climática e digital**, reiterando o **compromisso com os objetivos de desenvolvimento sustentável**, rumo a uma neutralidade climática da economia e da sociedade até 2050, responde à avaliação do presente, mas pretende, sobretudo, **preparar o futuro**.

Neste sentido o REOT não faz apenas um **balanço ou um retrato datado do biénio em avaliação**, mas **aponta perspetivas de futuro** num contexto global identificado como **tempo para agir**, em que o desafio das próximas décadas é, mesmo, a **orientação da aplicação dos fundos financeiros das políticas públicas em coerência com a Agenda para o Território**.

Será através da **articulação interna e externa de políticas horizontais e verticais**, de mecanismos de conexão e de atualização sucessiva de programas e planos territoriais em interação coordenada, que se contribuirá para o aprofundamento da **territorialização das políticas públicas** entre as quais as que se repercutem estruturalmente no Modelo Territorial do PNPOT como a **organização do sistema urbano e social, com destaque para a mobilidade e acesso a serviços de interesse geral**.

No quadro do importante **conjunto de ativos de que o País dispõe**, os diferentes territórios revelam **aptidões específicas diferenciadas para a produção de bens e serviços fundamentais**, reunindo condições para que sejam atribuídas utilizações adequadas, e compatíveis entre si, aos recursos disponíveis. Reconhecem-se, em simultâneo, **vulnerabilidades diversas** em partes significativas do território nacional, evidenciando **problemas relativos à organização e coesão social e territorial, ao potencial produtivo nacional e à competitividade**, num contexto de **acentuado decréscimo demográfico** e de **adaptação às transições climática e digital**.

Os **ciclos de planeamento subsequentes**, com o **PNPOT como referencial nacional**, para além de suprirem algumas **lacunas de informação de base**, virão a constituir um verdadeiro **exercício de implementação das diretrizes emanadas para os níveis regional e municipal**, através da sua **declinação nos respetivos relatórios do estado de ordenamento do território**. Atribuindo a legislação em vigor um reporte da monitorização e avaliação do PNPOT em **relatório a produzir de dois em dois anos**, considera-se importante sublinhar que **os efeitos esperados e as próprias medidas de política a monitorizar podem não ter a magnitude ou significância compatíveis com aquele intervalo de tempo**.

**Como está o território, que desafios e pressões se colocam, o que está a ser feito e como está a evoluir o Sistema de Gestão Territorial** são as matérias tratadas por este REOT que **focam a dimensão territorial das políticas públicas**. **Este balanço da execução do PNPOT e dos níveis de coordenação interna e externa** obtidos, como previsto nas disposições do Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial, aponta necessariamente para a **continuação da implementação da Agenda para o Território**. **Identificado o âmbito em que as políticas públicas podem ser reforçadas para uma maior cooperação territorial e estabelecidas novas soluções de governança, envolvendo autoridades públicas e privados, enfrentar-se-ão, assim, de forma partilhada os desafios do ordenamento do território**.

# REOT.

RELATÓRIO DO ESTADO DO ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO

# 2022.

