

RELATÓRIO NACIONAL

PORTUGAL | Agosto 2016



EQUIPA TÉCNICA

Coordenação

Cristina Cavaco

Equipa de Coordenação DGT

António Graça Oliveira, Cristina Gusmão, Margarida Castelo Branco, Margarida Nicolau, Maria da Luz França, Maria do Rosário Gaspar, Marta Afonso, Marta Magalhães, Nuno Esteves, Ricardo Gaspar

Rede de Pontos Focais Habitat III

Albano Carneiro (AMP), Alexandra Castro (ISS), Alexandra Sena (CCDR-ALG), Alexandre N. Capucha (DGTF), Álvaro Silva (IPMA), Ana C. Fernandes (APA), Ana Galelo (IMT), Ana Santos (AMP), Ana Veneza (CCDR-C), António M. Perdição (DGADR), Avelino Oliveira (AMP), Carla Benera (IHRU), Carla Velado (CCDR-C), Carlos Pina (CCDR-LVT), Conceição Bandarrinha (AML), Cristina Faro (IEFP), Cristina Guimarães (CCDR-N), Cristina Magalhães (ANMP), Demétrio Alves (AML), Dina Costa Santos (ACSS), Dulce Gonçalves Dias (DGAL), Elsa Costa (ANPC), Elsa Soares (INE), Fernanda do Carmo (ICNF), Francisco Chagas Reis (ICNF), Francisco Vala (INE), Gabriel Luís (LNEG), Gonçalo Santos (ACSS), Graça Igreja (IHRU), Guilherme Lewis (DGADR), Hélder Cristóvão (IMT), Hernâni H. Jorge (RAA), Isabel Elias (CCIG), Isabel Rodrigues (IHRU), João José Rodrigues (RAM), João Lobo (REN-SA), João Pedro Gato (DGAL), José Correia (AML), José Freire (CCDR-N), José Macedo (CCDR-A), Linda Pereira (CCDR-LVT) Luís Costa (AML), Margarida Bento (CCDR-C), Maria João Lopes (ANMP), Maria João Pessoa (CCDR-N), Miguel Arriaga (DGS), Mónica Calçada (AdP), Nuno F. Gomes (ISS), Nuno Portal (EDP), Pedro Ribeiro (DGS), Ricardo Fernandes (ANSR), Rita Ribeiro (APA), Rui Gouveia (PSP), Rui Manuel Pereira (GPP), Rui Pereira (RAA), Sandra Nascimento (APSI), Sofia Pimentel (AML), Sofia Rodrigues (APA), Tânia Fernandes (ISS), Teresa Sá Marques (AMP), Tiago Morais (DGAL), Tiago Sales (PSP), Vítor Fernandes (REN-SA)

FICHA TÉCNICA

Título

Habitat III - Relatório Nacional Portugal

Edição

Direção-Geral do Território
Rua da Artilharia Um, n.º 107, 1099-052 Lisboa - Portugal
www.dgterritorio.pt | dgterritorio@dgterritorio.pt

Layout gráfico e capa

Direção-Geral do Território

Edição Eletrónica | Agosto 2016

ISBN: 978-989-8785-07-7

Índice Geral

Índice Geral	3
Índice de figuras.....	4
Índice de quadros.....	6
NOTA DE APRESENTAÇÃO.....	7
SIGLAS E ACRÓNIMOS	9
PREÂMBULO.....	13
INTRODUÇÃO.....	17
CAPÍTULO I. DEMOGRAFIA URBANA	23
I.1. Gestão da urbanização acelerada	23
I.2. Gestão das relações urbano-rurais.....	27
I.3. Respostas às necessidades da juventude em meio urbano	28
I.4. Respostas às necessidades das pessoas idosas	31
I.5. Integração das questões de género no desenvolvimento urbano	34
I.6. Dificuldades encontradas e lições aprendidas neste Capítulo	36
I.7. Questões e desafios futuros a abordar numa Nova Agenda Urbana	37
CAPÍTULO II. ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO E PLANEAMENTO URBANO	43
II.8. Assegurar o planeamento e o desenho urbano sustentável.....	43
II.9. Melhoria da gestão do solo urbano, incluindo a expansão urbana	47
II.10. Aumento da produção alimentar em áreas urbanas e periurbanas.....	50
II.11. Enfrentar os desafios da mobilidade urbana.....	53
II.12. Aumento da capacidade técnica no planeamento e gestão das cidades	55
II.13. Dificuldades encontradas e lições aprendidas neste Capítulo	56
II.14. Questões e desafios futuros a abordar numa Nova Agenda Urbana	58
CAPÍTULO III. AMBIENTE E URBANIZAÇÃO	65
III. 15. Lidar com as alterações climáticas	65
III. 16. Redução do risco de catástrofes	66
III. 17. Redução do congestionamento do tráfego.....	69
III. 18. Poluição do ar	73
III. 19. Dificuldades encontradas e lições aprendidas neste Capítulo	75
III. 20. Questões e desafios futuros a abordar numa Nova Agenda Urbana	77
CAPÍTULO IV. GOVERNANÇA URBANA E LEGISLAÇÃO.....	83
IV. 21. Melhoria da legislação urbanística	83
IV. 22. Descentralização e fortalecimento da Administração Local.....	85
IV. 23. Melhoria da participação e dos direitos humanos no desenvolvimento urbano	87
IV. 24. Reforço da segurança urbana.....	89
IV. 25. Melhoria da inclusão social e da equidade.....	91
IV. 26. Dificuldades encontradas e lições aprendidas neste Capítulo	93
IV. 27. Questões e desafios futuros a abordar numa Nova Agenda Urbana	95
CAPÍTULO V. ECONOMIA URBANA	101
V. 28. Melhoria das finanças autárquicas	101
V. 29. Reforço e melhoria de acesso ao financiamento da habitação	102
V. 30. Apoio ao desenvolvimento da economia local	104
V. 31. Criação de emprego e de meios de subsistência condignos	106
V. 32. Integração da economia urbana na política nacional de desenvolvimento	108
V. 33. Dificuldades encontradas e lições aprendidas neste Capítulo	110
V. 34. Questões e desafios futuros a abordar numa Nova Agenda Urbana	113
CAPÍTULO VI. HABITAÇÃO E INFRAESTRUTURAS BÁSICAS.....	119
VI. 35. Erradicação dos bairros de barracas e prevenção da sua formação	119
VI. 36. Melhoria do acesso a habitação condigna	121
VI. 37. Assegurar o acesso sustentável a água potável	123

VI. 38. Assegurar o acesso sustentável ao saneamento básico e drenagem	126
VI. 39. Melhoria do acesso a energias domésticas limpas.....	128
VI. 40. Assegurar o acesso a meios de transporte sustentáveis.....	132
VI. 41. Dificuldades encontradas e lições aprendidas neste Capítulo	135
VI. 42. Questões e desafios futuros a abordar numa Nova Agenda Urbana	137
CAPÍTULO VII. INDICADORES.....	143
i. Percentagem de população residente em bairros de barracas ou em bairros degradados..	146
ii. Percentagem de população urbana com acesso a uma habitação condigna	148
iii. Percentagem de população que vive em zonas urbanas com acesso a água potável	152
iv. Percentagem de população que vive em zonas urbanas com saneamento básico	156
v. Percentagem de população que vive em zonas urbanas com recolha de resíduos sólidos ...	160
vi. Percentagem de população que vive em zonas urbanas com energia para as habitações não contaminante.....	162
viii. Nível de efetiva descentralização urbana para o desenvolvimento urbano sustentável, medido por:.....	163
viii. ii) Percentagem, tanto de receitas como de despesas, do orçamento nacional que foram atribuídas às administrações regionais ou locais	163
xii. Percentagem do produto interno bruto nacional (PIB) produzido em áreas urbanas.....	164
BIBLIOGRAFIA	165
Livros e artigos	165
Documentos estratégicos, de política e outros documentos institucionais	167
Legislação	170
Sítios na Internet.....	173
ANEXOS177	
Anexo A - Entidades Pontos focais	178
Anexo B - Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território	183
Anexo C - Cidades Sustentáveis 2020.....	185
Anexo D - Estratégia Nacional para a Habitação.....	187

Índice de figuras

Figura 1 População residente em lugares com 2 mil ou mais habitantes (2011)	24
Figura 2 Taxa de variação da população residente, por município, 1991/2001.....	25
Figura 3 Taxa de variação da população residente, por município, 2001/2011.....	26
Figura 4 Número de respostas sociais (ofertas) para Jovens, Concelhos Urbanos 2013	30
Figura 5 Capacidade das respostas sociais (lugares disponíveis) para Jovens, Concelhos Urbanos 2013	30
Figura 6 Número de respostas sociais (ofertas) para Pessoas Idosas, Concelhos Urbanos 2013	32
Figura 7 Capacidade das respostas sociais (lugares disponíveis) para Pessoas Idosas, Concelhos Urbanos 2013	32
Figura 8 Evolução do número de Camas da RNCCI	33
Figura 9 Modelo Territorial do PNPOT.	43
Figura 10 Modelo Territorial do PROT do Algarve.....	44
Figura 11 Planta de ordenamento do PDM de Ílhavo, à esquerda da 1.ª geração (1999), à direita da 2.ª geração (revisão de 2012)	45

Figura 12 Regime de uso do solo de Portugal Continental, (dados sistematizados até Dezembro de 2012) e Ocupação do Solo em 2007 (COS2007), análise cruzada.	48
Figura 13 Evolução do número de explorações agrícolas por áreas urbanas, intermédias e rurais (IND100 = número de explorações agrícolas em 1989).....	50
Figura 14 Evolução da Superfície Agrícola Utilizada nas áreas urbanas, intermédias e rurais (IND100 = Superfície Agrícola Utilizada em 1989).....	51
Figura 15 Evolução do número pessoas pertencentes ao agregado familiar do produtor agrícola por áreas urbanas, intermédias e rurais (IND100 = número pessoas pertencentes ao agregado familiar em 1989)	51
Figura 16 Evolução da superfície de culturas hortícolas (Inc. batata) nas áreas urbanas, intermédias e rurais (IND100 = superfície de culturas hortícolas em 1989)	52
Figura 17 Evolução do Valor de Produção do Ramo Agrícola a preços constantes para a NUTS II Lisboa (média móvel de três anos)	52
Figura 18 Extensão da rede de autoestradas nos países europeus em 2013 [Km/milhão hab].....	69
Figura 19 Extensão da rede ferroviária nos países europeus em 2013 [Km/milhão hab].....	70
Figura 20 Superfície urbanizada nos países europeus em 2013 [Hectare/1000 Hab].....	70
Figura 21 Evolução da Repartição modal em Portugal – movimentos pendulares [%].....	71
Figura 22 Evolução da Repartição Modal na AML e AMP – movimentos pendulares [%]	71
Figura 23 Repartição modal, quota do transporte individual (TI)	71
Figura 24 Repartição modal, quota do transporte individual (TI), como principal meio de transporte nos movimentos pendulares, nas regiões portuguesas em 2011, NUTSII)	72
Figura 25 Repartição modal, relativa ao principal meio de transporte utilizado nos movimentos pendulares, em cidades europeias em 2009 [%]	72
Figura 26 Duração média das deslocações pendulares em Portugal, relativa ao principal meio de transporte nos movimentos pendulares, em 1991, 2001 e 2011 [min.]	72
Figura 27 Evolução dos alojamentos familiares não clássicos nos últimos 30 anos.....	120
Figura 28 Número de fogos com apoio financeiro para realojamento ou reabilitação, nos últimos 24 anos.	121
Figura 29 Acessibilidade física dos serviços públicos de abastecimento de água em Portugal Continental	124
Figura 31 Água Segura na torneira do consumidor em Portugal Continental.....	126
Figura 32 Acessibilidade física dos serviços públicos de saneamento de águas residuais em Portugal Continental.....	127
Figura 33 População servida por sistema de drenagem de águas residuais em Portugal Continental.	128
Figura 34 Evolução do Consumo de energia no setor doméstico (tep) por tipo de fonte, 1989-2009.....	129
Figura 35 Evolução do consumo no setor doméstico (tep) e peso (%) do consumo do setor doméstico no consumo final de energia, 1989-2009	130
Figura 36 Produção de energia elétrica em Portugal Continental	131
Figura 37 Repartição da produção de energia elétrica em Portugal Continental	131
Figura 38 Extensão da rede ferroviária nos países europeus em 1985 [Km/milhão hab].....	132

Figura 39 Extensão da rede ferroviária em países europeus em 2013 [Km/milhão hab]	132
Figura 40 Diferença entre a extensão da rede ferroviária e de autoestradas nos países europeus em 2013 [Km/ hab].....	132
Figura 41 Densidade populacional em áreas urbanas em países europeus em 2013 [Hab/Km ²]	133
Figura 42 Redes de Transporte Público Urbano Rodoviário em Portugal Continental	134
Figura 43 Estrutura de Coordenação da DGT	180

Índice de quadros

Quadro 1 Evolução do número de PROT e PMOT em vigor no Continente.	44
Quadro 2 Evolução do número de PROT e PMOT em vigor na Região Autónoma dos Açores	45
Quadro 3 Evolução do número de PROT e PMOT em vigor na Região Autónoma da Madeira	46
Quadro 4 Proporção do solo artificializado, no Continente	47
Quadro 5 Proporção do solo artificializado por classes, no Continente	48
Quadro 6 Alojamento familiares não clássicos, por tipo (2011)	120
Quadro 7 Número de jovens apoiados pelos programas de arrendamento jovem.	122
Quadro 8 Resumo dos indicadores.....	145
Quadro 9 Identificação das entidades e pontos de contacto.....	178
Quadro 10 Composição dos grupos de trabalho	181

NOTA DE APRESENTAÇÃO

No final de setembro de 2015, foi adotada, na cimeira Nações Unidas para o Desenvolvimento Sustentável, a Agenda 2030 que vem estabelecer novos Objetivos Globais de Desenvolvimento Sustentável, procurando reforçar a trajetória traçada em 2000 com os 8 Objetivos de Desenvolvimento do Milénio. Esta agenda é fruto do trabalho conjunto de governos e cidadãos de todo o mundo para criar um novo modelo global para acabar com a pobreza, promover a prosperidade e o bem-estar de todos, proteger o ambiente e combater as alterações climáticas.

De entre os 17 objetivos que integram a Agenda 2030 destaca-se o objetivo 11: tornar as cidades e os assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis. Entre as metas estabelecidas, ambiciona-se garantir o acesso universal a uma habitação segura, adequada e a um preço acessível, bem como a espaços públicos seguros e transportes públicos sustentáveis, e assegurar uma urbanização inclusiva e sustentável, reforçando os níveis de participação e minimizando os impactos das cidades no meio ambiente.

A preparação da Nova Agenda Urbana no quadro da Conferência das Nações Unidas para Habitação e o Desenvolvimento Urbano Sustentável, que ocorrerá este ano em Quito, Equador, será um passo fundamental no sentido da prossecução conjunta dos objetivos e metas estabelecidas na Agenda 2030.

À semelhança do que aconteceu há 20 anos atrás, em 1996, quando a ONU realizou em Istambul a sua última conferência neste domínio, também agora foi solicitado aos Estados Membros que colaborassem, designadamente através da preparação de Relatórios Nacionais. O objetivo destes relatórios é fazer um diagnóstico e leitura crítica dos desenvolvimentos ocorridos nos últimos 20 anos, em face dos objetivos traçados e plano de ação conjunto estabelecido em 1996, e ainda identificar as lições e os grandes desafios que se impõem para o futuro em termos de transformações demográficas e sociais, planeamento urbano e governança territorial, urbanização, economia e finanças municipais, ambiente e adaptação às alterações climáticas, habitação, transportes coletivos e infraestruturas básicas.

O presente relatório constituiu o contributo de Portugal para os trabalhos preparatórios da Nova Agenda Urbana. Foi elaborado por uma equipa integrada e pluridisciplinar, que contou com a participação de mais de 70 colaboradores de cerca de 30 organismos da Administração Central do Estado, dos Governos Regionais dos Açores e da Madeira e, ainda, a nível local, com a participação das Áreas Metropolitanas e a Associação Nacional dos Municípios Portugueses, tendo sido a coordenação dos trabalhos assegurada por uma equipa da Direção-Geral do Território.

Para além das reuniões havidas que permitiram a troca de ideias e o debate conjunto dos temas abordados no relatório, também a disponibilização do relatório para

Consulta Pública constituiu uma etapa importante no processo, ao permitir auscultar os interessados e fazer refletir os resultados dessa participação na proposta final de relatório.

O relatório traduz um compromisso conjunto de todas as partes nele envolvidas, fazendo um relato, a vários níveis e em diferentes domínios, da trajetória seguida por Portugal nos últimos 20 anos em termos de urbanização, habitação e desenvolvimento urbano. O relatório vem ainda destacar os principais problemas e desafios que Portugal tem pela frente nos próximos anos no sentido de progredir para um desenvolvimento urbano e cidades que sejam mais inclusivas, mais resilientes e sustentáveis.

Rui Amaro Alves

Diretor-Geral do Território

SIGLAS E ACRÓNIMOS

AA	Abastecimento de água	CLDS	Contratos Locais de Desenvolvimento Social
AAE	Avaliação ambiental estratégica (dos IGT, estabelecida pelo DL n.º 232/2007, de 15 de junho)	CIM	Comunidade Intermunicipal
AC	Alterações climáticas	COMPETE	Programa Operacional Temático Fatores de Competitividade
ACIDI	Alto Comissariado para a Imigração e Diálogo Intercultural	COS	Carta de ocupação do solo
ACSS	Administração Central do Sistema de Saúde	COVNM	Compostos orgânicos voláteis exceto metano
AdP	Águas de Portugal, SGPS, S.A.	CPTED	Prevenção Criminal através do Espaço Construído (<i>Crime Prevention Through Environmental Design</i>)
AIDUS	Ações Integradas de Desenvolvimento Urbano Sustentável	CRUS	Carta do Regime do Uso do Solo
AM	Área Metropolitana	DGADR	Direção-Geral da Agricultura e Desenvolvimento Rural
AML	Área Metropolitana de Lisboa	DGAL	Direção-Geral das Autarquias Locais
AMP	Área Metropolitana do Porto	DGEG	Direção-Geral de Energia e Geologia
ANMP	Associação Nacional de Municípios Portugueses	DGOTDU	Direção-Geral do Ordenamento do Território e Desenvolvimento Urbano (substituída em 2012 pela DGT)
ANPC	Autoridade Nacional de Proteção Civil	DGS	Direção-Geral da Saúde
ANSR	Autoridade Nacional de Segurança Rodoviária	DGT	Direção-Geral do Território
AP	Áreas Protegidas	DGTF	Direção-Geral do Tesouro e Finanças
APA	Agência Portuguesa do Ambiente	DL	Decreto-Lei
APSI	Associação para a Promoção da Segurança Infantil	DLR	Decreto Legislativo Regional - aplicável à região autónoma respetiva (Açores ou Madeira)
AUGI	Áreas Urbanas de Génese Ilegal (cujo regime jurídico foi estabelecido pelo DL n.º 91/95, de 2 de setembro, alterado pelo DL n.º 70/2015, de 16 de julho)	DLBC	Desenvolvimento Local de Base Comunitária
AVD	Atividades da vida diária	DR	Decreto Regulamentar
BdP	Banco de Portugal	EDL	Estratégias de Desenvolvimento Local
BIP-ZIP	Programa BIP-ZIP — Bairros e Zonas de Intervenção Prioritária de Lisboa	EDP	Energias de Portugal
CCDR	Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional (das regiões: Norte, Centro, Lisboa e Vale do Tejo (LVT), Alentejo e Algarve)	EEA Grants	<i>European Economic Area Grants</i>
CCIG	Comissão para a Cidadania e Igualdade de Género	EG	Entidade gestora
CEE	Comunidade Económica Europeia	ENAAC	Estratégia Nacional para Adaptação às Alterações Climáticas
		ENAR 2020	Estratégia Nacional para o Ar

Nações Unidas - Habitat III
Relatório Nacional - Portugal

ENDS	Estratégia Nacional de Desenvolvimento Sustentável, aprovada em agosto de 2007	IHRU	Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana
ENH	Estratégia Nacional de Habitação - aprovada pela RCM n.º 48/2015, publicada em 15 de julho.	IMT	Instituto da Mobilidade e dos Transportes
EPAL	Empresa Portuguesa das Águas Livres, S.A.	INE	Instituto Nacional de Estatística
EPAV	Equipas de Proximidade e de Apoio à Vítima	IPDJ	Instituto Português do Desporto e Juventude
EPES	Equipas do Programa Escola Segura	IPMA	Instituto Português do Mar e da Atmosfera
EQUAL	Iniciativa Comunitária EQUAL, no âmbito do III Quadro Comunitário de Apoio	ISS	Instituto de Segurança Social
ERPI	Estruturas Residenciais para Pessoas Idosas	ITI	Investimentos Territoriais Integrados
ERPVA	Estrutura Regional de Proteção e Valorização Ambiental	LBPOTU 98	Lei de Bases da Política Ordenamento do Território e Urbanismo (Lei 48/98, de 11 de agosto), desenvolvida pelo RJIGT99
ERSAR	Entidade Reguladora dos Serviços de Águas e Resíduos	LBPPSOTU 2014	Lei de Bases da Política Pública dos Solos, do Ordenamento do Território e do Urbanismo (Lei 31/2014, de 30 de maio), desenvolvida pelo RJIGT2015
Eurostat	Gabinete de Estatísticas da União Europeia	LBTT	Lei de Bases dos Transportes Terrestres
FAM	Fundo de Apoio Municipal	LEADER	<i>Liaison Entre Actions de Développement Rural</i>
FEEI	Fundos Europeus Estruturais e de Investimento	NUTS	Nomenclatura de Unidades Territoriais para fins Estatísticos
FFH	Fundo de Fomento de Habitação	ONU	Organização das Nações Unidas
FPC	Fundo Português de Carbono	PAEF	Programa de Assistência Económica e Financeira
GAL	Grupos de Ação Local	PDM	Plano Diretor Municipal - IGT de âmbito municipal
GEE	Gases com Efeito de Estufa	PEAASAR	Plano Estratégico de Abastecimento de Água e de Saneamento de Águas Residuais
GNR	Guarda Nacional Republicana	PENSAAR 2020	Uma nova estratégia para o setor de abastecimento de águas e saneamento de águas residuais 2014-2020 - aprovada e publicada pelo Despacho n.º 4385/2015, 30 de Abril
GPP	Gabinete de Planeamento e Políticas	PER	Programa Especial de Realojamento - regulado pelo DL n.º 163/93, de 7 de maio.
GRA	Governo Regional dos Açores	PIETRAM	Plano Integrado e Estratégico dos Transportes da Região da Madeira 2014-2020 (Resolução n.º 154/2016, de 4 de abril)
GTL	Gabinetes Técnicos Locais	PMI	Planos Municipais para a Igualdade
IAJ	Incentivo ao Arrendamento Jovem		
IAPMEI	Agência para a Competitividade e Inovação		
ICHS	Inquérito de Caracterização da Habitação Social em Portugal		
ICNF	Instituto da Conservação da Natureza e das Florestas		
IEFP	Instituto do Emprego e Formação Profissional		
IGAPHE	Instituto de Gestão e Alienação do Património Habitacional do Estado (extinto)		
IGT	Instrumentos de Gestão Territorial		

PMOT	Planos municipais de ordenamento do território - o conjunto dos planos de âmbito municipal (PDM, PU e PP)	PSP	Polícia de Segurança Pública
		PU	Plano de Urbanização
		QEPiC	Quadro Estratégico para a Política Climática
PNAC	Programa Nacional para as Alterações Climáticas	RA	Regiões autónomas
PNE	Plano Nacional de Emprego	RAA	Região Autónoma dos Açores
PNGR	Plano Nacional de Gestão de Resíduos	RAM	Região Autónoma da Madeira
PNI	Planos Nacionais para a Igualdade de Género, Cidadania e Não Discriminação	RAN	Reserva Agrícola Nacional
		RCM	Resolução de Conselho de Ministros
PNPOT	Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território - IGT de âmbito nacional	RECRIA	Regime Especial de Comparticipação na Recuperação de Imóveis Arrendados - regulado pelo DL n.º 329-C/2000 de 22 de Dezembro
PNSR	Plano Nacional de Segurança Rodoviária		
POLIS	Programa Polis — Programa de Requalificação Urbana e Valorização Ambiental de Cidades	RECRIPH	Regime Especial de Comparticipação e Financiamento de Prédios Urbanos em Regime de Propriedade Horizontal - regulado pelo DL n.º 106/96 de 31 de Julho
POLIS XXI	Política de Cidades 2007-2013		
PORDATA	Base de Dados Portugal Contemporâneo	REHABITA	Regime de Apoio à Recuperação Habitacional em Áreas Urbanas Antigas - regulado pelo DL n.º 105/96, de 31 de julho
PP	Plano de Pormenor		
PRACE	Programa de Reestruturação da Administração Central do Estado, criado pela RCM n.º 124/2005, de 4 de Agosto	REN	Reserva Ecológica Nacional
		REN-SA	Rede Elétrica Nacional, S.A.
PRAUD	Programa de Reabilitação de Áreas Urbanas Degradadas	RFALEI	Regime Financeiro das Autarquias Locais e das Entidades Intermunicipais
PROCOM	Programa de Apoio à Modernização do Comércio	RJAAE	Regime Jurídico da Avaliação Ambiental Estratégica
PROGRIDE	Programa para a Inclusão e Desenvolvimento	RJAIA	Regime Jurídico de Avaliação de Impacte Ambiental
PROHABITA	Programa de Financiamento para Acesso à Habitação - criado pelo DL n.º 135/2004, de 3 de junho, e revisto pelo DL n.º 54/2007 de 12 de março.	RJIGT	Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial
		RJIGT 2015	Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial - aprovado pelo DL n.º 80/2015, de 14 de maio
PROQUAL	Programa Integrado de Qualificação das Áreas Suburbanas da Área Metropolitana de Lisboa	RJIGT 99	Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial - aprovado pelo DL n.º 380/99, de 22 de setembro, revogado pelo DL 80/2015, de 14 de maio
PROSIURB	Programa de Consolidação do Sistema Urbano Nacional e Apoio à Execução dos Planos Diretores Municipais	RJIGT-A	Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial dos Açores - aprovado pelo DLR n.º 35/2012/A, de 16 de agosto
PROT	Plano Regional de Ordenamento do Território - IGT de âmbito regional		
PROVE	Projeto PROVE – Promover e Vender	RJIGT-M	Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial da Madeira - aprovado pelo DLR n.º 43/2008/M, de 3 de dezembro
PROVERE	Programa de Valorização Económica de Recursos Endógenos		

RJUE	Regime Jurídico da Urbanização e da Edificação (estabelecido pelo DL n.º 555/99 de 16 de dezembro, com a redação dada pelo DL n.º 214-G/2015, de 02 de outubro)	SIGGESC	Sistema de informação Geográfica de Gestão de Carreiras
RMG	Rendimento Mínimo Garantido	SIRJUE	Sistema de Informação do Regime Jurídico da Urbanização e Edificação
RNCCI	Rede Nacional de Cuidados Continuados e Integrados	SNIT	Sistema Nacional de Informação Territorial
RNT	Rede Nacional de Transporte (liga em muito alta tensão os produtores de energia elétrica aos centros de consumo)	SOLARH	Programa de apoio financeiro especial para a realização de obras de conservação ordinária ou extraordinária e de beneficiação de habitação - regulado pelo DL n.º 39/2001 de 9 de fevereiro.
RRE	Redes Regionais para o Emprego	TI	Transporte Individual (automóvel)
RSES	Rede de Serviços e Equipamentos Sociais	TIC	Tecnologias de Informação e Comunicação
RSI	Rendimento Social de Inserção	TP	Transportes públicos
SAD	Serviços de Apoio Domiciliário	UE	União Europeia
SAR	Saneamento de Águas Residuais	URBAN	Iniciativa Comunitária Urban
SGRU	Sistemas de Gestão de Resíduos Urbanos	ZER	Zona de Emissão Reduzida
SIAM	<i>Climate Change in Portugal: scenarios, impacts and adaptation measures</i>	ZPE	Zona de Proteção Especial
SIG	Sistemas de Informação Geográfica		

PREÂMBULO

O presente Relatório Nacional constitui o contributo de Portugal para a terceira conferência da Organização das Nações Unidas (ONU) sobre habitação e desenvolvimento urbano sustentável (Habitat III) que terá lugar em Quito, Equador, em Outubro de 2016. Vem dar resposta à solicitação lançada pela ONU, através do Conselho de Governação do UN-HABITAT (*United Nations Human Settlement Programme*) no âmbito da Resolução tomada na sua 24ª sessão (HSP/GC/24/L.15), onde todos os Estados Membros são convidados a realizarem “*relatórios nacionais que ponderem a implementação da agenda Habitat II e outras metas e objetivos relevantes internacionalmente acordados, bem como novos desafios, tendências emergentes e uma visão prospetiva para o desenvolvimento urbano sustentável, como base para a formulação de uma ‘Nova Agenda Urbana’, em linha com o parágrafo 6 da resolução 67/216 da Assembleia Geral da ONU*”.

Seguindo as orientações estabelecidas pelo Conselho de Governação do UN-HABITAT para efeitos de preparação e redação dos respetivos relatórios nacionais (*Guidelines and Format for the Preparation of National Reports: on Six Key Topics, Thirty Issues and Twelve Indicators*), o presente relatório estrutura-se de acordo com os 6 domínios temáticos e as 30 questões propostos pela ONU:

- Demografia urbana;
- Ordenamento do território e planeamento urbano;
- Ambiente e urbanização;
- Governança urbana e legislação;
- Economia urbana;
- Habitação e infraestruturas básicas.

Para efeitos de elaboração do Relatório, foi constituída uma rede de pontos focais da qual fazem parte organismos da Administração Central e da Administração Regional e Local, tendo sido a Direção-Geral do Território (DGT), do Ministério do Ambiente, indigitada, pelo membro do Governo responsável pela área do ordenamento do território e cidades, para coordenar os trabalhos. O presente relatório resulta do trabalho conjunto das entidades que integram a rede de pontos focais (ver anexo A) e de uma metodologia de trabalho que contempla as seguintes fases e componentes:

Fase I — Trabalhos Preparatórios

1. Identificação das entidades parceiras
2. Constituição da Rede de Pontos Focais *Habitat III*
3. Definição da estratégia e metodologia

Fase II — Desenvolvimento

1. Constituição de Grupos de Trabalho
2. Realização de reuniões de trabalho e outros fóruns de discussão
3. Preparação do Portal *Habitat III*
4. Indicadores sobre Zonas Urbanas a reportar à ONU

Fase III — Síntese e Disseminação

1. Sistematização dos resultados
2. Redação do Relatório Nacional
3. Consulta pública
4. Disseminação dos resultados e do Relatório Nacional

O modelo de gestão implementado previu a constituição de 6 grupos de trabalho temáticos, estruturados de acordo com os temas estipulados pela ONU, e 1 grupo de trabalho orientado para os indicadores para zonas urbanas (ver anexo A).

Aos grupos de trabalho temáticos coube promover uma reflexão sobre o teor de cada domínio e questão suscitada pela ONU, procurando identificar e recolher a informação necessária para efeitos de análise e diagnóstico da evolução da situação nos últimos 20 anos, incluindo a recolha de exemplos e de documentos de política e estratégia. Foi também aos grupos temáticos que coube a identificação dos principais desafios e prioridades para o futuro, sendo os contributos enviados pelos vários pontos focais a principal fonte e referência na redação dos capítulos I a VI.

O grupo de trabalho dos indicadores orientou-se para uma reflexão sobre o conceito de zona urbana e a consensualização das unidades territoriais de base a usar como referência na produção dos indicadores solicitados pela ONU, bem como na identificação das fontes e entidades responsáveis pela respetiva informação. Foi também o grupo dos indicadores que ficou responsável pela elaboração do capítulo VII do Relatório, destacando-se, neste caso, a colaboração prestada pelo Instituto Nacional de Estatística (INE) e o recurso à informação proveniente do Sistema Estatístico Nacional, decorrente designadamente dos Censos de 1991, 2001 e 2011.

Os trabalhos preparatórios para a elaboração do Relatório contaram com a realização de um conjunto de reuniões de trabalho: em formato de plenário, contando com a participação de todas as entidades parceiras e pontos focais da rede, e em contexto de grupo de trabalho, com abordagens mais dirigidas a cada uma das secções específicas do relatório.

Na qualidade de organismo coordenador, a DGT mobilizou uma equipa interna responsável pela definição da metodologia e modelo de governança, pela coordenação e gestão dos trabalhos no seio de cada um dos grupos, e pela compilação e síntese dos contributos recebidos (anexo A).

O modelo utilizado nos trabalhos preparatórios do Relatório contou, ainda, com a disponibilização de um *website* Habitat III – Portugal (URL: <http://habitatiii.dgterritorio.pt/>) que teve como propósito, não apenas disponibilizar à sociedade civil e a todos os interessados informação sobre a Conferência Habitat III e o processo de elaboração do Relatório Nacional, mas também oferecer uma plataforma de participação pública, para expressão de opinião e recolha de sugestões e comentários.

Para além disso, o presente Relatório Nacional foi submetido a um processo de Consulta Pública que ocorreu entre os dias 14 de março e 12 de abril de 2016. Os contributos recebidos foram compilados e ponderados em sede de relatório próprio, tendo sido as sugestões acolhidas incorporadas no corpo final deste Relatório.

INTRODUÇÃO

Estado membro da União Europeia, Portugal situa-se na Península Ibérica, no extremo ocidental da Europa. É um país com cerca de 10.374.822 habitantes (estimativa a 31 de dezembro de 2014) e uma densidade populacional média de 112,5 Hab/Km², que varia entre 4,4 Hab/Km², no concelho de Alcoutim no Algarve, e 5758,1 Hab/Km², no concelho de Odivelas na Área Metropolitana de Lisboa (2014). O território português estende-se por 92.225,6 Km² (CAOP 2014) e divide-se entre o território continental e os arquipélagos dos Açores e da Madeira.

Do ponto de vista das suas divisões territoriais, Portugal apresenta uma organização complexa. Integra uma estrutura de divisão administrativa, a mais antiga nomenclatura territorial estabelecida por lei em Portugal (DL nº 46 139, de 31 de dezembro de 1964), e uma estrutura de divisão estatística, sendo esta uma nomenclatura territorial definida a nível comunitário – a Nomenclatura das Unidades Territoriais para Fins Estatísticos (NUTS) - para facilitar a comparação de dados estatísticos na União Europeia (aprovada em Portugal, em 1986, através da RCM nº34/86, de 26 de março).

A nível político-administrativo, a Constituição da República Portuguesa (aprovada e entrada em vigor em 1976 e objeto da sua 7ª Revisão, aprovada pela Lei Constitucional nº1/2005, de 12 de agosto) consagra, no quadro do princípio da subsidiariedade, a autonomia do poder local, estabelecendo que *“a organização democrática do Estado compreende a existência de autarquias locais”*, dotadas de órgãos com poder deliberativo e executivo, e ainda de património e finanças próprios. A Constituição admite como autarquias locais, para o Continente, freguesias, municípios e regiões administrativas, embora, estas últimas nunca tenham sido instituídas. Para os arquipélagos dos Açores e da Madeira, a Constituição reserva um regime político-administrativo próprio, conferindo-lhes autonomia em razão das suas características geográficas, económicas, sociais e culturais específicas. Do ponto de vista administrativo, as Regiões Autónomas (RA) compreendem freguesias e municípios, estando, a nível político, dotadas de órgãos de governo regional próprios.

Em Portugal existem 308 municípios, 278 dos quais no Continente, 19 na Região Autónoma dos Açores (RAA) e 11 na Região Autónoma da Madeira (RAM).

As freguesias são as divisões administrativas de nível inferior, constituindo-se como subdivisões dos municípios, ainda que, nos termos da Constituição, sejam igualmente dotadas de órgão deliberativo e órgão executivo. Em Portugal existem atualmente 3091 freguesias (2881 no Continente e 210 nas duas RA), tendo sido, contudo, o número de freguesias substancialmente reduzido num processo de reorganização administrativa (Lei nº 22/2012, de 30 de maio) que foi implementado em 2013 (em 2012 eram 4259 freguesias).

A lei portuguesa considera ainda a possibilidade das autarquias locais se associarem para efeitos da prossecução conjunta das suas atribuições. Nestes termos, Portugal contempla um outro nível de divisão territorial supramunicipal, correspondente às entidades intermunicipais. Estas podem ser áreas metropolitanas e comunidades intermunicipais, sendo igualmente dotadas de órgãos de natureza deliberativa, executiva e ainda consultiva. Contudo, ao contrário do que acontece com os órgãos representativos das autarquias locais, os órgãos das entidades intermunicipais não são eleitos por sufrágio direto.

Em Portugal, existem duas áreas metropolitanas (Área Metropolitana de Lisboa - AML e Área Metropolitana do Porto - AMP) e 21 comunidades intermunicipais (CIM).

Para efeitos estatísticos, o território português encontra-se estruturado a partir das NUTS, de acordo com os três níveis previstos na respetiva nomenclatura. Assim, ao nível das NUTS I, Portugal subdivide-se em três unidades, correspondentes ao território do Continente e a cada uma das RA. Ao nível das NUTS II, a divisão faz-se em sete unidades territoriais, cinco das quais no Continente, enquanto ao nível das NUTS III, a divisão estabelece 25 unidades territoriais, sendo 23 no Continente.

Se, nas RA, há uma coincidência geográfica entre os três níveis da nomenclatura, já no Continente a divisão do território para fins estatísticos vem introduzir uma geometria de divisão territorial que se sobrepõem à das unidades administrativas. Em 2015, entrou em vigor uma nova geometria das NUTS (NUTS 2013) que, relativamente à versão anterior (NUTS 2002), trouxe um conjunto de alterações significativas, designadamente no número e composição municipal das NUTS III. Estas passaram de 30 para 25 unidades territoriais, havendo, desde então, coincidência entre a sua composição municipal e a das entidades intermunicipais, razão pela qual se constituem agora como unidades administrativas.

Para efeitos de produção e organização da informação estatística, outras unidades territoriais de dimensão reduzida têm sido delimitadas, não apenas para fins de recenseamento populacional e habitacional, mas também para enquadrar unidades representativas da dimensão urbana que, em virtude da crescente concentração populacional nas áreas urbanas e do papel cada vez mais preponderante das cidades no crescimento económico e no desenvolvimento territorial do país, requerem uma especificidade própria nos níveis de disponibilização da informação.

Destaca-se, a este respeito, o conceito de *lugar*, cuja delimitação territorial corresponde a um aglomerado populacional com 10 ou mais alojamentos, tendo sido, no último Censos (2011), recenseados cerca de 26 mil lugares no território nacional. E, ainda, o conceito de *cidade estatística*, cuja definição decorre, não apenas da lei que estabelece as condições de elevação de uma vila a cidade (Lei nº 11/82, de 2 de junho), mas também, para efeitos da respetiva delimitação territorial, da adaptação do perímetro urbano estabelecido nos planos municipais de ordenamento do território (correspondente, por sua vez, ao solo classificado como urbano) à geometria

constante na Base Geográfica de Referenciação de Informação (BGRI), onde as unidades administrativas das freguesias são subdivididas, para fins estatísticos, em unidades territoriais de menor dimensão (secções e subsecções).

Para efeitos de ordenamento do território, o território de Portugal Continental encontra-se ainda subdividido em cinco regiões de planeamento, correspondentes às áreas de atuação das Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional (CCDR) que, enquanto serviços desconcentrados da Administração Central, são responsáveis pela execução, nas respetivas áreas geográficas, das políticas de ambiente, ordenamento do território e planeamento estratégico regional. Atualmente, por razões que se prendem essencialmente com a gestão dos fundos estruturais europeus, não há coincidência entre os limites das NUTS II e os limites das áreas de atuação das CCDR em matéria de ordenamento do território (exceção feita à Região Norte e ao Algarve). No quadro da Administração Pública, é às CCDR que cabe a elaboração e acompanhamento dos Planos Regionais de Ordenamento do Território (PROT – apelidados, atualmente, de Programas Regionais), onde se estabelecem o modelo territorial e as linhas orientadoras para o desenvolvimento territorial da região.

Em Portugal, o desenvolvimento urbano como política pública de desenvolvimento territorial enquadra-se na área governativa do ordenamento do território. Nos últimos vinte anos, atendendo à orgânica dos vários Governos Constitucionais, esta área de governação tem estado essencialmente integrada no ministério do ambiente, cabendo hoje à Direção-Geral do Território, serviço central da administração direta do Estado, prosseguir as políticas públicas de ordenamento do território, urbanismo e política de cidades. Para tal, tem apoiado o Governo na formulação e acompanhamento dessas mesmas políticas e respetivos instrumentos estratégicos e de programação, de que se destaca: - O Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território (PNPOT), instrumento cúpula do sistema de gestão territorial aprovado em 2007 que define as grandes opções estratégicas de base territorial para todo o território nacional, Continente e ilhas (ver anexo B); - a Estratégia Cidades Sustentáveis 2020 (CS2020), aprovada em 2015, que estabelece o quadro de referência nacional para o desenvolvimento urbano sustentável no período 2014-2020, disponibilizando um conjunto de orientações estratégicas dirigidas aos municípios, entidades intermunicipais e demais agentes urbanos, constituindo-se como um guião para a sustentabilidade urbana a aplicar no quadro das respetivas atuações (ver anexo C).

Com efeito, em Portugal, são essencialmente os municípios que têm competências na promoção do desenvolvimento urbano e na implementação das políticas urbanas de nível local, através, designadamente, dos seus planos territoriais municipais ou intermunicipais (Planos Diretores, Planos de Urbanização e Planos de Pormenor), onde se estabelecem, não apenas as opções estratégicas de desenvolvimento territorial de base local, mas também as regras de ocupação, transformação e uso do solo, da exclusiva competência local. Para além destas atribuições, e outras nos domínios da ação social, da educação, do lazer e cultura, é também competência dos municípios integrar a perspetiva de género em todos os domínios de ação municipal.

Nos últimos anos, as entidades intermunicipais, designadamente, as áreas metropolitanas, têm vindo a ganhar relevância ao nível das suas atribuições e competências no âmbito do desenvolvimento urbano, nomeadamente em termos de planeamento e gestão da estratégia de desenvolvimento económico, social e ambiental do território abrangido, programação da rede de equipamentos coletivos, mobilidade e transportes. No caso das comunidades intermunicipais, a prossecução dessas atribuições depende dos fins adotados pelos municípios que as integram no quadro dos respetivos estatutos.

No que concerne especificamente à concretização da política definida pelo Governo para as áreas da habitação e da reabilitação urbana, é de relevar também o papel do Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana, I.P., instituto público integrado na administração indireta do Estado. Cabe a este instituto assegurar a coordenação e a adoção de medidas que promovam a implementação e monitorização da Estratégia Nacional para a Habitação (ENH), aprovada em 2015, que vem estabelecer a estratégia de Portugal para a habitação para o período de 2015-2031, tarefa que será acompanhada por uma Comissão Nacional de Habitação (ver anexo D).

Capítulo I. Demografia Urbana



CAPÍTULO I. DEMOGRAFIA URBANA

I.1. Gestão da urbanização acelerada

Em Portugal, 62,2% da população (6.566.925 habitantes num total de 10.562.178 habitantes) vive em cidades ou áreas urbanas¹. O peso da população urbana face ao total da população é idêntico no território continental (62,9%) e na Região da Madeira (64,2%), sendo menos representativo na Região dos Açores (32,2%).

Esta tendência para a concentração da população em lugares urbanos tem vindo a acentuar-se nas últimas décadas, e fica patente, não apenas na percentagem de população residente em lugares com mais de 2 mil habitantes (em 2011, 61% da população, contra 55% em 2001 e 48% em 1991) (Figura 1), mas também nas alterações à estrutura e dimensão dos lugares, tendo-se verificado, nas últimas duas décadas, um reforço dos lugares de maior dimensão populacional, em detrimento dos de menor dimensão.

Em geral, as cidades portuguesas são de média dimensão, sendo evidentes algumas disparidades na distribuição e dimensão populacional das mesmas. Apenas duas cidades, Lisboa e Porto, apresentam mais de 200 mil habitantes, num total de 7 com mais de 100 mil habitantes.

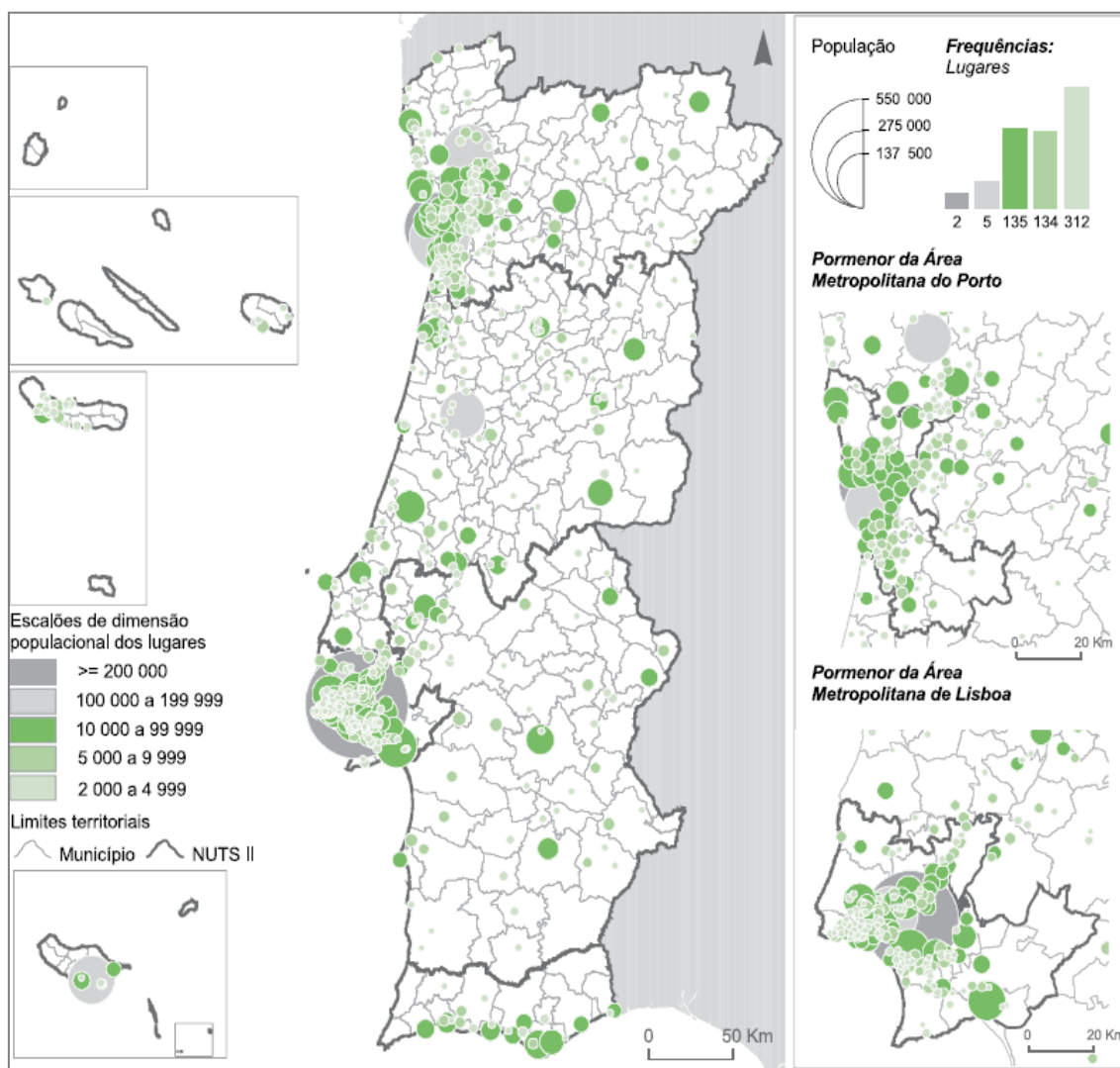
A estrutura do povoamento apresenta, assim, assimetrias, que têm vindo a acentuar-se nas últimas décadas, associadas, nomeadamente, à fixação da população na faixa litoral, num contínuo urbano que, incluindo as duas polarizações metropolitanas de Lisboa e Porto, se estende da AML à Galiza e, ainda, a Sul, na faixa costeira da região do Algarve. A ocupação do território nacional continental denuncia, pois, um reforço dos processos de litoralização e metropolização, com uma distribuição da população fortemente bipolarizada em torno das duas áreas metropolitanas. Em 2011, das 371 freguesias com uma densidade populacional superior a mil Hab/Km² (face à média nacional de 114,5 Hab/Km²), 143 situavam-se na Área Metropolitana de Lisboa (AML) e 85 na Área Metropolitana do Porto (AMP). Em conjunto as duas AM representavam, em 2011, 43,37% do total de 10.562.178 de residentes em Portugal, o que traduz um aumento de cerca 1% face à década anterior.

Por sua vez, nas Regiões Autónomas (RA), as densidades populacionais mais elevadas registavam-se, para a Madeira, no Funchal e para a Região dos Açores, nas ilhas de S. Miguel e Terceira, com densidades que atingiam, em 2011, respetivamente, 4000 e 2500 indivíduos.

¹ Dados do Censos de 2011, calculados com base nas cidades estatísticas e áreas metropolitanas.

² O número de pessoas pertencentes ao agregado familiar de agricultores desceu de quase 2 milhões em 1989 para cerca de 800 mil em 2009, traduzindo-se numa quebra de 60%.

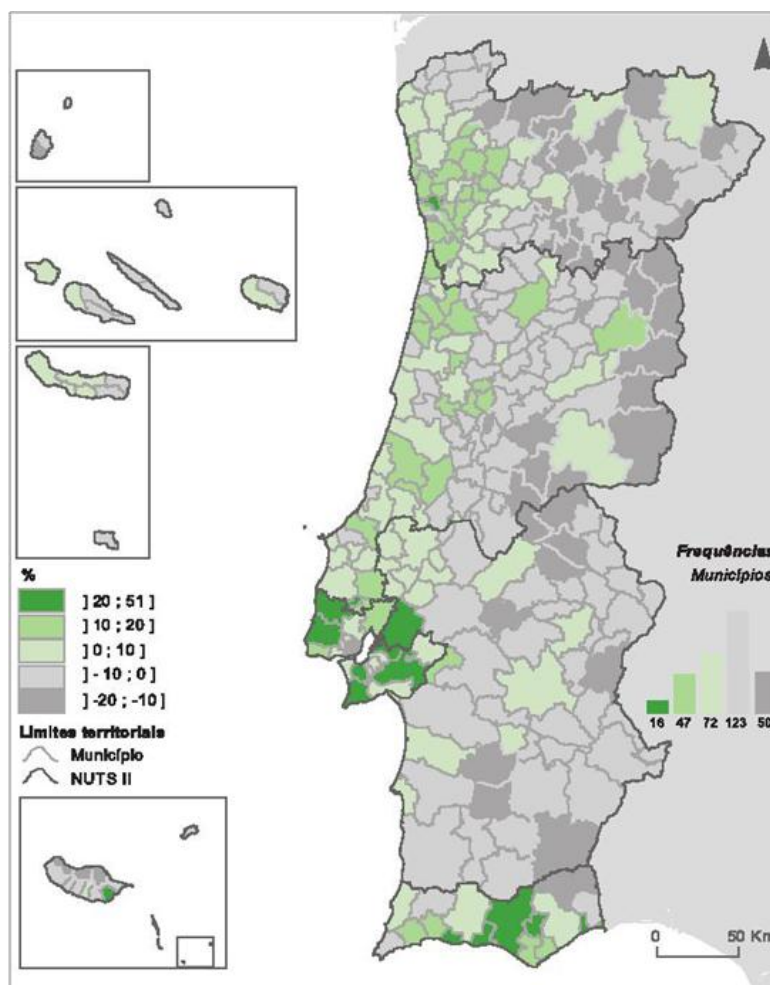
³ Atenta-se, neste particular, o universo considerado no estudo Castro & Marques, 2015. Consideram-se



Fonte: INE, Retrato Territorial de Portugal 2011

Figura 1 População residente em lugares com 2 mil ou mais habitantes (2011)

No Continente, a par da bipolarização referida e do contínuo urbano que se estende ao longo da faixa costeira, onde emergem alguns sistemas urbanos polinucleados e outros centros urbanos de dimensão relativa, o sistema urbano português estrutura-se também, no interior do país, a partir de uma rede urbana de cidades de média dimensão, as quais assistiram, nas últimas duas décadas, a um reforço da sua posição na dinâmica da rede de centralidades e no perfil de escalonamento dos aglomerados urbanos. No contexto de um território do interior que, *lato sensu*, se encontra em perda populacional acelerada, estas cidades médias têm um papel de relevo, pela atratividade que exercem em relação à envolvente e pela forma como se constituem como polos de estruturação do desenvolvimento. Bragança, Vila Real, Viseu, Guarda, Covilhã, Fundão, Castelo Branco, Évora e Beja são alguns dos exemplos.



Fonte INE, Retrato Territorial de Portugal 2011.

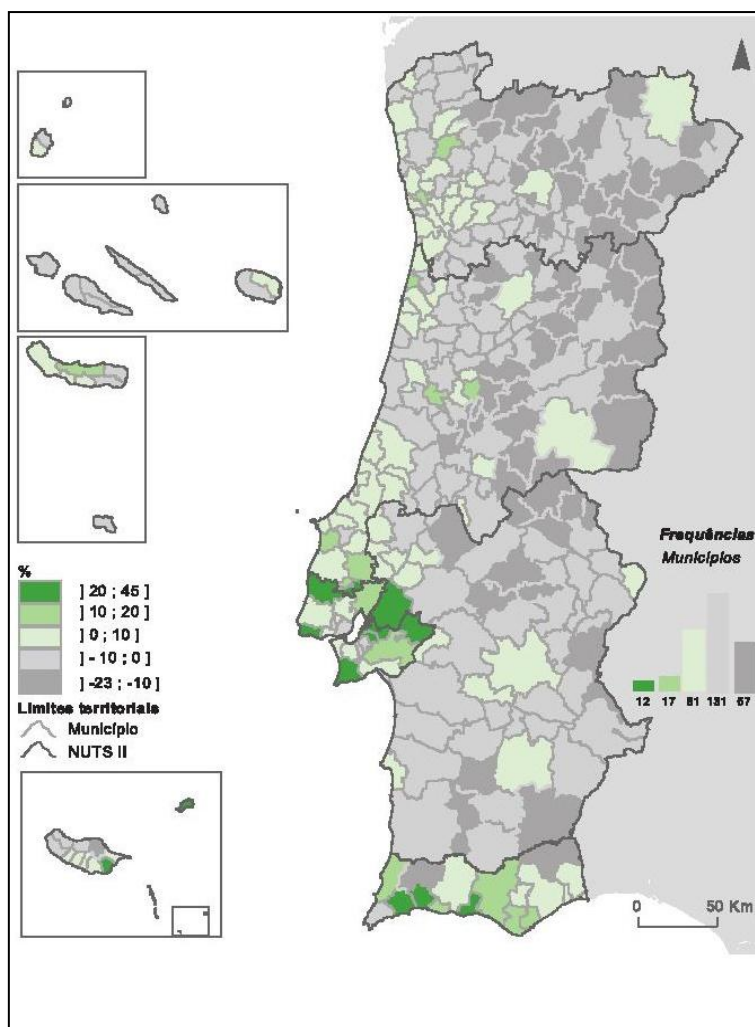
Figura 2 Taxa de variação da população residente, por município, 1991/2001

Do ponto de vista da evolução demográfica, as últimas duas décadas evidenciam um abrandamento do crescimento populacional que, entre 2001 e 2011, se traduziu numa estagnação demográfica e, nos últimos anos (2013/2014), na entrada num ciclo de depleção populacional. De 9.960 milhares de indivíduos em 1991, passou-se a 10.362 milhares em 2001, 10.562 milhares em 2011 e 10.401 milhares em 2014. Assim, de uma taxa de variação da população de 4,9% entre 1991 e 2001, passou-se a uma taxa de 1,99% entre 2001 e 2011 (Figura 2 e Figura 3). A distribuição territorial da variação populacional demonstra as tendências acima descritas: um interior em perda populacional acentuada, com o aumento do número de municípios em perda populacional (173 entre 1991 e 2001 e 198 entre 2001 e 2011) e com decréscimos populacionais superiores a 10% (Figura 2 e Figura 3); taxas de variação positivas a verificarem-se, apenas, na região do Algarve, na faixa litoral entre Lisboa e o noroeste espanhol, com particular destaque para alguns municípios da AML, e, ainda que de forma mais ténue, nalguns centros urbanos estruturantes do interior do país. Nas RA, particularmente nos Açores, as transformações demográficas evidenciam a emergência e consolidação de um conjunto reduzido de espaços urbanos em ganho (Ponta Delgada). Mas, ao contrário das tendências verificadas no Continente e RAM,

nos Açores, a população residente em lugares com 10 mil e mais habitantes tem vindo a diminuir.

A análise da morfologia da ocupação urbana na RAA, constituída por 9 ilhas, revela 4 tipos de tendências territoriais em termos de dinâmicas de evolução urbana:

- Crescimento isolado dos concelhos com núcleos urbanos significativos em ilhas onde os restantes concelhos têm perdas;
- Crescimento significativo do concelho de Ponta Delgada e dos concelhos envolventes, formando um conjunto territorial dinâmico onde se nota a existência de estruturas urbanas periféricas aos centros de maior densidade, contrárias aos correntes padrões de ocupação;
- Ilhas de concelho único e crescimento positivo;
- Ilhas em perda de população de concelho único ou dois concelhos, onde não existem fenómenos significativos de expansão urbana e densificação de áreas periféricas dos núcleos urbanos principais.



Fonte: INE, Retrato Territorial de Portugal 2011

Figura 3 Taxa de variação da população residente, por município, 2001/2011

Se a tendência de fundo tem sido a do reforço e intensificação dos processos de urbanização, com um crescimento orientado sobretudo para os aglomerados de maior dimensão, é preciso, contudo, mencionar que as dinâmicas demográficas registadas no interior das áreas metropolitanas e das regiões urbanas funcionais, de uma forma geral, não são homogéneas. Seguindo as tendências europeias e internacionais, as áreas urbanas em Portugal têm vindo a crescer sobretudo à custa de processos de suburbanização, da expansão e fragmentação do espaço urbano, associados essencialmente a um aumento da procura residencial e à oferta de grandes equipamentos e superfícies comerciais nas periferias dos grandes centros urbanos, com efeitos colaterais tanto na perda de património cultural e natural (e consequente diminuição da biodiversidade), como no esvaziamento e desvitalização das áreas centrais.

Entre 1991 e 2011, Lisboa perdeu 17,4% da população residente e o Porto 21,5%, indiciando um carácter repulsivo comum a algumas áreas históricas europeias. A expansão urbana a partir dos centros urbanos de Lisboa e Porto apresenta, contudo, características distintas em termos de estrutura territorial e de padrão de ocupação. Enquanto a AML evidencia um crescimento mais concêntrico e um padrão de assentamento mais compacto, ainda que fragmentado, sobretudo nos municípios da coroa mais próxima da capital, a AMP apresenta, por sua vez, uma estrutura de ocupação mais difusa e extensiva, com um tipo de ocupação urbano-rural, muito baseado na pequena indústria de carácter familiar, que se estende pelos municípios do Vale do Sousa e Vale do Ave.

Outras regiões, como é o caso do Algarve, destacam-se por um crescimento urbano intensivo e extensivo, tendo sido, no conjunto das regiões NUTS II do Continente, a que verificou um maior crescimento médio nas últimas décadas.

Já nos Açores considera-se não existirem indícios de urbanização acelerada, tendo os Planos Diretores Municipais (PDM) funcionado como verdadeiros instrumentos de regulação do uso do solo.

I.2. Gestão das relações urbano-rurais

Nos últimos 20 anos, o espaço rural sofreu dois tipos de pressões: por um lado, a elevada expansão urbana, decorrente da ampliação desmesurada dos perímetros urbanos, com a consequente sobrevalorização do solo rústico e a desafetação agrícola de áreas potencialmente produtivas, que assim se converteram em terrenos expectantes; por outro lado, a forte diminuição da população agrícola, em virtude dos processos de industrialização e terciarização da sociedade portuguesa².

A relevância das relações urbano-rurais para a coerência e sustentabilidade do sistema urbano é, de uma forma geral, reconhecida. Contudo, em Portugal, a dicotomia

² O número de pessoas pertencentes ao agregado familiar de agricultores desceu de quase 2 milhões em 1989 para cerca de 800 mil m 2009, traduzindo-se numa quebra de 60%.

cidade-campo deixou de ter o significado de outrora, não apenas pelo desaparecimento dos limites físicos entre uma e outra e pela emergência de formas de ocupação urbano-rural, sobretudo nas áreas de conurbação extensiva, mas também pelas oportunidades de acesso às infraestruturas e serviços coletivos, o que de certa forma se deve às articulações que se estabeleceram entre centros urbanos e os espaços rurais que estão sob sua influência funcional.

Numa ótica de complementaridade e dependência económica, o espaço rural assume, nos últimos anos, um protagonismo crescente na forma como pode assegurar funções de suporte às populações urbanas, seja na perspetiva da segurança alimentar e da oferta de produtos regionais, especialmente no setor hortofrutícola, seja na perspetiva ecológica e ambiental, da preservação dos ecossistemas e da sustentabilidade ambiental dos territórios, seja ainda na perspetiva paisagística e de recreio, pela oferta de amenidades que a envolvente rural pode oferecer à população residente em centros urbanos.

De facto, a urbanização da sociedade portuguesa nas últimas décadas, veio tornar premente a disponibilização de espaços silvestres e florestais periurbanos destinados ao recreio e lazer, em especial nas áreas metropolitanas e nos aglomerados de maior dimensão. Contudo, a oferta deste tipo de espaços é ainda considerada deficitária.

Do ponto de vista da sustentabilidade ambiental, a relação urbano-rural é prosseguida designadamente através da estrutura ecológica municipal, que compreende as áreas com funções de equilíbrio ecológico, quer em espaços rurais, quer em espaços urbanos, desenvolvendo e concretizando a Estrutura Regional de Proteção e Valorização Ambiental (ERPVA), esta última assumida nos instrumentos de planeamento de âmbito regional (PROT). Estes planos, ainda que atendendo às diferentes especificidades, assumem os espaços rurais e urbanos como mutuamente responsáveis pelo desenvolvimento futuro daquelas regiões, procurando valorizar as funções económicas, ambientais e residenciais dos espaços rurais, reforçando simultaneamente as economias de aglomeração das áreas urbanas.

Não obstante as fragilidades ainda detetadas, assistiu-se, nas últimas décadas, quer ao nível dos instrumentos de planeamento, quer ao nível da programação comunitária, a um esforço pela identificação e operacionalização das complementaridades que permitem reforçar a viabilidade dos espaços rurais, atuando como contraponto ecológico, paisagístico e mesmo económico-social aos espaços densamente edificados das grandes aglomerações urbanas. Evoluiu-se naquilo que é o entendimento da sustentabilidade do sistema urbano, entendido na sua aceção mais lata, como um sistema que depende de uma melhor interligação com os sistemas naturais.

I.3. Respostas às necessidades da juventude em meio urbano

Portugal assistiu, nas últimas duas décadas, ao envelhecimento da população, resultante fundamentalmente da diminuição do número de filhos e do aumento da longevidade, verificando-se um ritmo de envelhecimento da população portuguesa

superior à média europeia, ainda que menos acentuado nas áreas metropolitanas e no litoral.

Não obstante esta realidade, cuja tendência não tem sido possível inverter, registam-se melhorias ao nível de alguns indicadores, sobretudo nas áreas da educação e formação.

Entre 2001 e 2011 houve uma diminuição de 11,4% do número de jovens que abandonaram o ensino e que apenas possuem o 9º ano, ainda que haja assimetrias entre as diferentes regiões do país, sendo as RA as mais penalizadas. A percentagem de jovens que completou o ensino secundário também aumentou, bem como a percentagem de licenciados.

A estrutura etária associada ao conceito de jovem varia consoante os objetivos dos programas em causa. Sem prejuízo da estatística oficial (em Portugal dos 0-14 anos), também se consideraram neste subdomínio as iniciativas e programas que incluem a faixa dos 15-24, definida pela ONU como o grupo etário em que se insere a juventude.

Os municípios e juntas de freguesia estão atentos às necessidades da juventude havendo lugar a uma evolução significativa no que respeita às suas preocupações nestas matérias. Muitas juntas de freguesia, sobretudo em meio urbano, dispõem de pelouros específicos para endereçar as questões relacionadas com a educação e juventude, oferecendo programas e atividades direcionados para os tempos livres e a prática desportiva. Tem havido ainda um envolvimento crescente entre autarquias e centros de investigação (e.g. iniciativas associadas ao Grafiti, Street Art, Arte Urbana), com consequências positivas na economia local e empreendedorismo jovem na área das indústrias criativas.

A nível nacional, Portugal dispõe de um instituto específico – Instituto Português do Desporto e Juventude (IPDJ) - para trabalhar a área da juventude e desporto. Em estreita colaboração com várias organizações, o IPDJ tem vindo a dinamizar o apoio ao associativismo, ao voluntariado e à cidadania, entre outros aspetos, procurando ainda dar respostas às necessidades do turismo jovem, através de uma rede de pousadas da juventude e de um cartão (Cartão Jovem).

Relativamente à Rede de Serviços e Equipamentos Sociais (RSES) dirigida aos jovens, e no que concerne aos concelhos urbanos³, assiste-se, desde 1996, a um aumento das respostas sociais para jovens, tanto em termos de número de respostas (ofertas em funcionamento) como no número de lugares disponíveis, correspondendo, respetivamente, a 1500 respostas em funcionamento (ver Figura 4) e a mais de 89.000 lugares disponíveis (Figura 5) em 2013, dos quais 130 respostas e 14.375 lugares são localizados no concelho de Lisboa.

³ Atenta-se, neste particular, o universo considerado no estudo Castro & Marques, 2015. Consideram-se concelhos urbanos os concelhos urbanos médios, de industrialização difusa, com forte atratividade e concelhos urbanos consolidados (cf. também *Portugal 2020*).

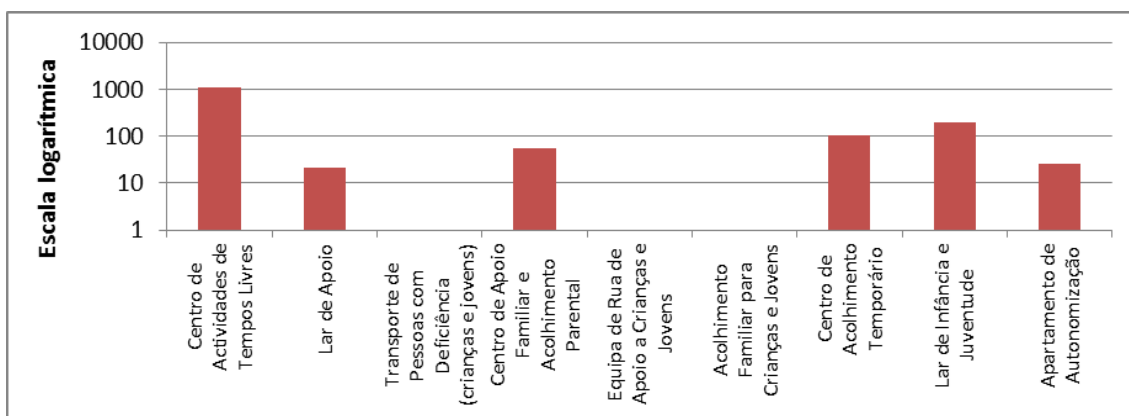


Figura 4 Número de respostas sociais (ofertas) para Jovens, Concelhos Urbanos 2013

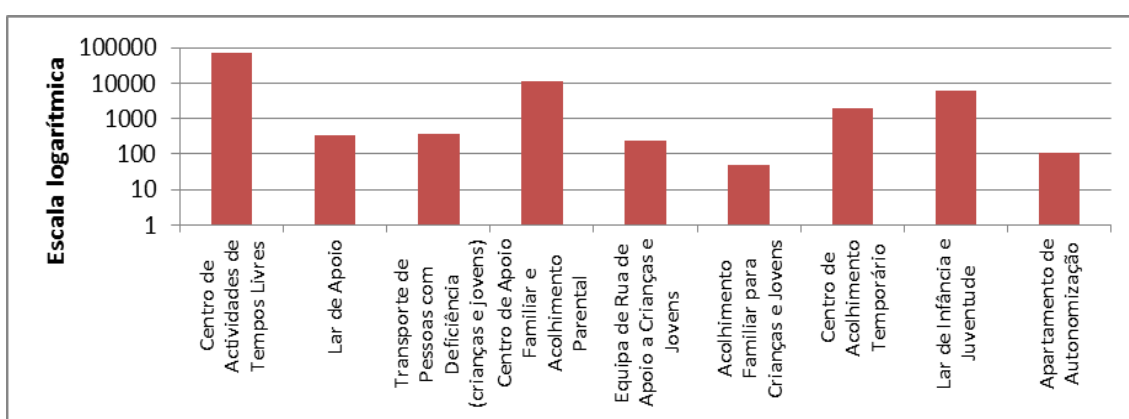


Figura 5 Capacidade das respostas sociais (lugares disponíveis) para Jovens, Concelhos Urbanos 2013

Este crescimento assinalável do número de lugares, foi acompanhado pelo número crescente de jovens que beneficiam dos apoios prestados e dos acordos de cooperação entre o Estado e as entidades da rede solidária.

Nas RA, e em particular na RAA o modelo de distribuição espacial dos equipamentos dirigidos à juventude enfrenta o desafio acrescido de um território não contínuo, constituído por 9 ilhas, requerendo neste particular uma abordagem diferente da registada no território continental.

Numa outra frente de iniciativas dirigidas à população jovem, sobretudo em meio urbano, merece destaque o Programa Escolhas, um programa governamental de âmbito nacional⁴ promovido pela Presidência do Conselho de Ministros e integrado no Alto Comissariado para a Imigração e Diálogo Intercultural – ACIDI, IP, cuja missão é promover a inclusão social de crianças e jovens de contextos socioeconómicos vulneráveis, visando a igualdade de oportunidades e o reforço da coesão social⁵.

⁴ Criado em 2001, cuja 5ª edição terminou em 31 de dezembro de 2015.

⁵ O Programa Escolhas mantém protocolos com consórcios de 110 projetos locais de inclusão social em comunidades vulneráveis, com a opção de financiar mais 30 projetos, muitos dos quais localizados em territórios onde se concentram descendentes de imigrantes e minorias étnicas.

Relativamente às questões da empregabilidade, têm sido diversas as iniciativas governamentais nas últimas décadas (desde a oferta de estágios profissionais a *passaporte-emprego* para vários fins e diversas faixas etárias). Contudo, os resultados não são os melhores, revelando os efeitos conjunturais de um período de crise económica. O desemprego jovem (15 aos 24) agravou-se nos últimos anos, passando de 9,4%, em 2001, para 30,3%, em 2011, e 37,7% em 2012 (o valor mais elevado desde 1980), tendo também a taxa de jovens entre os 15 e 24 que não estão empregados, nem em educação ou formação, registado um ligeiro aumento no mesmo período (de 10,9% em 2001, para 14,2% em 2011).

I.4. Respostas às necessidades das pessoas idosas

Tal como referido no subdomínio anterior (I.3), Portugal tem registado, nos últimos 20 anos, um envelhecimento progressivo da população. Entre 1991 e 2011, Portugal passou de um índice de envelhecimento⁶ de 70% para 125%, uma tendência também prosseguida no contexto dos países da União Europeia, ainda que com menor expressão (de 73,2% - UE27 passou-se a 113,2% - UE28). Este envelhecimento verifica-se, de forma generalizada, em todo o território nacional continental, embora de forma mais expressiva nas regiões do Centro e do Alentejo. Nos territórios insulares dos Açores e da Madeira, o envelhecimento populacional não é uma tendência preocupante.

O aumento da esperança média de vida tem-se refletido no aumento do índice de longevidade⁷ nas últimas décadas. Em termos regionais, em 2011, Lisboa era a região do país com o menor índice de longevidade (45,7%), enquanto o Alentejo era a região que apresentava o valor mais alto (51,9%).

À semelhança das famílias clássicas unipessoais, as famílias clássicas constituídas por um só elemento idoso (+ 65 anos), na sua grande maioria mulheres, aumentaram nas últimas décadas (uma taxa de variação de 30,8% entre 2001 e 2011), representando, em 2011, cerca de 10% face ao total de famílias clássicas e 46,9% face às famílias clássicas unipessoais.

No que respeita à qualidade de vida das pessoas idosas, assinalam-se um conjunto de dificuldades associadas à realização das atividades da vida diária (AVD), sendo a locomoção e a visão as mais expressivas.

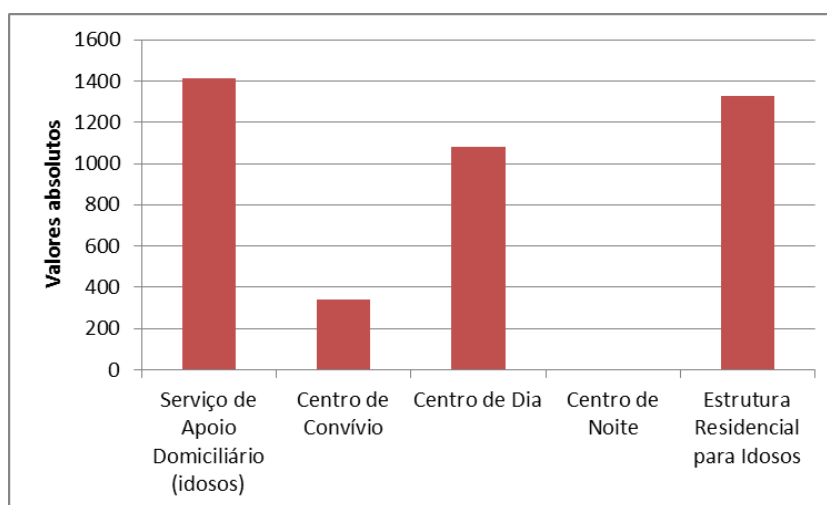
Entre 1996 e 2013, as respostas sociais dirigidas à população idosa tem evoluído de forma positiva, em virtude quer do aumento do número de respostas e de lugares disponíveis, quer do nível de cobertura. Contudo, o crescimento da taxa de cobertura efetiva tem sido lento, atendendo às tendências demográficas e de envelhecimento verificadas.

⁶ Número de pessoas com 65 ou mais anos por cada 100 pessoas menores de 15 anos.

⁷ Relaciona a população com 75 ou mais anos com o total da população idosa (65 e mais anos).

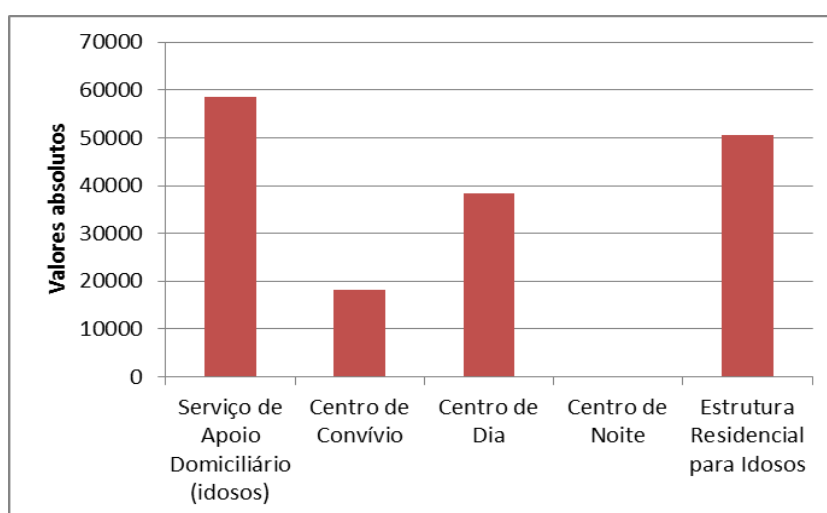
As respostas sociais abrangem tanto o envelhecimento ativo como as pessoas idosas em situação de dependência. No primeiro caso dirige-se à população sénior mais capacitada, através de diversos programas, de âmbito nacional (e.g. Universidades Seniores) e local, como sejam a prestação de voluntariado em locais de proximidade e ações que emergem da sociedade civil.

No âmbito da RSES, os idosos beneficiam hoje da disponibilização de três níveis de serviço, num total de 165.791 lugares disponíveis em 2013: o Serviço de Apoio Domiciliário (SAD), os Centros de Dia e as Estruturas Residenciais para Pessoas Idosas (ERPI), usualmente designados lares (Figura 6 e Figura 7).



Fonte: ISS, 2015

Figura 6 Número de respostas sociais (ofertas) para Pessoas Idosas, Concelhos Urbanos 2013



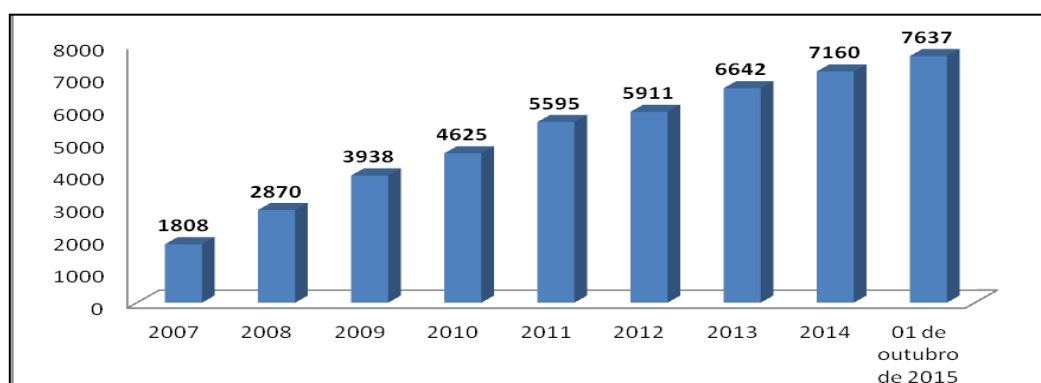
Fonte: ISS, 2015

Figura 7 Capacidade das respostas sociais (lugares disponíveis) para Pessoas Idosas, Concelhos Urbanos 2013

A representatividade do SAD (58.588 lugares em 2013) deve-se, por um lado, à tendência para manutenção dos idosos na sua residência e respetiva comunidade e,

por outro, ao baixo custo da prestação deste tipo de serviço face a opções mais dispendiosas (Figura 7).

Em 2006, foi criada a Rede Nacional de Cuidados Continuados Integrados (RNCCI)⁸, que constitui um nível intermédio de cuidados, pretendendo responder aos diferentes tipos de necessidades das pessoas com doenças crónicas e/ou em situação de dependência, através de um modelo de intervenção integrado entre a saúde e a segurança social, de natureza preventiva, recuperadora e paliativa.



Fonte: ACSS, Outubro 2015

Figura 8 Evolução do número de Camas da RNCCI

A criação desta rede tem registado um crescimento constante (Figura 8) e tem permitido uma resposta de proximidade às necessidades dos seus utentes, que se caracterizam por uma população maioritariamente envelhecida (84,5% dos utentes tem mais de 65 anos), com baixos níveis de escolaridade, carenciada e com elevados níveis de dependência ou incapacidade.

Ainda no que respeita aos cuidados de saúde e às dificuldades crescentes das pessoas idosas, têm sido criados outros programas de âmbito nacional e iniciativas diversas destinados a apoiar a população sénior⁹.

Na análise da distribuição regional das infraestruturas e equipamentos coletivos de apoio às necessidades dos idosos, merecem destaque a região de Lisboa e a RAA. A primeira pela elevada concentração de equipamentos de saúde, apesar de se diagnosticarem insuficientes respostas nos cuidados paliativos e continuados a pessoas

⁸ A RNCCI merece referência neste subdomínio uma vez que grande parte dos idosos se insere no público-alvo desta Rede (criada pelo DL n.º 101/2006, de 6 de Junho), que resulta da parceria estabelecida entre os Ministérios do Trabalho e Solidariedade Social e o Ministério da Saúde. Proporciona respostas multissetoriais na prestação de cuidados continuados integrados a pessoas em situação de dependência, independentemente da idade.

⁹ São exemplos: o projeto de saúde oral para pessoas idosas (criado em 2008 e que abrangeu 43.150 até 2015), projetos do Programa de Apoio Integrado a Idosos (incluindo os SAD e outros além de serviço de teleassistência), a produção de materiais informativos sobre temas associados ao envelhecimento ativo e saudável, o Guia das Cidades Amigas das Pessoas Idosas, da OMS, distribuído às autarquias portuguesas em 2009, o Dia Internacional de Sensibilização sobre a Violência Contra as Pessoas Idosas⁹, o Dia Internacional das Pessoas Idosas e a Estratégia para o Idoso.

idosas, de que se releva a saúde mental. Na RAA pela dificuldade de cobertura face às necessidades pela descontinuidade territorial (9 ilhas), ainda que a incidência territorial deste tipo de serviços e equipamentos tenha vindo a aumentar.

I.5. Integração das questões de género no desenvolvimento urbano

A igualdade de género é um dos princípios da Constituição da República Portuguesa, sendo a sua promoção de modo transversal e efetivo, através das políticas públicas adequadas, da responsabilidade da Administração Central, Regional e Local, pelo que tem sido objeto de diversos instrumentos de política de âmbito nacional, regional e local. O Estado português tem vindo a assumir compromissos junto das principais organizações internacionais, traduzindo-se, ao nível interno, na adoção de legislação, políticas, programas estratégias e instrumentos com vista a realizar a igualdade de género e o empoderamento de todas as mulheres e raparigas, a todos os níveis e em todos os setores.

No entanto, ainda se observam algumas assimetrias, designadamente ao nível da participação na tomada de decisão, do controlo sobre bens e propriedades, da remuneração do trabalho, incluindo prestação de cuidados não pagos, da articulação entre vida familiar, profissional e pessoal, e, de uma forma geral, ao nível da integração das mulheres e meninas na vida económica, social, política e cultural das cidades, sobretudo em contextos sociais de maior vulnerabilidade.

A fraca integração da dimensão da igualdade de género no planeamento urbano nas últimas décadas fica evidente em modelos de organização e desenvolvimento urbano funcionalistas e monofuncionais, onde a segmentação funcional dos vários usos e funções (residencial trabalho, lazer, comércio e serviços, equipamentos) acarreta dificuldades acrescidas para o quotidiano e a qualidade de vida das pessoas, atingindo de forma diferente mulheres e homens, nas várias dimensões da vida das pessoas, como seja a conciliação da vida profissional, pessoal e familiar. As mulheres trabalhadoras são, na grande maioria das vezes, as mais prejudicadas, vendo-se não só obrigadas a fazer dupla jornada, como ainda a percorrer grandes distâncias e múltiplos destinos decorrentes da multiplicação de tarefas e da dispersão espacial das atividades a elas associadas.

O recurso ao transporte público constitui um comportamento associado às mulheres, enquanto a utilização do automóvel, dos motociclos ou bicicletas (nestes dois últimos casos com valores bem mais reduzidos) se encontra mais associado aos homens. A este respeito, são as mulheres que evidenciam maiores preocupações com a sustentabilidade ambiental urbana, sendo mais críticas relativamente à utilização do automóvel, apresentando maior predisposição para alterarem padrões de comportamento.

A segurança individual constitui outro dos problemas que afetam sobretudo as mulheres, tanto nos transportes e espaços públicos, como em ambiente doméstico, ficando estas muitas vezes expostas a diferentes formas de violência .

Não obstante esta realidade dual, tem-se assistido, nas últimas duas décadas, a uma preocupação crescente quanto às questões de igualdade de género e a uma melhoria decorrente de medidas mitigadoras da desigualdade nesta matéria, expressas em instrumentos de política ou integradas nas mais diversas componentes da vida socioeconómica (programas de estímulo ao empreendedorismo feminino, critérios de majoração na avaliação de candidaturas a programas comunitários, etc.).

No âmbito da relação de cooperação entre o Governo e a Associação Nacional de Municípios Portugueses, foi celebrado um Protocolo que visa apoiar ao processo de autonomização das vítimas de violência doméstica após a sua saída das Casas de Abrigo, mediante a criação de uma rede de municípios solidários que disponibilizem fogos às vítimas que recomeçam as suas vidas na comunidade (e.g. prioridade na atribuição de fogos de habitação social; disponibilização de fogos para arrendamento a baixo custo).

No que respeita aos instrumentos de política, merecem destaque os Planos Nacionais para a Igualdade de Género, Cidadania e Não Discriminação (PNI - criados em 1997 para promover a igualdade de género e o combate às discriminações em função do sexo¹⁰), os Planos Setoriais para a Igualdade, em todos os Ministérios (no que respeita às medidas de promoção da igualdade de género, do seu setor, especificamente direcionadas à dimensão local dos territórios, nomeadamente as cidades) e os Planos Municipais para a Igualdade (PMI – que visam combater e corrigir determinados problemas sociais, traduzidos em desigualdades de género, trabalhando ao nível da igualdade de oportunidades, nas diversas esferas da vida).

Com vista à cooperação e criação de sinergias para a igualdade, a CIG promove ações de formação em todo o território nacional, visando capacitar as estruturas locais para a elaboração do Plano Municipal para a Igualdade e a integração da perspetiva de género em todos os domínios da ação do Município, incluindo a sua dinamização junto dos atores e organizações que operam ao nível regional e local. O “Guia para o combate à discriminação nos Municípios” (CIG, 2010) constitui-se como instrumento ao dispor dos Municípios com vista a um melhor planeamento de políticas públicas das cidades nesta matéria, no qual se identificam processos e boas práticas e o provimento de elementos fundamentais para elaboração de planos e o estabelecimento de mecanismos de verificação e controlo.

No cômputo geral, a Administração Pública tem vindo a desempenhar um papel essencial na eliminação das desigualdades, por via da integração da perspetiva de género e da não discriminação em todas as áreas de política, garantindo o acesso a todos os direitos, o empoderamento das mulheres e raparigas e o reforço no exercício de uma cidadania ativa..

¹⁰ Atualmente está em vigor o V PNI (2014 – 2017), destacando-se a intenção de integrar a igualdade de género a todos os níveis e as áreas da ação governativa, bem como em todas as fases do processo de decisão política.

I.6. Dificuldades encontradas e lições aprendidas neste Capítulo

O país enfrenta dificuldades ao nível da renovação de gerações. Estas decorrem: do envelhecimento populacional em consequência da baixa natalidade; do aumento da emigração, sobretudo jovens qualificados; do aumento do índice de longevidade e da esperança média de vida; da perda de atratividade relativamente aos fluxos imigratórios internacionais.

A este problema, junta-se o do despovoamento e fragilização demográfica e socioeconómica de vastas áreas, designadamente no interior do território continental, o que se associa a um insuficiente desenvolvimento dos sistemas urbanos não metropolitanos. De facto, a população portuguesa encontra-se fortemente bipolarizada em torno das duas áreas metropolitanas de Lisboa e do Porto e ao longo da faixa litoral. Constituindo certamente uma oportunidade de desenvolvimento para o país, por via do fortalecimento de dois grandes polos de competitividade territorial com dimensão supranacional, esta concentração e bipolarização não deixa de trazer dificuldades associadas aos desequilíbrios gerados na estrutura do povoamento, com particular incidência na fragilização e abandono dos municípios do interior e dos territórios de baixa densidade.

Apesar do reforço que algumas cidades médias do interior assistiram nas últimas décadas, as fragilidades verificadas nos sistemas urbanos sub-regionais e a fraca cultura de cooperação territorial de âmbito supramunicipal, dificultam abordagens tendentes a uma otimização dos recursos e de economias de escala, fundamentais para promover uma maior equidade social e coesão territorial, em especial nos territórios em perda.

Não obstante os esforços feitos, sobretudo na última década, a distribuição territorial dos equipamentos estruturantes e serviços de interesse geral continua a padecer de alguns desajustamentos. Estes decorrem, não apenas das transformações demográficas e das alterações na estrutura da procura social desses mesmos serviços, mas também da ausência de critérios de base territorial que sustentem a sua localização e uma programação integrada e concertada entre setores, articulada com o Sistema Urbano Nacional.

A esta dificuldade, junta-se a falta de atratividade do espaço rural e a desvalorização do solo agrícola, aliados à afirmação do setor terciário e a uma sobrevalorização do solo urbano, claramente sobredimensionado nos instrumentos de planeamento, face às necessidades e tendências demográficas verificadas.

Por um lado, os territórios de baixa densidade apresentam fenómenos de excessiva fragmentação do povoamento, em áreas bastante afastadas dos aglomerados principais, cujo processo de *desruralização* deve merecer atenção especial pelos desafios que se colocam na compatibilização do desenvolvimento rural, do turismo, da defesa de valores patrimoniais e paisagísticos, e ainda pela necessidade de reestruturação das redes de equipamentos e de serviços.

Por outro lado, a pressão sobre as áreas metropolitanas e as periferias das grandes cidades, tem levado, não apenas à fragmentação do espaço rural e à destruição dos serviços de ecossistemas, mas também à fragilização de certos territórios urbanos, de que se destacam: as áreas centrais, em franco processo de perda e desvitalização socioeconómica, por via do envelhecimento e perda populacional; as comunidades urbanas desfavorecidas, resultantes de políticas públicas urbanas e de habitação que levaram à exclusão e guetização espacial de grupos sociais vulneráveis.

Com este fenómeno, vem-se acentuando a concentração da pobreza monetária e da exclusão social em territórios urbanos, muitas vezes periféricos, e a degradação das condições de habitabilidade nas áreas centrais, o que se reflete na qualidade de vida dos grupos mais vulneráveis, nomeadamente jovens, pessoas idosas, mulheres e emigrantes.

No que diz respeito aos jovens, é ainda elevado o número dos que abandonam a escola e que, simultaneamente, não trabalham e não estão em formação. No entanto, esta tendência tem vindo a ser corrigida nos últimos anos, começando a verificar-se de novo o aumento do número de jovens que conclui o ensino secundário e o número de licenciados. Verifica-se, por outro lado, o desajustamento das qualificações face às exigências do mercado de trabalho.

Quanto à população idosa, em resultado da desestruturação das redes familiares tradicionais, constata-se o grande aumento de famílias unipessoais com 65 e mais anos, logo um grande isolamento e vulnerabilidade a situações de pobreza e/ou de exclusão social, mais marcante em áreas urbanas. A estes fatores acresce o aparecimento de problemas de saúde decorrentes da longevidade, que não são acompanhados da criação das necessárias infraestruturas de apoio.

Relativamente à igualdade de género, a evolução foi positiva, mas persistem dificuldades de cariz sociodemográfico e cultural. Os papéis sociais de mulheres e homens sobrecarregam muitas vezes as primeiras nas tarefas tradicionalmente a seu cargo, com maior incidência nas áreas geográficas de menor densidade, onde subsiste uma menor literacia. O paradigma socioeconómico dominante trouxe as mulheres para o mundo laboral, o que nem sempre tem sido acompanhado pelas adequadas estruturas públicas de apoio à família, considerando-se este como um dos fatores influentes na baixa taxa de natalidade.

I.7. Questões e desafios futuros a abordar numa Nova Agenda Urbana

Tendo em conta o quadro demográfico e territorial, de acordo com o qual Portugal enfrenta dificuldades ao nível da estrutura da população, com grande desequilíbrio entre jovens e idosos e a necessidade de reforçar a estruturação dos sistemas urbanos, são grandes os desafios que se colocam para as próximas décadas.

Desde logo, a par com a necessidade de contenção e consolidação dos perímetros urbanos, ao nível da equidade e da coesão social, as medidas a adotar devem procurar

reverter os processos associados à exclusão social e ao envelhecimento da população. Neste sentido, importa, por um lado, assegurar a adequada extensão, racionalidade e qualidade das redes de equipamentos e infraestruturas sociais, de forma a responder às necessidades específicas e emergentes da nova estrutura demográfica e de procura social e, por outro, assumir políticas de rejuvenescimento da população, não só na componente natalidade, mas também ao nível da fixação dos jovens e da integração das comunidades emigrantes.

Nessa medida, um dos principais desafios diz respeito ao equilíbrio no acesso às funções urbanas de nível superior, através designadamente do reforço de uma organização mais policêntrica do sistema urbano, e da sua referência como critério orientador do desenho das redes e da programação dos serviços de interesse geral e equipamentos coletivos, de que depende a coesão territorial, num quadro de igualdade de oportunidades.

Também a estruturação de sistemas urbanos sub-regionais, de forma a constituir polos regionais de competitividade, em especial no interior, é um desígnio que Portugal tem pela frente. É preciso promover redes de cidades, potenciar a complementaridade entre centros urbanos e a formação de redes de especialização, valorizar a diversidade dos territórios e uma integração urbano-rural, por forma a assegurar, simultaneamente, o acesso da população residente em espaço rural aos serviços especializados, tendencialmente centralizados nos grandes centros urbanos, e a dinamização das economias locais.

Nessa medida, importa estimular a articulação entre as cidades e a sua envolvente rústica, incluindo áreas agrícolas e florestais do *hinterland* e dos interfaces urbano-rurais, explorando as complementaridades económicas, sociais e culturais que resultam dessa relação de proximidade. Tal implica a melhoria das condições de transporte e logística e a oferta de produções hortofrutícolas regionais, através de Circuitos Curtos Agroalimentares (CCA) que se traduzem no fomento de mercados locais e no reforço da segurança alimentar das áreas urbanas.

Relativamente às necessidades das pessoas idosas, as respostas têm sido dirigidas sobretudo à população com autonomia, apostando-se no envelhecimento ativo de que são exemplo as Universidades Seniores. É importante, porém, a aposta na consolidação da rede de apoios existente, sem esquecer, contudo, as sinergias entre recursos institucionais e recursos da comunidade, bem como a promoção das dinâmicas intergeracionais.

Do ponto de vista urbanístico, equacionar as novas tendências demográficas, seja nas áreas centrais das grandes cidades, seja ainda nas periferias monofuncionais das áreas metropolitanas, constitui um complexo desafio para o futuro, tendo em vista uma distribuição geográfica mais equilibrada e uma resposta mais eficaz às necessidades e procuras específicas dos idosos, crianças, jovens e famílias, combatendo a discriminação. Neste aspeto importa levar a cabo a requalificação de infraestruturas

desativadas e a adaptação dos equipamentos existentes às novas formas de procura e às exigências emergentes da sociedade.

O reequilíbrio no acesso aos serviços e funções urbanas, e a melhor articulação de espaços e funções, implica a implementação de políticas que assegurem as condições necessárias de mobilidade espacial e de conectividade entre territórios, de forma a potenciar a atração de população para zonas do interior, contribuindo assim para inverter as tendências regressivas que afetam os territórios de baixa densidade.

Quanto à igualdade de género, é ainda necessário anular ou diminuir muitas assimetrias existentes, nomeadamente através da conceção de uma nova reorganização urbana e de um espaço habitacional que tenha em conta a integração da perspetiva de género para servir de igual modo mulheres e homens, raparigas e rapazes. Urge, por isso, conceber políticas, programas e projetos inclusivos, nas áreas urbanas, baseados nos direitos humanos, que tenham em consideração as necessidades, perspetivas e prioridades de mulheres e homens, em toda a sua diversidade, de forma a garantir a segurança, tanto no espaço público como no privado, a vida saudável e produtiva, a sustentabilidade ambiental, a acessibilidade, a mobilidade e o acesso a bens e serviços, e o acesso a uma habitação adequada, para cada pessoa e/ou diferentes tipos de família.

Um dos desafios consiste na criação e aplicação de políticas por parte da Administração Pública, a começar pela sensibilização e formação ao nível de todas as classes e géneros, que se traduzam na integração plena da dimensão da igualdade de género em diversas áreas (*e.g.* no planeamento e gestão das cidades, na legislação, nas finanças e no desenvolvimento económico), de forma a promover cidades inclusivas. Nesta ótica, deve ser adotada uma perspetiva de interseccionalidade, considerando a igualdade de género num contexto multidimensional, em estreita sobreposição com outras dimensões sistémicas da identidade e fatores de diferenciação social.

Como um fator positivo com reflexos nestes vários aspetos, salientam-se as oportunidades proporcionadas pelas tecnologias de informação e comunicação (*e.g.* teleassistência, marcação de serviços por via eletrónica ou teletrabalho), pela forma como podem potenciar, de modo descentralizado, a melhoria do acesso de todos os cidadãos aos serviços, contribuindo para uma maior eficácia e a eficiência dos sistemas. A este nível, Portugal tem mostrado excelentes capacidades e resultados.

Este capítulo foi redigido considerando os contributos enviados pelas entidades com competências e conhecimentos específicos em cada um dos subdomínios temáticos, designadamente: ACSS, AML, AMP, ANMP, CCDR Alentejo, CCDR Algarve, CCDR Centro, CCDR LVT, CCDR Norte, CCIG, DGADR, DGS, DGT, GPP, ICNF, INE, ISS e RAA.



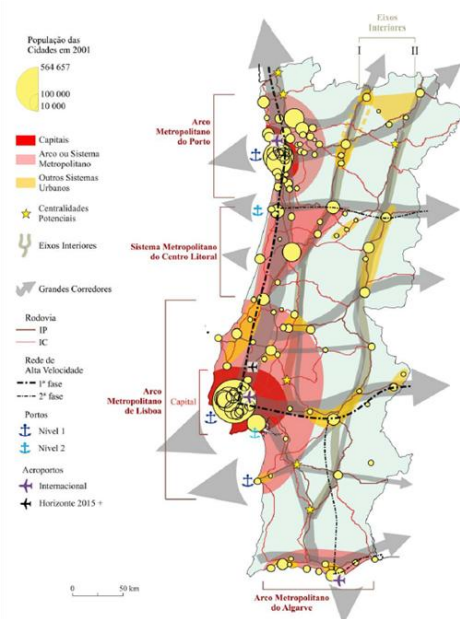
Capítulo II. Ordenamento do Território e Planeamento Urbano

CAPÍTULO II. ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO E PLANEAMENTO URBANO

II.8. Assegurar o planeamento e o desenho urbano sustentável

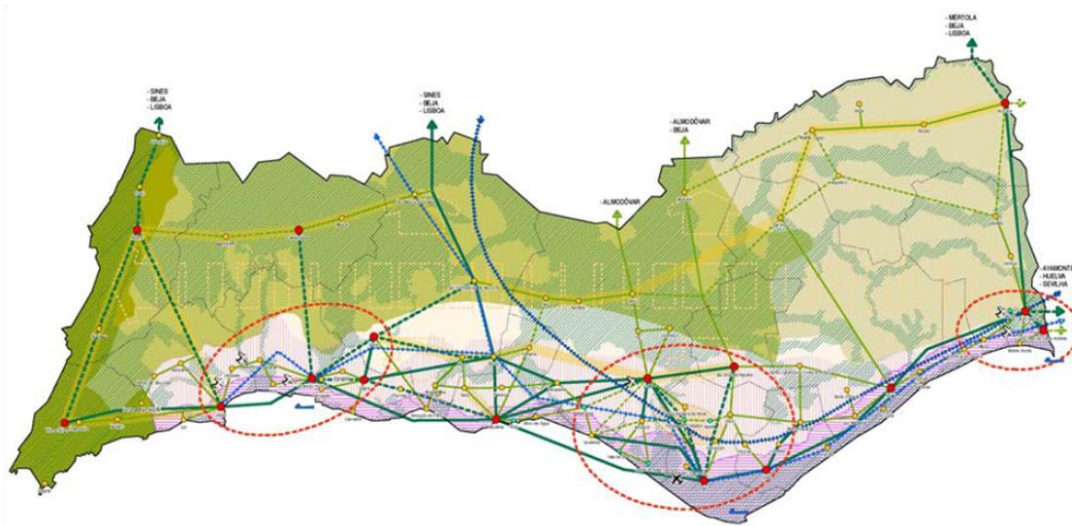
No período em análise, a evolução das leis de bases do ordenamento do território (LBPOTU 98 - Lei n.º 48/1998, 11 de agosto, e LBPPSOTU 2014 - Lei n.º 31/2014, de 30 de maio) e dos regimes jurídicos aplicáveis ao planeamento urbanístico (designadamente, o DL n.º 69/90, substituído pelo RJGT 99 - DL n.º 380/99 de 22 de setembro, por sua vez substituído pelo RJGT 2015 - DL n.º 80/2015, de 14 de maio) visou, progressivamente, dar resposta à necessidade de um planeamento urbano mais sustentável. A partir de 1999, os planos municipais de ordenamento do território (PMOT) passaram a ser enquadrados por instrumentos supramunicipais de cariz progressivamente mais programático e estratégico, baseados em políticas com objetivos de sustentabilidade e solidariedade intergeracional.

A Estratégia Nacional de Desenvolvimento Sustentável (ENDS), aprovada em agosto de 2007, no âmbito da Agenda 21 acordada na Conferência das Nações Unidas sobre Ambiente e Desenvolvimento (1992), veio a servir de enquadramento ao Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território (PNPOT 2007 - Anexo B) – que define, a nível nacional, a estratégia de ordenamento e desenvolvimento territorial para Portugal Continental e Ilhas, aos Planos Regionais de Ordenamento do Território (PROT) e às posteriores revisões do Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial (RJGT).



Fonte: DGT, Relatório do PNPOT 2007
Figura 9 Modelo Territorial do PNPOT.

Com a aprovação do PNPOT em 2007 (Figura 9), e a aprovação de alguns dos PROT entre 2007 e 2010 (Figura 10), entraram em vigor orientações estratégicas para contenção da expansão dos perímetros urbanos a delimitar nos PMOT.



Fonte: CCDR Algarve, Relatório do PROT Algarve, 2007
Figura 10 Modelo Territorial do PROT do Algarve.

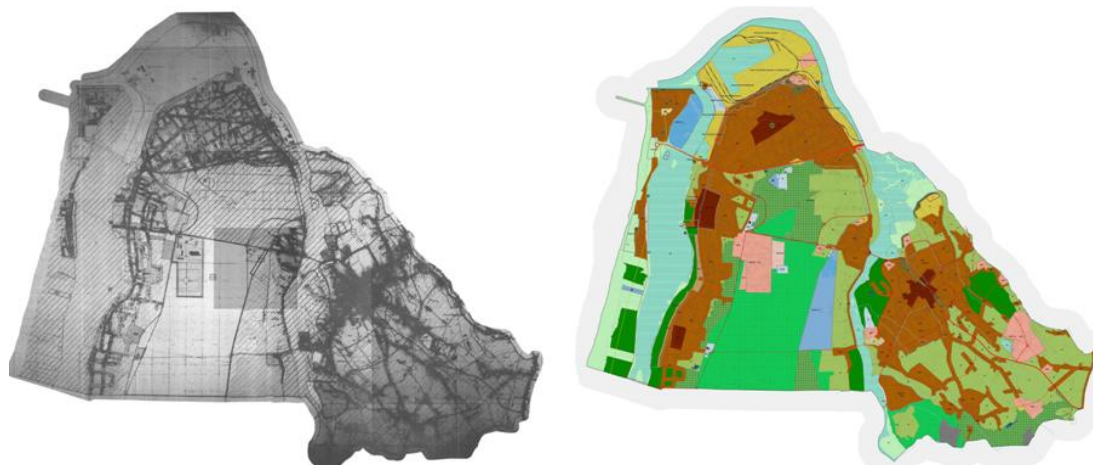
A cobertura dos territórios por instrumentos de gestão territorial (IGT) dos diversos níveis tem crescido progressivamente (Quadro 1).

No âmbito municipal, o maior crescimento do número de Planos Diretores Municipais (PDM - plano que abrange a totalidade do território de cada município) registou-se entre 1990 e 1999, uma vez que o enquadramento jurídico tornou obrigatório a elaboração dos PDM para possibilitar a candidatura das autarquias a programas de financiamento.

Continente					
IGT		DL 69/90	RJIGT99	PNPOT	RJIGT2015
Âmbito territorial	Tipo	Em 07-03-1990	Em 23-11-1999	Em 05-09-2007	Em 31-10-2015
Regional	PROT	0	4	7	6
Municipal (PMOT)	PDM	4	265	275	278
	PU	136	133	169	263
	PP	137	516	677	887
TOTAL		277	918	1128	1434

Fonte: DGT, 2015
Quadro 1 Evolução do número de PROT e PMOT em vigor no Continente.

A partir de 1999, atingiu-se uma cobertura quase total do território continental por PDM, pelo que, a partir dessa data, muitos municípios passaram à fase de revisão desses planos (Figura 11). Desde 2007, registou-se um grande crescimento do número de Planos de Urbanização (PU) e de Planos de Pormenor (PP).



Fonte: DGT, SNIT 2015

Figura 11 Planta de ordenamento do PDM de Ilhavo, à esquerda da 1.ª geração (1999), à direita da 2.ª geração (revisão de 2012)

Na RAA, o PROTA entrou em vigor apenas em 2010, e a cobertura da maioria dos 19 municípios da região por PDM só se verificou a partir de 2006-2007. No entanto, antes de 1990, verificou-se a aprovação da maior parte dos PU da RAA (Quadro 2). Já os PP foram aprovados essencialmente desde 2007 até à atualidade.

Região Autónoma dos Açores						
IGT		DL 69/90	RJIGT99	PNPOT	RJIGT.A (DLR 35/2012/A)	
Âmbito territorial	Tipo	Em 07-03-1990	Em 23-11-1999	Em 05-09-2007	Em 16-08-2012	Em 31-10-2015
Regional	PROT	0	0	0	1	1
Municipal (PMOT)	PDM	0	3	18	19	19
	PU	5	5	7	9	9
	PP	0	0	3	9	13
TOTAL		5	8	28	38	42

Fonte: DRA-RAA, 2015

Quadro 2 Evolução do número de PROT e PMOT em vigor na Região Autónoma dos Açores

Na RAM, desde 2002 registou-se uma evolução extraordinária na entrada em vigor de instrumentos de gestão territorial quer ao nível Sectorial, Especial e Municipal. O Plano de Ordenamento do Território da Região Autónoma da Madeira (POTRAM) entrou em vigor em 1995, sendo alterado em 1997, e a cobertura da maioria dos 11 municípios da região por PDM só se verificou desde 2002. Também se verifica que a maior parte dos PU e PP da RAM foram aprovados após 2007 e pertencem mormente ao município do

Funchal (Quadro 3 Evolução do número de PROT e PMOT em vigor na Região Autónoma da Madeira).

Região Autónoma da Madeira						
IGT		DL 69/90	RJIGT99	PNPOT	RJIGT.M (DLR 43/2008/M)	
Âmbito territorial	Tipo	Em 07-03-1990	Em 23-11-1999	Em 05-09-2007	Em 23-12-2008	Em 31-10-2015
Regional	PROT	0	1	1	1	1
Municipal (PMOT)	PDM	1	2	11	11	11
	PU	0	0	3	5	13
	PP	0	0	1	3	5
TOTAL		1	3	16	20	30

Fonte: SRA-RAM, 2016

Quadro 3 Evolução do número de PROT e PMOT em vigor na Região Autónoma da Madeira

Desde 1999, é exigido que PMOT procedam à delimitação da estrutura ecológica municipal (incluindo a urbana) e estabeleçam critérios para a perequação de benefícios e encargos decorrentes da execução do seu regime de uso do solo, especialmente dos planos de pormenor (PP). Mais recentemente, a partir de 2007, é também exigível a avaliação ambiental estratégica (AAE) dos IGT. Os PMOT são enquadrados pelas diretrizes dos instrumentos supramunicipais (PROT e PNPOT), que no caso das cidades se traduzem geralmente na orientação de consolidação dos espaços urbanos parcialmente ocupados, recuperação dos centros históricos e regeneração de periferias ou espaços urbanos degradados ou abandonados. Foram também definidos, para as novas áreas urbanas ou as áreas urbanas a regenerar, dimensionamentos mínimos para os espaços destinados a equipamentos coletivos, espaços verdes e outros de uso coletivo, bem como para as infraestruturas rodoviárias e espaços de estacionamento. Esses dimensionamentos mínimos eram já exigidos pelo Regime Jurídico da Urbanização e da Edificação (RJUE), aprovado pelo DL n.º 555/99, para o licenciamento dos loteamentos não enquadrados nos PP.

Até à aprovação do PNPOT, os maiores constrangimentos à expansão urbana eram essencialmente originados pela aplicação das servidões administrativas ou restrições de utilidade pública, especialmente a Reserva Ecológica Nacional (REN), a Reserva Agrícola Nacional (RAN) e as áreas classificadas como sensíveis (AP - áreas protegidas, SIC - sítios de interesse comunitário, ZPE - zonas de proteção especial).

As orientações estratégicas do PNPOT e dos PROT começaram a produzir efeitos no início de 2008, verificando-se uma razoável contenção do crescimento dos perímetros urbanos em grande parte das revisões dos PDM publicadas a partir dessa data. Acresce ainda uma acentuada diminuição da procura imobiliária, resultado da crise económica e financeira iniciada em 2009.

A revisão do quadro legal do ordenamento do território e urbanismo, em 2015, reforçou a adoção de padrões de contenção dos perímetros urbanos, tendo como objetivo refrear especialmente a edificação dispersa e as novas urbanizações, em favor de um desenvolvimento urbano não só planeado através de plano de pormenor (PP), mas também condicionado à prévia programação e contratualização, fundamentada na efetiva viabilidade económica e financeira dos investimentos (públicos e privados).

Os fundos estruturais e de coesão da União Europeia, associados às políticas comuns, têm constituído uma fonte de financiamento da maior relevância e perspetivam-se como uma alavanca determinante para a valorização do território, para o fortalecimento dos sistemas urbanos e para o estímulo da adoção de modelos sustentáveis de desenvolvimento.

Àqueles programas vêm crescendo iniciativas legislativas e programas vocacionados para a recuperação e renovação de áreas urbanas e edifícios dos centros históricos, visando a sua revitalização económica e social.

II.9. Melhoria da gestão do solo urbano, incluindo a expansão urbana

O processo de urbanização português tem ocorrido sobretudo no litoral do País, da AML para norte, incluindo AMP, bem como no litoral do Algarve. Nessas áreas registou-se um acentuado crescimento em "mancha de óleo" e em urbanizações avulsas.

O processo de ocupação urbana naquelas AM, desde há meio século, fez-se de forma muito acelerada, expansiva, dispersa e fragmentada, devendo merecer especial atenção a perda de vitalidade dos centros urbanos consolidados, as extensas Áreas Urbanas de Génesis Ilegal (AUGI), o alastramento das áreas consolidadas para espaços naturais contíguos e a intensificação da edificação dispersa nas áreas rurais.

De facto, na *Análise de Evolução de Território Artificializado em Portugal Continental*, feita pela DGT (jan./2013), inferiu-se, com base na Carta da Ocupação do Solo (COS - produzida com base na interpretação visual de imagens aéreas ortorretificadas), a prevalência da artificialização de solo nas regiões metropolitanas de litoral, quer para 1990, quer para 2007. Na COS, os territórios artificializados incluem as superfícies artificializadas ou ajardinadas destinadas às atividades relacionadas com as sociedades humanas.

COS	% Relativa ao total do território Continental	
	1990	2007
Solo artificializado	2,80	4,00

Fonte: DGT, 2013

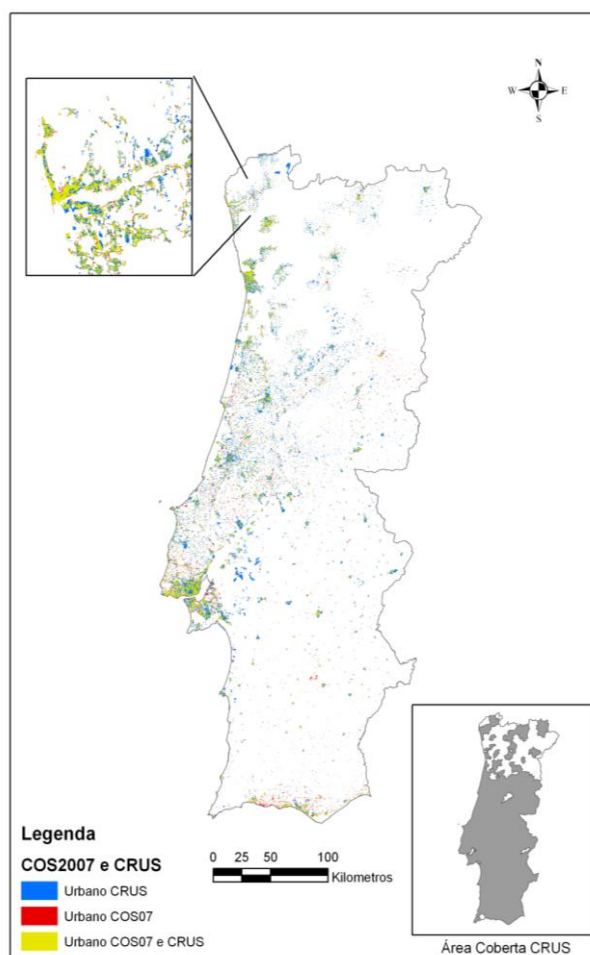
Quadro 4 Proporção do solo artificializado, no Continente

Aquele estudo mostra que, entre 1990 e 2007, se registou um crescimento de cerca de 43% do solo artificializado (Quadro 4), que passou a ser mormente tecido urbano contínuo, não obstante ser contínuo predominantemente horizontal (Quadro 5).

Solo artificializado na COS			% Relativa ao total do solo artificializado	
			1990	2007
Tecido urbano	Descontínuo		65	39
	Contínuo	Predominantemente horizontal	18	33
		Predominantemente vertical		7,5
Outras ocupações			17	20,5

Fonte: DGT, 2013

Quadro 5 Proporção do solo artificializado por classes, no Continente



Fonte: DGT, 2012.

Figura 12 Regime de uso do solo de Portugal Continental, (dados sistematizados até Dezembro de 2012) e Ocupação do Solo em 2007 (COS2007), análise cruzada.

No mesmo estudo, da análise cruzada da COS 2007 e CRUS (Carta do Regime do Usos do Solo - estabelecido nos PDM), conclui-se que apenas 29% das áreas urbanizáveis previstas nos PDM (classificadas como solo urbano para o qual está prevista a futura urbanização), estavam efetivamente ocupadas por tecido urbano, permitindo concluir que as áreas de expansão urbana previstas nos PDM (até 2012) eram, na realidade, demasiadas, atendendo às dinâmicas populacionais, económicas e de transformação que vieram efetivamente a verificar-se (Figura 12), o que acabou por ter consequências perversas associadas, designadamente, a fenómenos de especulação fundiária resultantes da classificação do solo como urbano por simples ato administrativo.

Essas periferias cresceram mormente através de loteamentos avulsos, destinados quer a habitação, quer a atividades económicas e industriais, criando numerosas situações de *cul-de-sac* e de territórios com défice de equipamentos, infraestruturas e espaços verdes e de utilização coletiva e sem desfogo de vistas. Regista-se a necessidade de reconversão para outros usos, de áreas antigas edificadas, como por exemplo as industriais ou de equipamentos.

Subsistem, das décadas anteriores a 90, espaços carentes de condições de habitabilidade e de integração, das quais são expoente máximo as AUGI, um fenómeno anterior a 1980, mas que ainda faz sentir os seus efeitos na atualidade (quer em número, quer em extensão), sobretudo na AML. Não obstante ter sido estabelecido, desde 1995, um regime jurídico especial para a sua legalização (Lei n.º 91/95, de 2 de setembro), com regras menos exigentes, ainda não foi possível regularizar uma grande parte das situações. Recentemente, o Governo aprovou uma alteração ao regime jurídico aplicável (Lei n.º 70/2015), tentando dar um novo impulso à resolução das situações pendentes.

A par destas situações, coexistem ainda subúrbios em que o afastamento da “cidade” é intencional e desejado, frequentemente configurado em conjuntos habitacionais de acesso condicionado, vulgarmente designados como condomínios fechados, associados a preferências por critérios de exclusividade e de segurança e, em regra, estreitamente dependentes do automóvel.

Sendo situações muito distintas, observam-se alguns problemas comuns, designadamente ao nível da necessidade de criação de novas centralidades, da melhoria da mobilidade e da acessibilidade.

Substancialmente associado ao congelamento de rendas (anteriores a 1990) e à facilidade de acesso crédito para aquisição de casa própria, tem surgido o *efeito donut* de esvaziamento dos centros urbanos, com a conseqüente degradação do parque habitacional, de definhamento do comércio, sobretudo do comércio tradicional, e de acréscimo dos sentimentos de insegurança das populações, associado ao seu acentuado envelhecimento.

A crise económico-financeira dos últimos anos veio criar a oportunidade de se resolverem as distorções que se verificam no acesso à habitação e na estabilização do crescimento urbano. Desde 2009, é notório o acentuado decréscimo da efetiva ocupação das áreas de expansão urbana.

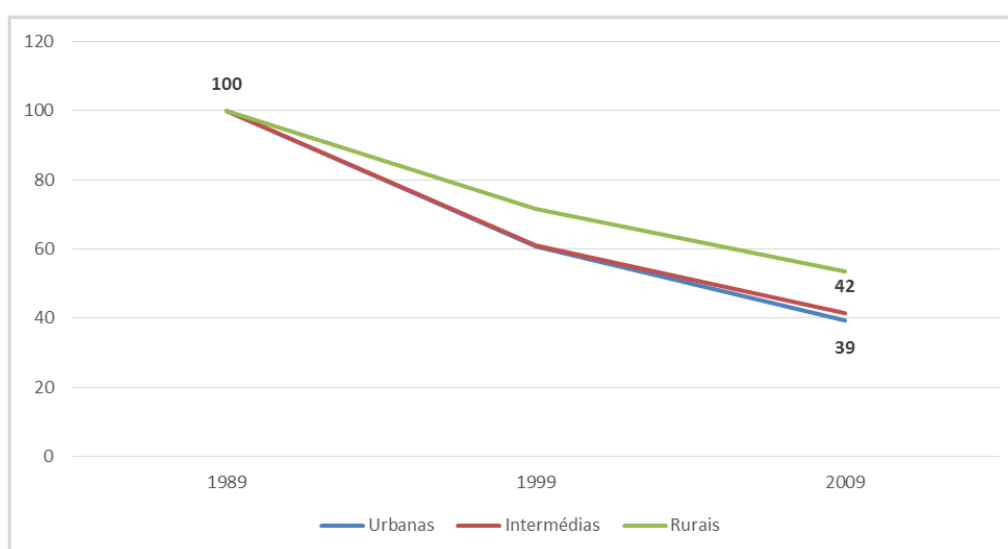
Por outro lado, desde 2000 são desenvolvidas políticas e programas para a revitalização e recuperação dos centros urbanos, quer física, quer socioeconómica, que tiveram já alguns efeitos mais visíveis nas pequenas e médias cidades.

O regime jurídico do arrendamento urbano recebeu alterações em 2012, tendentes ao descongelamento das rendas antigas, o que permitirá a recuperação ou renovação de um número muito significativo de edifícios, bem como a renovação socioeconómica especialmente das zonas centrais.

II.10. Aumento da produção alimentar em áreas urbanas e periurbanas

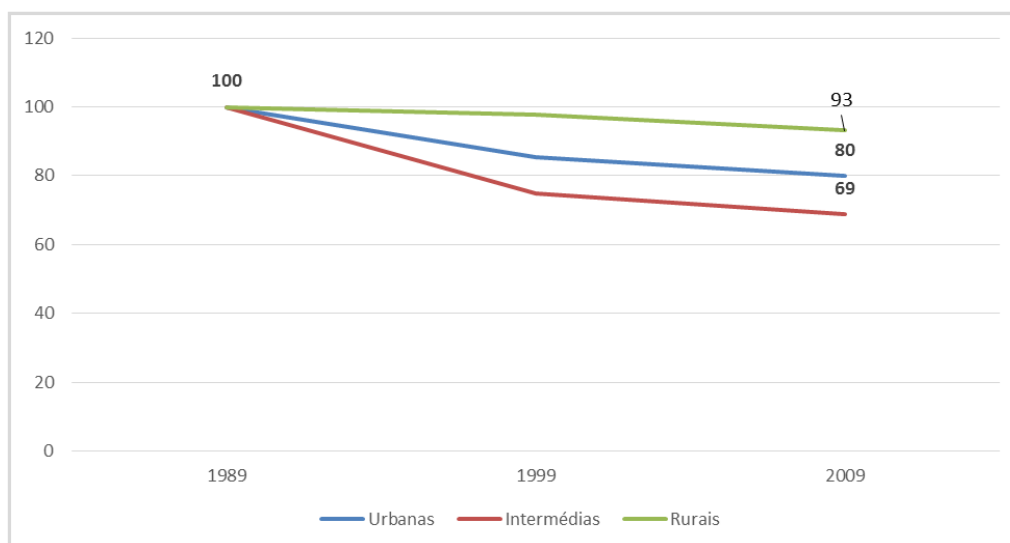
Na avaliação deste subdomínio importa realçar a necessidade de identificar claramente o que são áreas urbanas e periurbanas, tendo em conta critérios do Eurostat. O Eurostat, na sua tipologia urbano-rural define, ao nível da NUTS III as áreas urbanas, intermédias e rurais. No presente relatório considerou-se esta classificação e analisou-se a dinâmica de algumas variáveis relacionadas com a produção agrícola (número de explorações agrícolas, superfície agrícola utilizada, superfície de culturas hortícolas e do número de pessoas do agregado familiar, Figura 13 a Figura 16).

A observação das variáveis disponíveis a um nível de detalhe que permita uma análise que separe o urbano do rural, mostra que, nestas zonas, a tendência apresentada é semelhante à verificada a nível nacional.



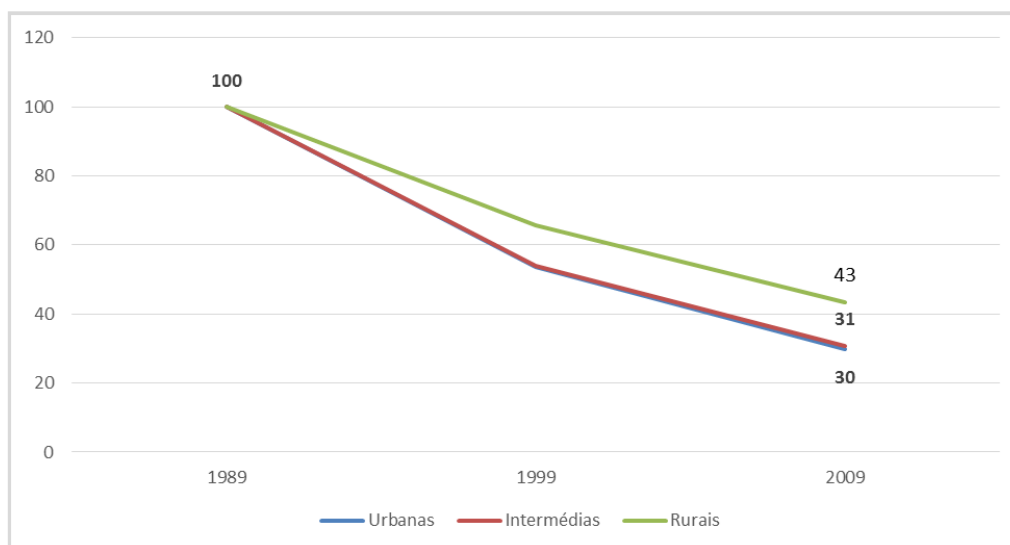
Fonte: INE Recenseamentos da agricultura de 1989, 1999 e 2009

Figura 13 Evolução do número de explorações agrícolas por áreas urbanas, intermédias e rurais (IND100 = número de explorações agrícolas em 1989)



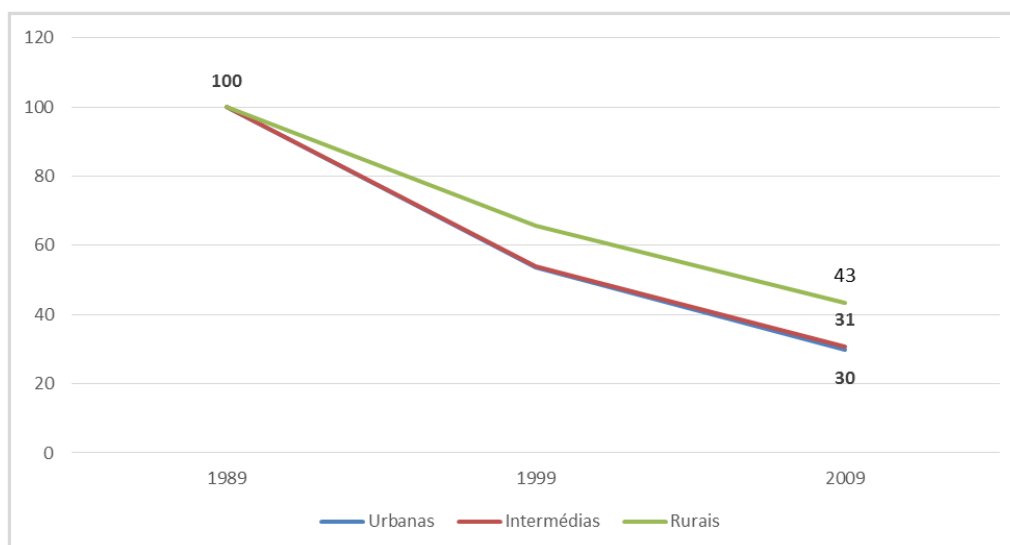
Fonte: INE Recenseamentos da agricultura de 1989, 1999 e 2009

Figura 14 Evolução da Superfície Agrícola Utilizada nas áreas urbanas, intermédias e rurais (IND100 = Superfície Agrícola Utilizada em 1989)



Fonte: INE Recenseamentos da agricultura de 1989, 1999 e 2009

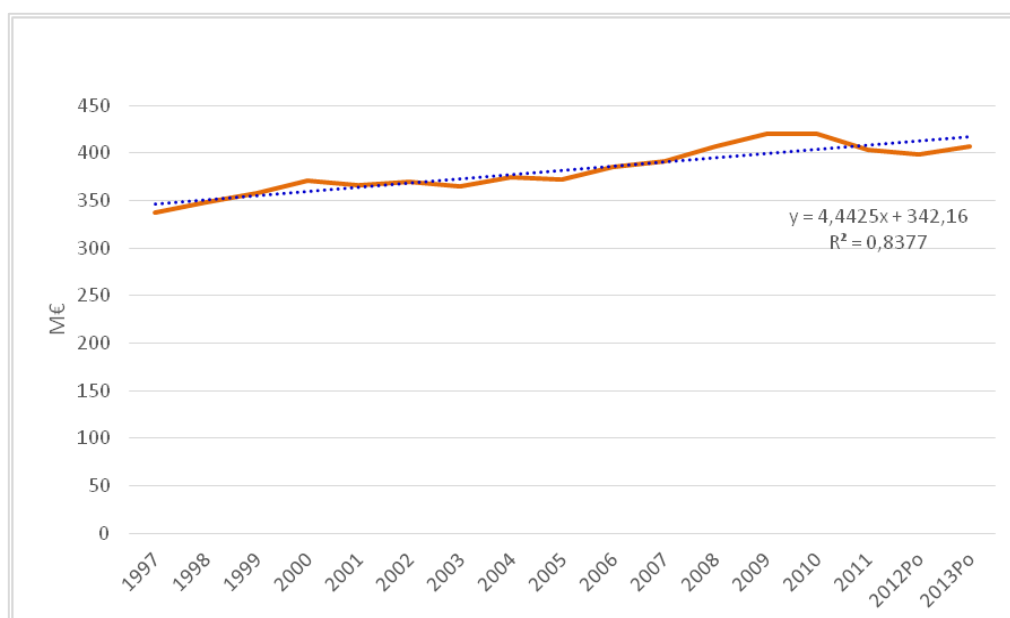
Figura 15 Evolução do número pessoas pertencentes ao agregado familiar do produtor agrícola por áreas urbanas, intermédias e rurais (IND100 = número pessoas pertencentes ao agregado familiar em 1989)



Fonte: INE Recenseamentos da agricultura de 1989, 1999 e 2009

Figura 16 Evolução da superfície de culturas hortícolas (Inc. batata) nas áreas urbanas, intermédias e rurais (IND100 = superfície de culturas hortícolas em 1989)

Apesar das quebras verificadas nas variáveis de natureza física no espaço não rural (Figura 13 a Figura 16), do ponto de vista económico as conclusões podem ser algo diferentes. Assim, se olharmos para as contas regionais da Agricultura, apenas disponíveis ao nível da NUTS II (Figura 17), e olharmos para a região de Lisboa (NUTS II Lisboa) como exemplo de zona urbana, verifica-se, desde 1997, uma ligeira subida em volume.



Fonte: Contas Económicas da Agricultura Regionais INE

Figura 17 Evolução do Valor de Produção do Ramo Agrícola a preços constantes para a NUTS II Lisboa (média móvel de três anos)

Em conclusão, os vários tipos de agricultura encontram-se em processo de reestruturação. Perto dos grandes núcleos urbanos, devido à natureza da envolvente e

à estrutura fundiária das explorações, a tendência tem sido no sentido de uma intensificação da produção, com ganhos de produtividade e de competitividade. Ou seja, menos agricultores, menos pessoas a trabalhar em menos área, mas a produzir mais.

Por outro lado, o fenómeno das hortas urbanas organizadas pelas autarquias e associações locais, que surgiu a partir da implementação local da Agenda 21, teve maior desenvolvimento a partir de 2007. Segundo dados de 2013, verificou a existência de 107 hortas urbanas, em 16 dos 18 distritos de Portugal Continental e na RAM (Funchal), perfazendo uma área superior a 27 hectares, dividido em 4079 talhões. As AML e AMP são as zonas de Portugal Continental com maiores áreas dedicadas a hortas urbanas. As hortas urbanas são um fenómeno social em crescimento nas cidades, inspirando a população citadina a boas práticas ambientais, requalificando os espaços urbanos e contribuindo para projetos de inclusão social. A presença das Câmaras Municipais e de outras formas de sociedade organizada tem dado primazia à implementação de agricultura biológica naquelas áreas.

Na RAA, tendo em conta a respetiva realidade urbana, cuja expressão máxima se assume nas principais cidades do arquipélago, a produção alimentar dá-se quase exclusivamente nas áreas rurais, portanto fora das áreas urbanas, apenas se verificando alguns exemplos de hortas privadas ou coletivas nas principais cidades.

II.11. Enfrentar os desafios da mobilidade urbana

Nas últimas décadas, o modelo de desenvolvimento do sistema de transportes em Portugal, impulsionado pelo forte investimento na infraestrutura rodoviária, assentou sobretudo no crescimento do transporte individual (TI). A taxa de motorização e o peso do TI nos movimentos pendulares aumentaram drasticamente.

As externalidades negativas sobre a economia (congestionamento, encargos com a expansão da infraestrutura e frota automóvel, ineficiência operacional e energética do sistema, endividamento público e privado, etc.), o ambiente (emissão de gases com efeito de estufa, poluição sonora e atmosférica, biodiversidade e fragmentação da paisagem e de habitats, etc.) e a sociedade (sinistralidade, saúde e obesidade, ambiente urbano e qualidade de vida, equidade e coesão social, etc.), têm sido amplamente debatidas no contexto europeu. Porém, a consciência cívica acerca da importância destas questões é, em Portugal, significativamente inferior à média dos parceiros europeus, como revelam os resultados do eurobarómetro de 2013 (mai.-jun.). A mobilidade (sustentável) e os transportes têm sido secundários na ação do Estado e na definição das políticas públicas, sendo notória a falta de uma política nacional de transportes coerente, capaz de responder às necessidades do país de uma forma integrada e global.

A informação sobre o transporte de pessoas e mercadorias e os custos efetivamente gerados sobre o utente, o contribuinte e a sociedade é, em geral, escassa (*e.g.* não

realização de inquéritos à mobilidade). A vertente da acessibilidade, transportes e mobilidade é abordada, quase sempre, de forma superficial e incipiente nos instrumentos de gestão territorial. Frequentemente, os PMOT estabelecem parâmetros de estacionamento (excessivamente generosos que promovem a acessibilidade dos veículos individuais). Faltam mecanismos que induzam a elaboração de instrumentos específicos de planeamento da mobilidade e transportes (PMT) nos locais onde essas questões são mais relevantes. Faltam metas e compromissos (ambientais e outros) que estimulem a fixação e execução de estratégias e ações à escala local, que permitam alcançar padrões de mobilidade (mais) sustentáveis.

Em 1990, com a publicação da Lei de Bases do Sistema de Transportes Terrestres (LBTT), foi introduzido o conceito de organização e gestão descentralizada dos transportes e foram instituídas as Regiões Metropolitanas de Transportes de Lisboa e do Porto. Porém, a falta de regulamentação (não obstante as muitas iniciativas no sentido de corrigir esta lacuna legal) bloqueou a descentralização da organização e gestão dos transportes para as autarquias locais (mesmo as Autoridades Metropolitanas de Transportes só entraram em exercício de funções em 2009/2010 e, ainda assim, com fortes limitações de meios). O planeamento e coordenação do sistema de transportes permaneceram atomizados e da responsabilidade dos operadores (incumbentes) e exercido marginalmente por uma administração central distante e condicionada por um quadro legal obsoleto (Regulamento do Transporte Automóvel -RTA, de 1948), em particular no que se refere ao transporte Público rodoviário.

Nos últimos anos, foram desenvolvidos planos e instrumentos de suporte ao planeamento no sector dos transportes (Pacote da Mobilidade, Plano de Promoção da bicicleta e dos modos suaves (ciclAndo), Sistema de Informação Geográfica de Gestão de Carreiras (SIGGESC), bases metodológicas para “Estudos de Restruturação de Redes e Serviços de Transportes”), e efetuados esforços no sentido de incorporar as questões da mobilidade urbana na elaboração de outros instrumentos de planeamento (planos estratégicos de âmbito nacional, instrumentos de gestão territorial) e prestado apoio técnico-financeiro na elaboração de estudos de mobilidade e transportes de natureza diversa. Apesar da crescente sensibilização das diversas entidades, esta ainda não se traduz em resultados concretos, de expressão relevante, no terreno. A aprovação pela tutela das diretrizes nacionais para a mobilidade do Pacote da Mobilidade e do ciclAndo seria um passo importante nesse sentido.

Na RAM foi recentemente aprovado o Plano Integrado e Estratégico dos Transportes da Região 2014-2020 (PIETRAM – Resolução n.º 154/2016, de 4 de abril) que constitui um importante instrumento estratégico no âmbito dos transportes marítimos, terrestres e aéreos, para apoio à tomada de decisão.

Também a RAA conta com um Plano Integrado de Transportes. O carácter inevitavelmente fragmentado do território está particularmente dependente das infraestruturas e meios de transporte, tendo influência nas dinâmicas urbanas. Naquela região registaram-se, na última década, importantes investimentos, com

destaque para a melhoria da rede viária das várias ilhas, a ampliação e reordenamento das infraestruturas portuárias e a ampliação e melhoria de algumas aerogares.

II.12. Aumento da capacidade técnica no planeamento e gestão das cidades

Aquando do processo de elaboração dos PDM, na década de 90, a capacidade técnica nas autarquias locais era muito diminuta. Os planos foram maioritariamente elaborados por equipas externas, e a maior parte dos técnicos municipais tinham formação técnica na área da engenharia. Para além deste aspeto, há ainda a referir a deficiência dos sistemas de informação estatística e cartográfica e a inexistência de regulamentação e normalização técnicas.

Se os PDM da década de 90, apesar de todas as suas debilidades, vieram contribuir para o aumento da capacidade de gestão do território, foi com a revisão dos PDM, com recurso às novas tecnologias e com uma maior capacidade técnica instalada, que os planos passaram a ser elaborados com maior rigor, colmatando as lacunas e deficiências detetadas nos primeiros e refletindo de forma mais real o território.

A partir daí, verificaram-se avanços muito significativos ao nível das TIC, a qualificação de um maior número de profissionais com maior e melhor formação técnica, envolvidos na elaboração e acompanhamento dos IGT, o que se traduziu num aumento substancial da capacidade técnica de planear e gerir as cidades com recurso aos SIG. É de realçar também a possibilidade, hoje dada pelas novas tecnologias, de aceder à informação em tempo real e de articular todos os atores envolvidos no processo de planeamento e gestão. Reflexo disto é a utilização, cada vez maior, de plataformas eletrónicas, para o acompanhamento dos procedimentos de elaboração e dinâmica dos planos e para a própria gestão urbanística.

No que respeita à cartografia (elemento essencial em todo este processo), os PDM já revistos apresentam uma grande melhoria na representação gráfica, apesar de ainda não haver uma completa harmonização. Os novos formatos utilizados na 2ª geração de PDM vêm, sem dúvida, acrescentar mais-valias significativas, quer na sua representação gráfica, quer no rigor da sua análise.

Neste contexto, a adoção de regras comuns nos PDM, estabelecidas pela DGT, permite estruturar a informação das peças gráficas, evitar erros ou inconsistências suscetíveis de lesar interesses juridicamente protegidos, assegurar a uniformização entre todos os elementos constituintes, atualizar de forma mais célere e eficaz a informação, gerir de forma mais eficiente a implementação do PDM com base no SIG e monitorizar a sua implementação.

Um dos aspetos a ter em conta, até 2006, foi a existência dos Gabinetes Técnicos Locais (GTL), nos municípios, no âmbito do Programa de Reabilitação de Áreas Urbanas Degradadas (PRAUD) que, financiados, em parte, pela DGT (ex-DGOTDU), fizeram um trabalho muito importante na recuperação de áreas urbanas degradadas, numa perspetiva integrada de reabilitação de espaços públicos, recuperação e preservação

do património arquitetónico, instalação de equipamentos e dotação de imprescindíveis infraestruturas básicas. Este programa incidiu, essencialmente, na salvaguarda, reabilitação e revitalização dos centros históricos.

A sucessiva transferência de competências e de reforço de autonomia para as autarquias locais, especialmente após a aplicação do PRACE (2005), tem originado a necessidade destas se reforçarem do ponto de vista da sua capacidade técnica, incluindo no sector do planeamento e gestão urbanística. De forma geral, tem-se verificado nas últimas duas décadas um aumento da capacidade técnica no planeamento e gestão das cidades e aglomerados urbanos, particularmente através da crescente dotação de quadros técnicos pelas Câmaras Municipais, quer do Continente, quer das RA, afetos à gestão urbanística, nas áreas da arquitetura, engenharia, direito, geografia, ambiente, etc. Não obstante, no interior do país, especialmente nas áreas do território de muito baixa densidade, onde existem municípios com pouco mais de 2500 habitantes, subsistem sérias dificuldades para as autarquias se dotarem dos meios humanos e materiais qualificados que seriam exigíveis para a implementação de um eficaz sistema de planeamento e gestão urbanística local.

O número crescente de quadros técnicos nas câmaras municipais não deve ser alheio ao acentuado crescimento do número de diplomados do ensino superior entre 1998 e 2014. Efetivamente, em 1998, a população com escolaridade superior entre os 15 e os 64 anos atingia apenas os 7% e em 2014 atingiu os 19,7%.

II.13. Dificuldades encontradas e lições aprendidas neste Capítulo

Desde 1999, o território continental encontra-se quase completamente coberto por PDM. Não obstante, os últimos 20 anos registaram um processo de urbanização acelerada, nem sempre eficazmente programada e regulada, que reflete um conjunto de problemas e disfunções, entre os quais:

- A inexistência de uma estratégia de crescimento concertada e coerente, focalizada em objetivos de ordenamento territorial;
- A aposta na nova construção em detrimento da reabilitação do edificado existente;
- A degradação ambiental em virtude da ausência de uma estratégia de urbanização focada no crescimento urbano compacto;
- A desarticulação entre o estabelecimento dos usos do solo e o planeamento das formas de mobilidade, o que originou necessidades de mobilidade não satisfeitas por modos de transporte coletivo, ao mesmo tempo que favoreceu o TI.

Os problemas da mobilidade urbana são de elevada complexidade e as medidas minimizadoras dos efeitos deste modelo exigem um amplo esforço de coordenação, de envolvimento integrado de um vasto leque de entidades públicas e atores privados, com escalas e esferas de atuação muito variadas, cuja ação é urgente alinhar em torno

de uma visão comum. A sensibilização dos decisores para a importância destas questões é ainda insuficiente e revela-se uma condição fundamental para desbloquear este impasse.

Por outro lado, a inadequação e desarticulação das políticas sócio urbanísticas, a continuação da expansão urbana e o subaproveitamento dos ativos construídos, a par com a falta de investimento em reabilitação urbana e as dificuldades de coordenação entre políticas públicas setoriais e entre investimento público e privado, acarretaram, não apenas a degradação das áreas urbanas centrais (sobretudo nas principais cidades que têm vindo a perder população), mas também a expansão desordenada das periferias, com o agravamento da dispersão urbanística e a fragmentação dos espaços livres, agrícolas e naturais. Após a elaboração dos PROT começaram a ser implementadas medidas tendentes à mitigação desta situação, aspeto reforçado pelas alterações introduzidas no novo quadro legal do ordenamento do território.

Um dos problemas que mais se evidenciou nas últimas décadas, prende-se com os conflitos gerados ao nível dos usos do solo, alicerçados na distinção básica, estabelecida no respetivo regime jurídico, entre solo urbano e solo rural. Apesar da consolidação, em 2009, das bases técnicas para efeitos de classificação e qualificação do solo, a sua aplicação não tem sido fácil e a distinção dicotómica entre solo rural e urbano, prevista na legislação urbanística, nem sempre tem sustentado com eficácia a relação biunívoca que deveria existir entre estes dois espaços, as suas correlações e complementaridades.

Por um lado, a diversidade dos padrões de povoamento existentes (que resultam de décadas de ocupação urbanística pouco regulada), nem sempre se coaduna com a racionalidade dicotómica desta classificação. Ganham evidência as formas de urbanização difusa, muito predominantes no litoral português, caracterizadas por uma ocupação híbrida de carácter urbano-rural.

Por outro lado, o princípio da compatibilidade de usos tem-se revelado de difícil consensualização, sobretudo no que respeita à regulação da edificação em solo rural e à regularização de inúmeras atividades não legalizadas que proliferaram no solo rural, designadamente em sede de revisão dos PDM. A criação de sucessivos regimes legais extraordinários não contribuiu para clarificar que atividades de cariz urbano são efetivamente admissíveis em solo rural.

Também no que respeita à legalização das AUGI, e não obstante o regime jurídico especial estar em vigor desde 1995, subsistem múltiplas situações que não reúnem ainda as condições mínimas para uma legalização, permanecendo por isso por reconverter. O problema assume maior expressão nas áreas metropolitanas, particularmente em Lisboa. Parte dessas AUGI são, no entanto, insuscetíveis de reconversão urbanística, por desconformidade com instrumentos de gestão territorial ou com servidões e restrições de utilidade pública.

No cômputo geral, a internalização, por parte dos municípios e da própria administração central, das metodologias e critérios legalmente definidos tendentes a uma melhor racionalização da afetação do solo à urbanização e edificação, não tem sido fácil, deixando, por vezes, margem para a discricionariedade.

Para tal, também contribuiu o período longo que decorreu entre a entrada em vigor do regime legal (1999) e a sua regulamentação através de diplomas complementares (2009), com consequências na falta de agilização dos procedimentos para a formação dos IGT, de que se destacam os longos processos de revisão dos PDM.

Já no que respeita à elaboração dos cinco PROT do Continente, este foi um processo com muitas virtudes, desde logo pelo extenso debate e participação que envolveu. Mas registaram-se algumas assimetrias regionais ao nível do processo de acompanhamento, com consequências na assimilação dos mesmos enquanto instrumentos estratégicos de referência. Dos 5 PROT elaborados até 2010, dois deles (Norte e Centro) não chegaram a ser aprovados pelo Governo e a entrar em vigor.

A nova geração de PDM é portadora de uma estratégia mais robusta porque coerente com os desígnios regionais e nacionais, incorporando os princípios de sustentabilidade, contenção da expansão urbana, contenção da edificação dispersa e valorização dos recursos endógenos, e projetando formas de desenvolvimento urbano sustentável baseado na contenção dos perímetros urbanos e na reabilitação urbana. Contudo, são ainda várias as insuficiências nas bases técnicas para o planeamento, como sejam: a falta de cartografia atualizada e de informação georreferenciada de base, ou a dificuldade de implementação de uma política de cadastro em Portugal. Neste último caso, apenas 50% do território nacional se encontra coberto por Cadastro Geométrico da Propriedade Rústica (129 dos 308 municípios), não havendo nenhuma unidade administrativa no país em regime de cadastro predial – rústico e urbano - (apesar das experiências piloto que têm ocorrido desde meados dos anos 90, designadamente em 12 municípios do Continente).

Também a falta de implementação, de forma regular, de processos de monitorização e avaliação dos IGT e das políticas públicas com impacto sobre o território, é um problema a assinalar.

Na RAA em termos de ordenamento do território e do planeamento urbano, salienta-se o carácter inevitavelmente fragmentado do território dos Açores, o qual está particularmente dependente das infraestruturas e meios de transporte.

II.14. Questões e desafios futuros a abordar numa Nova Agenda Urbana

Perante a forte expansão dos perímetros urbanos nos últimos 20 anos, pouco ordenada, sem sustentabilidade territorial e muito baseada na especulação imobiliária, importa implementar os critérios e princípios estabelecidos no novo regime jurídico, designadamente no que respeita à contenção da expansão dos aglomerados urbanos, limitando aos PP a delimitação de novas áreas de expansão e exigindo que essa

urbanização seja devidamente programada e contratualizada, e que a viabilidade económica e financeira da transformação do solo rústico em urbano seja demonstrada. Um dos desafios será a uniformização de critérios para a delimitação do solo urbano nos PDM, de acordo com o novo quadro legal, mas conseguindo a necessária flexibilidade para a acomodação das diferentes realidades de ocupação do território, bem como a gestão da reconversão de solo urbano em solo rústico, na sequência da eliminação da categoria de solo urbanizável.

Importa ainda complementar o quadro legal do sistema de gestão territorial com a revisão doutros diplomas como sejam o código das expropriações, em articulação com o Código do IMI e IMT e ,ainda, com o quadro legal dos Registos e Notariado.

É fundamental implementar sistemas de monitorização e avaliação sistemáticas dos IGT e de obtenção de informação urbana (indicadores) que suportem a alteração ou revisão dos mesmos, com especial destaque para os planos territoriais, de modo a adequa-los aos novos desafios de sustentabilidade ambiental.

É também fundamental que os municípios assumam a programação da execução efetiva dos planos territoriais, consagrando prioridades e prazos para a concretização das propostas dos planos, recorrendo aos instrumentos de contratação e execução já consagrados na Lei.

A par da continuidade dos processos em curso de requalificação dos centros antigos, também outras áreas consolidadas degradadas e desqualificadas, residenciais ou industriais, constituem um desafio para o futuro.

Destaca-se:

- A revitalização e reconversão (nalguns casos implicando descontaminação) de áreas urbanas industriais, com melhorias para o ambiente, a poluição do ar e a redução de ruído.
- A regeneração de extensas áreas urbanas residenciais desqualificadas, localizadas principalmente nas periferias das áreas metropolitanas, que carecem de maior multifuncionalidade e autonomia, melhor acessibilidade aos equipamentos e serviços básicos quotidianos, e uma melhor articulação com as diferentes formas de mobilidade.
- A reconversão das AUGI passíveis de reconversão, através da implementação do quadro legal atualizado em 2015, que prevê uma abordagem por via da avaliação das operações de legalização já levadas a cabo, com vista à identificação e disseminação de boas práticas nesta matéria.
- A gestão sustentável da urbanização dispersa e da ocupação difusa, seja no que respeita ao provimento de infraestruturas e serviços coletivos de base, seja no que concerne à definição, em sede de planeamento, do modelo de ocupação que melhor se adequa a estes territórios, ora por via da assimilação de formas mistas de ocupação, ora por via de formas de densificação concentrada da urbanização.

Nas extensas áreas de conurbação no litoral, mais do que a oposição cidade/campo, o que de facto existe é uma urbanização generalizada, que se desdobra em escalas, morfologias e diversidades funcionais muito distintas, pelo que importa reavaliar se a classificação dicotómica entre solo rústico e urbano é a que melhor se adequa à realidade territorial portuguesa. Nesse sentido, uma estruturação sustentável das relações urbano-rurais implica:

- Viabilizar sistemas de ocupação e uso do solo visando a conservação das áreas com potencialidades produtivas, por um lado, e a conservação da natureza e biodiversidade, por outro, bem como o correto ordenamento do espaço rústico.
- Estruturar e disseminar uma abordagem territorial e não sectorial, conduzindo a um novo modelo de políticas integradas de desenvolvimento.

A respeito das capacidades produtivas e da produção alimentar em áreas urbanas, há a realçar as potencialidades dos mercados locais para os pequenos produtores agrícolas localizados em zonas periurbanas, que assim beneficiam da comercialização direta dos seus produtos. Reconhecendo o impacto no desenvolvimento local dos circuitos curtos de comercialização, o Programa de Desenvolvimento Rural 2020, enquanto instrumento de política de apoio ao investimento da política de desenvolvimento rural, definiu como áreas prioritárias de apoio no âmbito do programa *Liaison Entre Actions de Développement Rural* (LEADER), as Cadeias Curtas e Mercados Locais, bem como a Promoção de Produtos de Qualidade locais, constituindo assim áreas de apoio previstas nas Estratégias de Desenvolvimento Local (EDL) dos Grupos de Ação Local (GAL) aprovadas para o período de programação 2014-2020.

Numa ótica de integração e territorialização de políticas públicas com impacto territorial, ganha particular relevância a política de mobilidade e transportes. O processo de descentralização de competências do Estado, na área da organização dos transportes, para autarquias e comunidades intermunicipais, atualmente em curso em Portugal, representa um enorme desafio para as novas autoridades de transportes, ainda desprovidas de experiência de planeamento e gestão nesta área e dos meios técnicos e financeiros necessários e/ou suficientes para o exercício das funções que lhes foram atribuídas.

Dada a importância da participação da sociedade civil na execução de políticas de mobilidade sustentável, o envolvimento profundo dos cidadãos na identificação dos problemas e na seleção e desenho das soluções, será uma questão decisiva para a transposição dos desafios da mobilidade urbana sustentável.

Ainda nas regiões interiores de mais baixa densidade, há que criar condições para a fixação de população, criando massa crítica essencial à sobrevivência dos centros urbanos, mas privilegiando a contenção dos perímetros urbanos. Este processo irá exigir, por parte das cidades, uma nova forma de abordagem aos processos de gestão urbanística, com enfoque na relação com os cidadãos e com os atores económicos, sociais e culturais. Irá exigir, por isso, um notável esforço de capacitação técnica por parte dos municípios, nas mais diversas valências, em parte também decorrente da

crescente autonomia municipal. O apoio das estruturas desconcentradas da Administração Central será igualmente fundamental, mas essencialmente no papel regulador e de acompanhamento técnico.

Este capítulo foi redigido considerando os contributos enviados pelas entidades com competências e conhecimentos específicos em cada um dos subdomínios temáticos, designadamente: AMP, AML, ANMP, ANSR, CCDR Alentejo, CCDR Algarve, CCDR Centro, CCDR LVT, CCDR Norte, DGAL, IMT, GPP e RAA.

Capítulo III. Ambiente e Urbanização



CAPÍTULO III. AMBIENTE E URBANIZAÇÃO

III. 15. Lidar com as alterações climáticas

Ao nível nacional, houve, nos últimos 20 anos, com destaque para a última década, consideráveis progressos em matéria de alterações climáticas (AC), quer na componente de mitigação, quer na componente de adaptação. A partir de meados da década de 90, estes passaram a ser integradas na agenda política e, em 2001, foi aprovada uma Estratégia Nacional para as Alterações Climáticas, que enquadró o desenvolvimento das políticas setoriais sobre esta matéria. O projeto SIAM (*Climate Change in Portugal: scenarios, impacts and adaptation measures*), em 2002, constitui um importante marco que apresentou a primeira avaliação integrada dos impactos e medidas setoriais de adaptação às alterações climáticas em Portugal Continental, sendo uma avaliação pioneira realizada para um país do Sul da Europa. Numa segunda fase, em 2006, com o SIAM II, os estudos foram alargados à RAM e à RAA.

Portugal assegurou com sucesso o cumprimento dos objetivos nacionais no âmbito do Protocolo de Quioto, fundamentalmente através da limitação de emissões de Gases com Efeito de Estufa (GEE) em todos os setores da economia, e do contributo das florestas e alterações ao uso do solo para o sequestro de carbono. As emissões nacionais abrandaram devido, quer ao aumento das fontes de energia renovável, quer ao aumento da eficiência energética, não sendo de desconsiderar os efeitos da crise económica na diminuição da produção e do consumo.. De acordo com o *Climate Change Performance Index (2015)*, Portugal é o 4º país com melhor desempenho em matéria de ação climática, numa lista de 58 países que, no total, são responsáveis por mais de 90% das emissões de GEE.

Destacam-se, no contexto da urbanização e desenvolvimento urbano sustentável, o Programa Nacional para as Alterações Climáticas (PNAC), aprovado em 2004 e revisto em 2006 e 2008 e a Estratégia Nacional de Adaptação às Alterações Climáticas (EN AAC), aprovada em 2010. O país inovou na criação do Fundo Português de Carbono (FPC), um instrumento financeiro estatal direcionado para apoio à implementação de ações da política climática, a nível nacional e em termos de cooperação para o desenvolvimento.

As políticas públicas sobre alterações climáticas são, hoje, parte integrante de um conjunto de políticas setoriais em Portugal.

A aprovação, em 2010, do Roteiro Nacional de Baixo Carbono e a aprovação, em 2015, do Quadro Estratégico para a Política Climática, constituem-se como a nova geração de instrumentos de resposta à ambição desta política.

O acompanhamento e monitorização do clima e das alterações climáticas tiveram, nos últimos 20 anos, importantes desenvolvimentos, havendo um incremento dos produtos e serviços de clima e da utilização de índices climáticos, obtenção de simulações e de cenários climáticos e modelação de impactos, o que permite agora melhorar a conceção e adequação das medidas de adaptação.

Ao nível do planeamento, quer regional, quer municipal, a participação nos processos de acompanhamento dos IGT, de entidades ligadas à gestão dos riscos, tem favorecido a incorporação de orientações no domínio da adaptação às alterações climáticas. Três municípios portugueses (Cascais, Sintra e Almada) dispõem de estratégias municipais de adaptação às alterações climáticas.

Neste contexto, merece ainda destaque o projeto ClimAdaPT.local (a decorrer), financiado pelo EEA Grants e pelo FPC, que visa desencadear um processo contínuo de elaboração de estratégias municipais de adaptação às alterações climáticas, ao capacitar os municípios para esta temática.

As alterações ao Regulamento das Características do Comportamento Térmico dos Edifícios vieram introduzir preocupações com conforto térmico e eficiência energética, que visam contribuir para a mitigação e adaptação às alterações climáticas.

A RAA conta, desde 2011, com uma Estratégia Regional para as Alterações Climáticas, que enquadra o desenvolvimento das políticas regionais nesta matéria. A sua operacionalização será efetuada através de um plano que se encontra atualmente em elaboração. Também a RAM conta com uma Estratégia regional de Adaptação às Alterações Climáticas (Estratégia CLIMA-Madeira) que define uma abordagem integrada enunciando medidas orientadoras para adaptação da Região às alterações climáticas.

Não obstante os progressos, Portugal é um país muito vulnerável às alterações climáticas. O acompanhamento e monitorização do clima evidenciam a subida da temperatura em todas as regiões do país, registando-se, no que respeita à precipitação, um decréscimo dos valores anuais. Por outro lado, a intensidade e frequência de eventos de precipitação extrema tem vindo a aumentar.

Quer o expectável aumento da perigosidade, quer o próprio aumento da vulnerabilidade decorrente de opções de planeamento nem sempre acertadas, e/ou do aumento da concentração populacional em zonas de perigosidade, impõem a continuidade dos esforços nesta matéria.

III. 16. Redução do risco de catástrofes

Nos últimos 20 anos, assistiu-se a uma crescente consciencialização para a questão do risco de catástrofe. Com vista a reduzir a exposição de pessoas e bens, foi dada continuidade à implementação de diversas ações no âmbito do planeamento e gestão

territoriais e no âmbito do planeamento de emergência e proteção civil. Foram ainda implementadas novas iniciativas que concorrem para a redução do risco de catástrofes.

Destacam-se, neste contexto: i) a continuação da produção da elaboração das Cartas da REN (Reserva Ecológica Nacional), incidentes nas áreas de prevenção de riscos naturais (tendo-se verificado nos últimos 20 anos uma melhora significativa da aplicação dos critérios da REN); ii) a delimitação das zonas adjacentes previstas na Lei da Água e na Lei da Titularidade dos Recursos Hídricos; iii) a delimitação das áreas inundáveis e de risco de inundação, ao abrigo do DL n.º 115/2010, de 22 de outubro (que identificaram 27 Zonas Críticas, 22 no Continente e 5 nas RA) estando em curso a elaboração de Planos de Gestão de Risco de Inundações; iv) a elaboração dos Planos Municipais de Defesa da Floresta Contra Incêndio. É ainda de apontar a criação de instrumentos para integrar a componente de prevenção de acidentes graves na decisão sobre a viabilidade de estabelecimentos SEVESO (estabelecimentos industriais que utilizam substâncias perigosas) e sobre o ordenamento do território, incluindo em sede de Avaliação de Impacte Ambiental (AIA). Ao longo deste período, estabilizaram-se também os conceitos de Estrutura Verde Urbana e Estrutura Ecológica Municipal, através das quais se procura, entre outros aspetos, prevenir os riscos naturais.

Especialmente exposto aos riscos naturais, com destaque para o risco sísmico e vulcânico, o arquipélago dos Açores enfrenta várias ameaças de catástrofes naturais. Nesse contexto, o Governo Regional dos Açores tem elaborado e aprovado, ao longo dos últimos anos, diversos IGT que integram nas suas propostas objetivos de prevenção e mitigação dos riscos naturais.

A temática dos riscos passou a ser incluída nas orientações estratégicas e normas dos PROT, que ao nível regional procederam, em alguns casos, à elaboração de cartas de risco. No que respeita ao planeamento municipal, a gestão preventiva do risco passou a ser considerada nas opções de planeamento territorial e a Autoridade Nacional para a Proteção Civil (ANPC) e a Agência Portuguesa do Ambiente (APA) passaram a integrar as comissões de acompanhamento dos PDM, acompanhando os processos de elaboração/revisão de diversos IGT, cuja articulação ficou melhor definida com a transposição da Diretiva 2007/60/CE. Alguns PDM, ainda que poucos, já incluem cartas de perigosidade e muitos deles estabelecem usos compatíveis com as áreas perigosas. Como medidas que contribuem para redução de risco de catástrofe, no âmbito da habitação e desenvolvimento urbano sustentável, merecem ainda destaque, o regime jurídico da segurança contra incêndios em edifícios e a elaboração e aprovação dos Planos de Emergência e dos Planos Especiais de Emergência de Proteção Civil para risco sísmico, *tsunami* e acidentes industriais graves.

A recente revisão do quadro legal de ordenamento do território e urbanismo veio introduzir preocupações com a gestão do risco de catástrofes, constituindo-se como uma das finalidades da Lei de Bases (LBPPSOTU 2014) que regula esta política, a prevenção dos riscos e a redução dos seus efeitos nas pessoas e bens. O diploma que

regulamenta esta lei (RJIGT 2015), veio obrigar a que os planos e programas territoriais identifiquem as áreas perigosas e as áreas de risco.

Em matéria de estudos e produção cartográfica temática sobre a perigosidade, houve igualmente avanços significativos.

Esta cartografia encontra-se disponível à escala nacional, constituindo-se como uma das componentes do PNPT. Mais recentemente, em 2014 foi produzida cartografia distrital para todo o país. No entanto, subsistem lacunas, uma vez que ainda não existe cartografia de risco, à escala municipal, para todo o país.

A RAA dispõe de Cartas de Risco Geológico e Meteorológico, enquanto a RAM disponibiliza informação cartográfica sobre riscos hidrogeomorfológicos a partir do seu Observatório CLIMA-Madeira, encontrando-se atualmente em elaboração o Programa de Gestão de Riscos de Inundações da Região.

Nos últimos 20 anos, verificaram-se também desenvolvimentos na resolução e taxa de acerto dos modelos globais e regionais de previsão meteorológica e da rede de observação. A automatização da rede de superfície veio permitir acompanhar, em tempo real, as condições da atmosfera em vários locais distribuídos pelo território. O progresso da observação remota, nomeadamente os produtos de satélite e de radar, tem desempenhado uma melhoria na capacidade da vigilância e previsão. O Sistema de Avisos Meteorológicos implementado na última década é o exemplo mais visível desta capacitação. De igual modo, foram feitos progressos na vigilância sísmica, nomeadamente na rede sísmica e a monitorização é feita em permanência.

Tendo em conta a localização e características geomorfológicas do território nacional, foram igualmente executadas intervenções de proteção costeira, com o duplo objetivo de reduzir a vulnerabilidade destas áreas e conter a exposição ao risco.

Foi inventariada grande parte das construções ilegais ao longo da orla costeira e desencadeados os processos de demolição dessas construções.

No âmbito da segurança de barragens são aplicados normativos específicos, enquadrados na Lei da água. No que respeita às instalações de resíduos de extração, houve uma evolução significativa com a adoção do regime de gestão de resíduos das explorações de depósitos minerais e de massas minerais, com o objetivo de garantir um elevado nível de proteção do ambiente e da saúde humana.

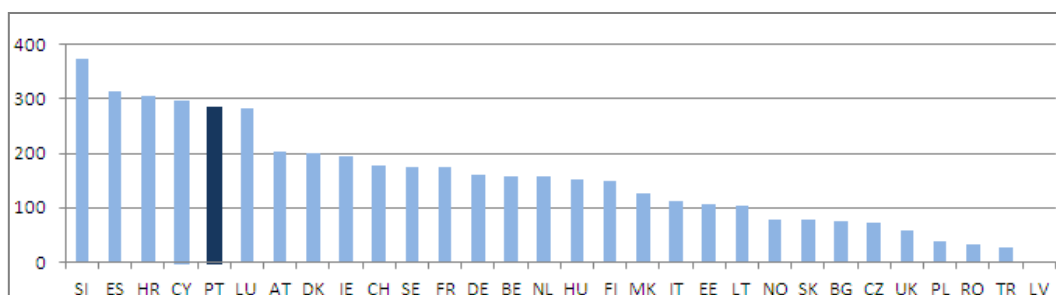
Na componente de educação e sensibilização, os progressos foram significativos, sendo várias as iniciativas implementadas, com destaque para a Plataforma Nacional de Redução de Riscos de Catástrofe e para o Referencial de Educação para o Risco, destinado a crianças e jovens.

Não obstante a evolução em matéria de avaliação e controlo dos riscos associados a eventos catastróficos, o aumento dos territórios artificializados, da urbanização

crecente, nem sempre planeada, e do aumento da concentração populacional, comprometem a eficácia destas medidas. Este aumento da exposição e vulnerabilidade, associados à maior frequência de fenómenos meteorológicos/climáticos extremos, resultam num risco de catástrofe crescente.

III. 17. Redução do congestionamento do tráfego

Nas últimas décadas, na sequência da adesão à CEE, assistiu-se em Portugal a um forte investimento no sistema de acessibilidades. No domínio do transporte terrestre, tal investimento foi canalizado essencialmente para o sistema rodoviário, cuja capacidade foi amplamente expandida, através do alargamento de vias, desnivelamento de interseções, construção de rotundas, instalação de sistemas de gestão de tráfego, ampliação do espaço dedicado a estacionamento de veículos e construção de novas vias (variantes e circulares aos aglomerados urbanos e sobretudo autoestradas). No período 1985 – 2013 Portugal foi dos países europeus em que mais aumentou a extensão da rede de autoestradas, medida em Km por milhão de habitantes, tornando-se numa das mais extensas do Continente (Figura 1).

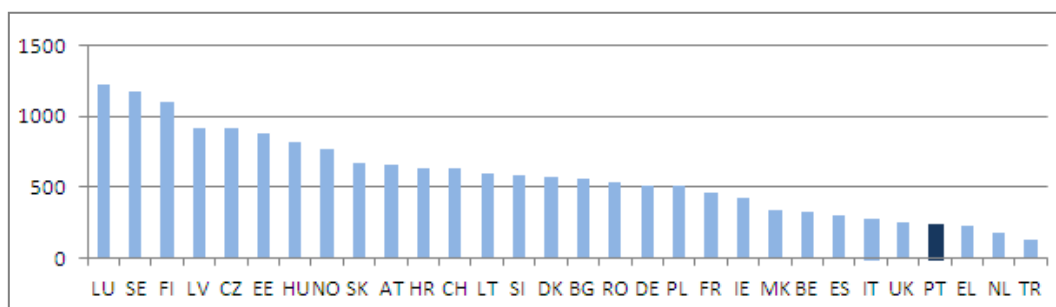


Fonte: Eurostat

Figura 18 Extensão da rede de autoestradas nos países europeus em 2013 [Km/milhão hab]

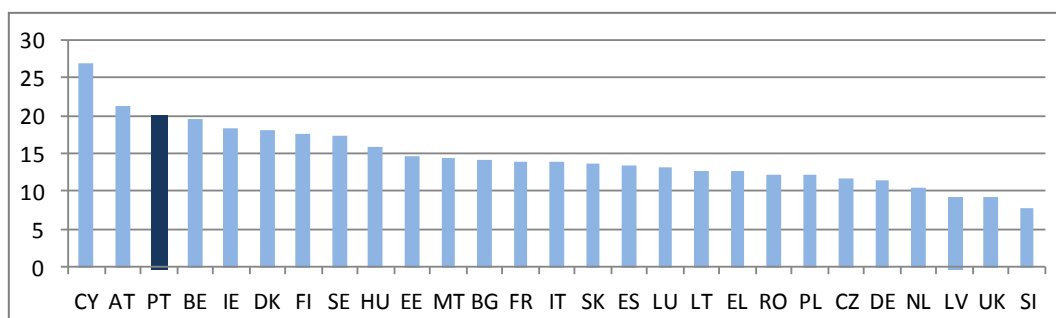
Em sentido inverso, nesse período, a rede ferroviária Portuguesa, que à partida era já muito inferior à média europeia, sofreu uma drástica redução (em termos relativos, a maior entre todos os parceiros europeus), tornando-se numa das mais exíguas do Continente (Figura 19).

Alicerçado na expansão da rede viária, desencadeou-se um processo de dispersão da mancha urbana, que as autoridades públicas não foram capazes de conter. Recentemente, Portugal apresentava um dos mais elevados registos de superfície urbanizada (*built-up area*) por habitante (Figura 20), fator de diminuição das condições para a exploração e utilização de serviços e redes de Transporte Público (TP), em condições de sustentabilidade económico-financeira.



Fonte: Eurostat

Figura 19 Extensão da rede ferroviária nos países europeus em 2013 [Km/milhão hab]



Fonte: Eurostat

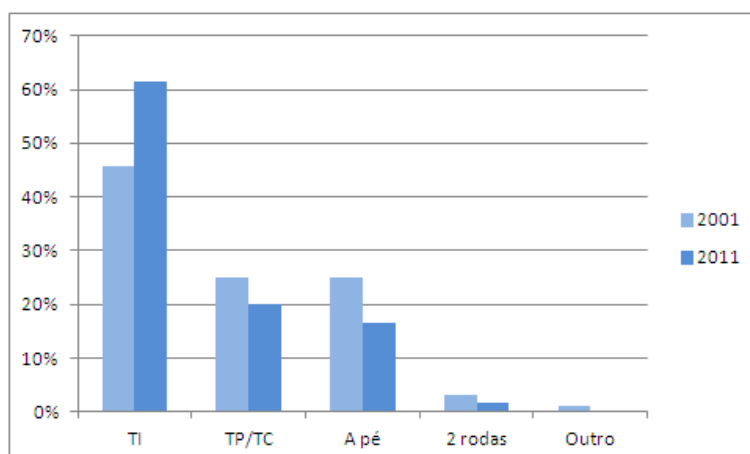
Figura 20 Superfície urbanizada nos países europeus em 2013 [Hectare/1000 Hab]

O acesso a meios de transporte sustentáveis alternativos ao TI reduziu-se e encontra-se particularmente limitado (ver subdomínio VI.40).

Complementarmente, houve lugar à aplicação de um conjunto de normas/mecanismos que acentuaram os efeitos de indução do uso do TI. Constituem exemplos de tais mecanismos a fixação de parâmetros excessivos de dotação de estacionamento privado nos regulamentos dos instrumentos de gestão territorial, a associação da aquisição de lugares de estacionamento na aquisição de bens imóveis ou a atribuição de benefícios fiscais a empresas na disponibilização de veículos automóveis a colaboradores.

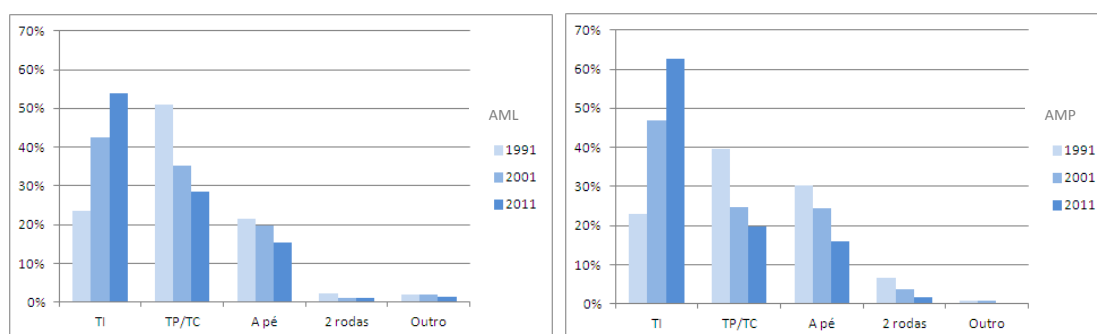
Embora tenham sido desenvolvidas algumas ações visando a contenção da procura (tarifação do estacionamento, implantação de zonas de acesso condicionado, imposição de medidas de acalmia de tráfego, etc.) a sua expressão é ainda muito reduzida.

Em resultado da conjugação dos fatores anteriormente descritos, a importância do TI aumentou drasticamente, como revela a evolução dos valores de repartição modal, relativos ao principal meio de transporte nos movimentos pendulares, disponíveis para o país (2001-2011) (Figura 21) e áreas metropolitanas (1991-2001-2011) (Figura 22). Verificaram-se grandes alterações na repartição modal dos movimentos pendulares nas áreas metropolitanas, a título de exemplo, na AML entre 1991 e 2011, o peso do automóvel passou de 22%, em 1991, para 54%, em 2011, com redução da quota dos transportes coletivos, que passou de 47% para 29% para o mesmo período de análise.



Fonte: Censos INE

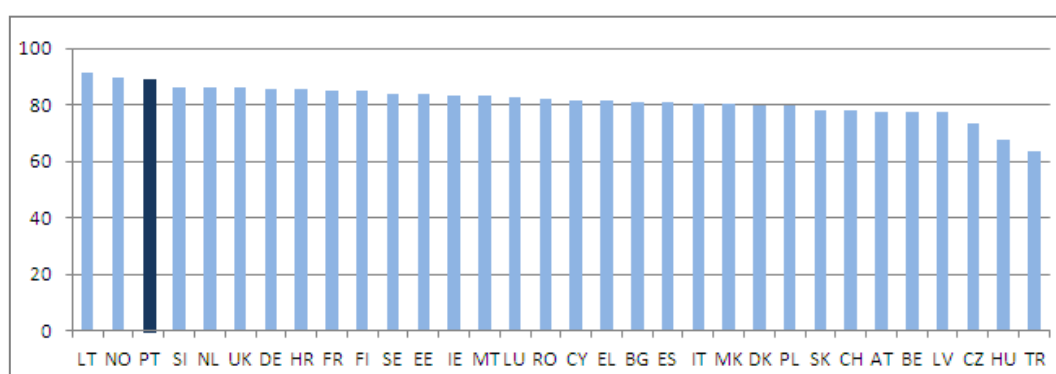
Figura 21 Evolução da Repartição modal em Portugal – movimentos pendulares [%]



Fonte: Censos INE

Figura 22 Evolução da Repartição Modal na AML e AMP – movimentos pendulares [%]

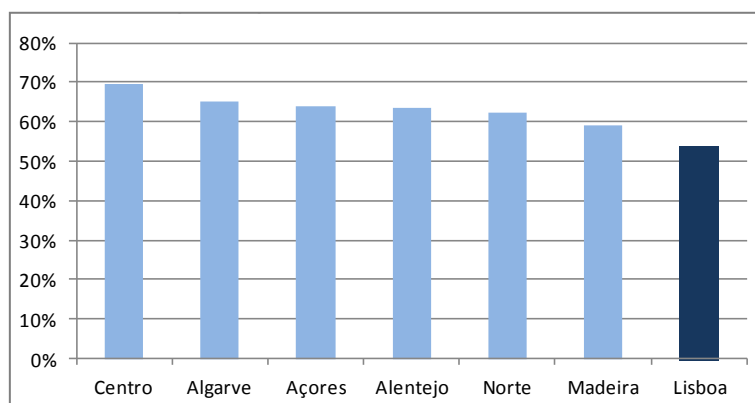
Como resultado desta evolução, Portugal contava recentemente com uma das mais elevadas quotas de utilização do TI, no conjunto dos países europeus (Figura 23).



Fonte: Eurostat

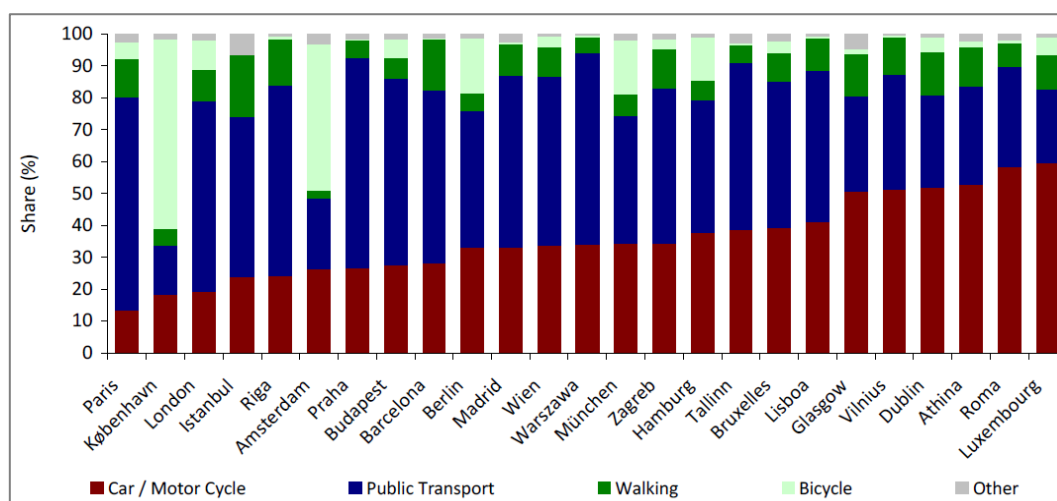
Figura 23 Repartição modal, quota do transporte individual (TI)

Ainda que em Lisboa a quota do TI seja significativamente inferior às restantes regiões do país (Figura 24), a cidade apresenta uma utilização muito superior à de cidades como Madrid, Berlim, Barcelona, Amsterdão, Londres, Copenhaga ou Paris (Figura 25).



Fonte: Censos INE

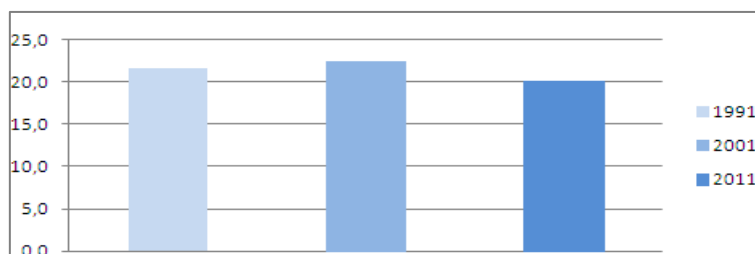
Figura 24 Repartição modal, quota do transporte individual (TI), como principal meio de transporte nos movimentos pendulares, nas regiões portuguesas em 2011, NUTSII)



Fonte: Transport for Sustainable Development in the ECE Region, UNECE (ONU) – Eurostat

Figura 25 Repartição modal, relativa ao principal meio de transporte utilizado nos movimentos pendulares, em cidades europeias em 2009 [%])

Não obstante a significativa afetação de meios públicos (na rede viária) e privados (no alargamento, conservação, utilização e renovação do parque automóvel), a duração das deslocações pendulares não diminuiu significativamente (Figura 26).



Fonte: Censos INE

Figura 26 Duração média das deslocações pendulares em Portugal, relativa ao principal meio de transporte nos movimentos pendulares, em 1991, 2001 e 2011 [min.]

Em grande medida, o alargamento de capacidade proporcionado pelo investimento na rede viária foi consumido pelo crescimento dos volumes de tráfego, consequência do aumento das distâncias e, sobretudo, da transferência modal para o TI.

“O insistente investimento em rede viária constitui uma moeda de duas faces: se num primeiro momento resolve o congestionamento, a prazo, por incremento do mesmo modo de transporte e por atração sobre a procura expectante, constitui um mais que provável agravamento dos problemas”¹¹.

Com um acentuado crescimento no consumo de recursos e na geração de externalidades negativas, sem uma equivalente melhoria no desempenho, permanecendo pouco eficaz, o sistema de transporte torna-se menos eficiente e menos sustentável.

Observa-se uma grande inércia quanto à inflexão das tendências que se instalaram nas últimas décadas. Apenas as consequências da crise económica nos últimos anos moderaram alguns efeitos da trajetória seguida. Fica a dúvida sobre quanto tempo persistirá esse efeito moderador.

III. 18. Poluição do ar

Nas últimas duas décadas houve uma redução significativa das emissões de poluentes atmosféricos e são várias as medidas apontadas que concorrem para melhorar os resultados ao nível deste subdomínio. Tendo em conta o último inventário nacional de emissões de poluentes atmosféricos, constatam-se, entre 1990 e 2013, reduções da ordem de 85% para o SO₂, 37% para o NO_x e COVNM e 24% para NH₃, PM₁₀ e PM_{2,5}.

Nos últimos anos, Portugal registou avanços significativos no que respeita à diminuição da forte dependência energética do exterior. O nível de dependência energética face ao exterior tem vindo a atingir uma trajetória descendente, 71% em 2014, sendo que o mesmo indicador rondava os 89% em 2005. O decréscimo deve-se, fundamentalmente, à redução das importações de gás natural e petróleo, resultante da redução de consumo no sector energético, valores que acabam por ser consequentes para a redução das emissões.

Têm vindo a ser efetuados esforços no âmbito da prevenção e controlo das emissões, quer por via de instrumentos normativos, quer pela implementação de vários planos e programas. Refira-se o Programa dos Tetos de Emissão Nacional, o Plano de Redução das Grandes Instalações de Combustão, o Programa Nacional para as Alterações Climáticas e, mais recentemente, o Plano de Transição Nacional. As diretivas relativas à gestão da qualidade do ar ambiente, agora revistas e vertidas num único documento legislativo, vieram estipular os objetivos e regras de avaliação para os vários poluentes

¹¹ IMTT (2011) Pacote da Mobilidade, IMTT (2011) Guião Orientador - Acessibilidades, Mobilidade e Transportes nos Planos Municipais de Ordenamento do Território.

e conduziram a política de qualidade do ar até 2010. Desde 1996 a 2005, as melhorias na qualidade do ar foram obtidas essencialmente para os poluentes dióxido de enxofre (SO₂), chumbo (Pb) e monóxido de carbono (CO), resultado das políticas adotadas ao nível da qualidade dos combustíveis, da redução de emissões dos motores dos veículos automóveis e, na indústria, com a introdução de tecnologias de redução de SO₂. Em 2005, com a entrada em vigor dos novos valores limite de partículas finas (PM₁₀), tornou-se premente a elaboração e implementação de planos de melhoria da qualidade do ar, especialmente para as aglomerações da região de Lisboa e Vale do Tejo e para as aglomerações da região Norte. Estes planos definem um conjunto de medidas de mitigação dirigidas a diferentes setores, com incidência na gestão do tráfego, mobilidade sustentável, etc. No âmbito destes planos, foram definidas Zonas de Emissão Reduzida (ZER), sendo que na capital a ZER já se encontra implementada. A fiscalização ao cumprimento destas zonas tem-se revelado difícil, havendo resistências por parte de setores específicos.

Neste contexto, foram implementadas diversas ações em matéria de regulamentação de veículos em meio urbano, quer ao nível dos transportes públicos de passageiros, quer ao nível de transportes de mercadorias ou mistos, as quais ainda se encontram em curso.

Foi também criado o Programa de Incentivos de Abate de Veículos em Fim de Vida, em vigor entre 2000 e 2010, o que contribuiu para reduzir o número de veículos com taxas de emissão de gases nocivos mais elevadas. No contexto deste programa, entre 2007 e 2011, foi apoiada a aquisição de 132 mil veículos novos, correspondentes ao abate de outros tantos com mais de 10 anos.

A par destas iniciativas, 25 municípios aderiram ao Programa da Mobilidade Elétrica, no âmbito do qual viram implementada, nas suas áreas urbanas, uma rede pública de postes de carregamento de veículos elétricos, tendo estado simultaneamente em vigor um conjunto de incentivos à compra destes veículos.

Encontra-se em curso a certificação ambiental de empresas de transporte público e de mercadorias.

Não obstante a melhoria global da qualidade do ar no país, as concentrações de poluentes são ainda elevadas em alguns locais e os problemas de qualidade do ar persistem, continuando a ser ultrapassados os limites legais estabelecidos para a proteção da saúde humana para os poluentes PM₁₀ e NO₂ em zonas urbanas densamente povoadas e com muito tráfego rodoviário, e para o poluente O₃ em zonas rurais, urbanas e suburbanas com menor influência do tráfego rodoviário.

Com base no último relatório de avaliação anual da qualidade do ar de 2014, o objetivo estipulado para o NO₂, a cumprir a partir de 2010, não está a ser alcançado nas aglomerações da AML e, na região Norte, no Porto Litoral e Entre Douro e Minho. Também as metas pretendidas para PM₁₀ e O₃ são atingidas com uma margem muito

pequena. Neste contexto, a nível nacional apresentou-se, no ano de 2015, a Estratégia Nacional para o Ar (ENAR 2020), que define políticas e medidas em matéria de emissões e de qualidade do ar, com uma abordagem holística do recurso Ar.

No que respeita à componente de monitorização, foi redefinida e densificada a Rede de Monitorização da Qualidade do Ar para algumas regiões do país. O diagnóstico efetuado permitiu identificar margens significativas para a melhoria da qualidade do ar em Portugal.

III. 19. Dificuldades encontradas e lições aprendidas neste Capítulo

Ainda que tenha havido muitos progressos em matéria de adaptação e mitigação às alterações climáticas, a elevada vulnerabilidade do território, bem como o aumento da frequência de eventos extremos, representam obstáculos à eficácia das medidas de adaptação e mitigação, impondo esforços acrescidos, com destaque para territórios limitados e frágeis como os arquipélagos dos Açores e Madeira.

Tratando-se de um subdomínio relativamente novo na Administração Pública, constataram-se algumas dificuldades, quer ao nível da falta de recursos humanos com formação nesta temática, quer ao nível da disponibilidade de financiamento para a adoção de medidas infraestruturais, quer ao nível da organização dos serviços e dos instrumentos. Representam ainda dificuldade: a existência de lacunas de conhecimento ao nível da cenarização climática em escalas adequadas; a inexistência de indicadores climáticos de carácter setorial, que têm entretanto vindo a ser colmatados¹²; a ausência de estudos complementares de vulnerabilidade para alguns sectores e o desconhecimento de muitos agentes acerca das boas práticas em matéria de adaptação. Relativamente às lições aprendidas, constata-se a mais-valia decorrente do envolvimento e participação dos agentes sectoriais e locais nos processos de decisão, a capacitação das instituições e técnicos como um vetor fundamental para ação em matéria de adaptação, a cooperação institucional e internacional e, a importância da mobilização dos recursos financeiros para o aumento da eficácia da implementação da adaptação.

Quanto à componente de redução do risco de catástrofes, e não obstante a crescente consciencialização da importância das questões inerentes aos riscos no planeamento e ordenamento do território, de que se destaca a elaboração de cartografia de risco na nova geração de planos diretores municipais, bem como os progressos alcançados nesta matéria, a abordagem aos riscos não se encontra ainda totalmente consolidada na prática do planeamento, o que em algumas situações justifica a necessidade de continuar a trabalhar a questão. Esta realidade prende-se com a falta de informação à escala adequada, com a falta de dispositivos legais para endereçar a questão e com o facto de os riscos serem abordados muitas vezes de forma setorial e não sistemática, o

¹² Ex.: Projeto do IPMA “Portal do Clima” em curso, no âmbito do Programa AdaPT financiado pelos EEA Grants e FPC.

que não favorece uma abordagem estruturada e sistémica do tratamento desta componente. Também a ausência consecutiva dos Relatórios de Estado do Ordenamento do Território representa uma dificuldade acrescida para o diagnóstico deste problema e para o conseqüente traçar de soluções.

Ainda a este respeito, assiste-se muitas vezes a uma conflitualidade de ocupações e usos e a uma dificuldade em lidar com esta problemática em territórios com uma ocupação muito consolidada, por vezes com forte pressão sobre as áreas fundamentais para o funcionamento dos sistemas ecológicos. A salvaguarda da estrutura ecológica encontra-se ainda longe de ter as condições necessárias para garantir a eficácia dos serviços que deverá fornecer, sendo precisamente as cidades os locais onde estas estruturas são particularmente necessárias. Há casos em que a estratégia adotada tem passado fundamentalmente pela delimitação de zonas potencialmente afetadas, o que está aquém do que é necessário. A par das questões comuns aos riscos naturais e tecnológicos, que partilham muitos dos problemas acima elencados, destacam-se, tendo em conta a localização geográfica de Portugal, as grandes mudanças que ocorreram no litoral, as quais determinaram uma ação predominantemente reativa, fazendo face a situações de emergência, mas que progressivamente tem evoluído para intervenções planeadas. No caso dos Açores há destacar ainda o risco sísmico, relativamente ao qual este território se encontra extremamente exposto.

Do ponto de vista das lições aprendidas e após ocorrências com grandes impactos, há hoje o reconhecimento da necessidade de prever e implementar medidas, integradas em estratégias de âmbito nacional, regional e local, com o objetivo de minimizar a longo prazo as conseqüências associadas às catástrofes.

Relativamente à componente de redução de congestionamento do tráfego, a experiência portuguesa confirma que o alargamento da capacidade do sistema rodoviário virá a revelar-se, no longo prazo, uma solução onerosa, de eficácia limitada e indutora do incremento das externalidades negativas do sector, nas dimensões económica, social e ambiental. A evolução dos padrões de mobilidade evidencia a importância das medidas de contenção e racionalização da utilização do TI. Mas em Portugal, a reduzida expressão destas medidas é reveladora de fortes dificuldades na alteração do paradigma da atuação pública neste domínio. O carácter frequentemente contraintuitivo e impopular destas medidas permanece como um fator de hesitação dos decisores políticos e de bloqueio da sua aplicação.

A expansão dos territórios artificializados acabou por condicionar a eficácia dos sistemas de transportes e, em muitas situações, o transporte privado acaba por ser a alternativa preferida, com o conseqüente aumento do congestionamento do tráfego e reflexos ao nível das emissões de gases com efeito estufa e outros poluentes atmosféricos. As opções ao nível da localização de grandes superfícies comerciais, plataformas logísticas e centros empresariais nas periferias das áreas urbanas vieram, ainda, agravar esta situação.

Relativamente à componente da poluição do ar, não obstante a redução das emissões dos vários poluentes atmosféricos em resultado do progresso da tecnologia, o aumento do tráfego rodoviário, que constitui umas das principais fontes de poluição, representa um obstáculo a progressos mais significativos, persistindo ainda, sobretudo em áreas urbanas, problemas de poluição atmosférica com repercussões na saúde humana e nos ecossistemas. Relativamente às medidas implementadas para redução de emissões de tráfego nas cidades é de salientar que uma ZER foi efetivamente criada na cidade de Lisboa, mas que a fiscalização do seu cumprimento se tem revelado difícil. Nas AM os objetivos estipulados para a proteção da saúde humana relativos ao NO₂ continuam por atingir e os objetivos definidos para PM₁₀ e O₃ foram atingidos em anos recentes, mas com uma margem muito pequena, que pode ser revertida em anos com condições meteorológicas menos favoráveis.

Continua a sentir-se uma grande incapacidade de verificação e aplicação da extensa legislação ambiental.

III. 20. Questões e desafios futuros a abordar numa Nova Agenda Urbana

São vários os desafios em matéria de alterações climáticas, os quais se encontram identificados no Quadro Estratégico para a Política Climática (QEPiC), aprovado já em 2015, com destaque para a introdução da componente adaptação nos IGT e para a implementação de uma estratégia integrada para as cidades em matéria de mitigação, prevista no PNAC 2020/2030. Importa assegurar a elaboração de estratégias municipais e planos regionais (caso dos arquipélagos) de adaptação às alterações climáticas, em função das suas vulnerabilidades específicas, perfil climatológico e características físicas e funcionais. Capacitar os diferentes agentes sectoriais e locais quanto à integração territorial de medidas específicas de adaptação e assegurar a compatibilização entre as diferentes medidas de cariz setorial, são também objetivos a endereçar.

Paralelamente, é fundamental analisar e mapear os perigos com origem climática e adaptar os principais instrumentos de política e gestão territorial aos resultados dessa análise. A par destas questões, constitui-se, como um desafio, a regeneração e revitalização dos centros urbanos, tendo em conta critérios de sustentabilidade.

Impõe-se igualmente a necessidade de concluir e implementar as estratégias de adaptação e de mitigação em curso, preconizando uma política de ordenamento do território que reflita os desafios impostos pelas alterações climáticas.

Relativamente à componente de vigilância e monitorização do clima, o grande desafio prende-se com a necessidade de dispor de informação sobre o clima futuro, com maior detalhe espacial e menor incerteza, e especificamente orientada para os instrumentos e políticas territoriais. É fundamental promover a construção de novos indicadores relacionados com o risco e com a capacidade de resposta das cidades (indicadores de

perigo, exposição e vulnerabilidade), bem como assegurar a criação de medidas de regulamentação de risco climático em meio urbano e a interoperabilidade de recursos e sistemas de aviso de catástrofes.

No que respeita à componente de redução de riscos de catástrofes, um dos grandes desafios que se coloca prende-se com a necessidade de melhorar o conhecimento e a sensibilidade nestas matérias (tendência, localização, impactos), dando continuidade à introdução desta componente nas decisões ao nível do planeamento e gestão urbanas. É fundamental assegurar a articulação entre a cartografia de riscos (com identificação clara das áreas de perigosidade), as opções de planeamento territorial e o planeamento de emergência e proteção civil. Para a generalidade dos riscos (naturais e tecnológicos) importará criar/atualizar um histórico que sistematize a informação sobre as zonas de perigosidade.

Impõe-se, para o futuro, uma atitude predominantemente antecipatória dos problemas, com a aposta na diminuição da vulnerabilidade, em especial nas áreas urbanizadas situadas em espaços litorais ou na proximidade de corredores fluviais que, num contexto de alterações climáticas, poderão observar impactos significativos em virtude da expectável subida do nível das águas do mar. Neste casos, será necessário adotar uma estratégia de proteção, acomodação e recuo planeada, preconizada através de soluções de resiliência estruturais e construtivas, adaptadas a cada aglomerado em risco.

Paralelamente, é fundamental moderar a vulnerabilidade dos sistemas urbanos, aumentando a sua resiliência aos diferentes tipos de riscos, incluindo aqueles que serão agravados pelas alterações climáticas. Neste contexto, será necessário aumentar a resiliência das zonas urbanas e periurbanas e garantir os serviços dos ecossistemas, sendo, para este efeito, necessário, entre outros aspetos, estabilizar, desenvolver e implementar o conceito de infraestrutura verde.

Importa, igualmente, incorporar na abordagem a este subdomínio, a inclusão de temas ainda insuficientemente tratados, como a proteção de infraestruturas essenciais, de que se destacam as reservas estratégicas de água e, também, ponderações em matéria de segurança alimentar.

Simultaneamente, o desequilíbrio dos padrões de mobilidade e o peso desproporcionado do TI têm contribuído para uma cultura de mobilidade assente no automóvel, com efeitos na crescente influência de organizações associadas à sua produção, comercialização e utilização. Tais circunstâncias aumentam a pressão no sentido do investimento necessário à resolução dos problemas do sector se concentrar no desenvolvimento de medidas de melhoria das soluções existentes (tendencialmente focadas na tecnologia, *e.g.* ITS, apoio à renovação da frota automóvel, com recurso a combustíveis alternativos) em detrimento de ações disruptivas, de redução das necessidades de deslocação e de transferência modal para modos mais sustentáveis, implicando alterações de comportamentos. Um exemplo

seria o incentivo à utilização do transporte público no quadro sector privado e empresarial através, designadamente, de benefícios fiscais nesse sentido.

A aposta (quase) exclusiva no desenvolvimento e incorporação de inovações tecnológicas, sem prejuízo do seu interesse, secundariza a indispensável alteração de hábitos e comportamentos (para a qual existe em Portugal uma ampla margem), e limita significativamente os benefícios alcançáveis por uma estratégia consistente de mobilidade sustentável, assente num conjunto integrado de medidas e ações envolvendo o ordenamento do território, as acessibilidades, os transportes (que deverão pautar-se por uma melhor articulação entre os seus horários e os horários dos serviços de apoio público), o urbanismo e o espaço público. A redução do congestionamento do tráfego requer investimento no transporte coletivo e melhorias no serviço prestado.

A revitalização dos centros urbanos, a melhoria do acesso a meios de transporte sustentáveis e a capacidade dos decisores públicos discernirem os diferentes interesses em jogo, agindo em função do interesse geral, numa perspetiva de longo prazo e não de curto prazo, constituem importantes questões e desafios para o futuro e para a redução do congestionamento.

Relativamente à poluição do ar, o maior desafio está, sem dúvida, nos problemas associados ao congestionamento de tráfego e na promoção de formas de mobilidade sustentável nas cidades e zonas urbanas. Ainda assim, tendo em conta os objetivos traçados na ENAR 2020, bem como algumas das medidas e ações aí identificadas, são de relevar outros aspetos, com incidência nos setores residencial, comercial, industrial e nos edifícios públicos, como sejam, a adoção de soluções de climatização eficientes ou a incorporação de soluções de sustentabilidade no processo de construção e de reabilitação do edificado, as quais deverão ser articuladas com uma política de reabilitação urbana que melhore o desempenho energético do edificado.

Numa perspetiva de avaliação e gestão de risco, importa ainda continuar a assegurar, com crescente garantia de qualidade, o provimento de informação atualizada e fidedigna relativa à qualidade do ar nas áreas urbanas, bem como a identificação das zonas críticas de intervenção, promovendo a conciliação das atividades poluidoras com o direito a um ambiente de qualidade para a saúde humana.

Este capítulo foi redigido considerando os contributos enviados pelas entidades com competências e conhecimentos específicos em cada um dos subdomínios temáticos, designadamente: AdP, AMP, AML, ANPC, APA, CCDR Alentejo, CCDR Algarve, CCDR Centro, CCDR LVT, CCDR Norte, ICNF, IMT, IPMA, LNEG, PSP e RAA.

Capítulo IV. Governança Urbana e Legislação



CAPÍTULO IV. GOVERNANÇA URBANA E LEGISLAÇÃO

IV. 21. Melhoria da legislação urbanística

Os anos de 1998/99 foram profícuos na produção de legislação em matéria de ordenamento de território e urbanismo. Em 1998, foi aprovada a primeira Lei de Bases de Ordenamento do Território e Urbanismo (LBOTU 98), seguida do Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial (RJIGT 99) conferido pelo DL n.º 380/99, de 22 de setembro, e do Regime Jurídico da Urbanização e Edificação (RJUE 99), através do DL n.º 555/99, de 16 de dezembro.

Na última década, foram também prosseguidas revisões relevantes dos quadros legislativos e administrativos com enfoque na simplificação, agilização e desmaterialização de procedimentos, na descentralização e desconcentração de competências na administração do território e na execução dos IGT. Foram aprovados os decretos regulamentares n.ºs 9, 10 e 11/2009, fundamentais para a harmonização nacional dos procedimentos de planeamento territorial, estabelecendo-se conceitos técnicos, normativos para a cartografia dos IGT e critérios de classificação e qualificação do solo, cuja atualização está presentemente em curso no quadro do novo RJIGT 2015 (DL n.º 80/2015, de 14 de maio).

Foi também elaborado um conjunto de normas técnicas e de procedimentos de atuação, com uma ampla variedade temática, contemplando esclarecimentos, linhas de orientação e regras para os vários atores intervenientes na prática do ordenamento do território e do urbanismo, de que se pode referir, a título de exemplo, o conjunto de obras editadas pela ex-DGOTDU, entre 1996 e 2011, designadamente as coleções 'Normas Urbanísticas', 'Sistema Urbano Nacional' e 'Política de Cidades' e publicações como 'As TIC na elaboração dos PROT', 'Combate à Desertificação — Orientações para os PROT', 'Eficiência Energética e Ordenamento do Território', 'Guia da Avaliação Ambiental dos PMOT', 'Guia das Alterações ao RJIGT', 'Guia dos Programas de Ação Territorial', 'Norma de Metadados do Ordenamento do Território e Urbanismo', 'Norma Técnica sobre o Modelo de Dados para o PDM', entre outras.

Salientam-se também as alterações ao RJUE relacionadas com a simplificação administrativa, a responsabilização de cada interveniente no processo de controlo prévio das operações urbanísticas e a desmaterialização processual, através da implementação de sistemas eletrónicos (plataformas) que permitem a interação entre a administração e os particulares/interessados. Estas alterações prosseguem objetivos de economicidade, eficiência e eficácia na organização e funcionamento da Administração Pública e de capacitação do poder local para o planeamento, bem como do acesso de todos à informação, nas diferentes fases dos respetivos procedimentos.

A promoção da reabilitação urbana constituiu igualmente um objetivo estratégico e um desígnio nacional, tendo tido lugar a alteração ao DL n.º 307/2009, de 23 de outubro, que estabelece o seu regime jurídico, operada pela Lei n.º 32/2012, de 14 de agosto. Destaca-se também a publicação do DL n.º 53/2014, de 8 de abril, que visa a adoção de medidas excecionais e temporárias de simplificação administrativa, complementares às medidas consagradas no regime jurídico, que reforçam o objetivo de dinamização dos processos administrativos de reabilitação urbana, designadamente por via da dispensa da aplicação de determinadas normas regulamentares supervenientes à construção nova.

A recente reforma do quadro legal, através da lei de bases gerais da política pública de solos, de ordenamento do território e de urbanismo (LBPPSOTU 2014, Lei n.º 31/2014, de 30 de maio), revogou o DL n.º 794/76, de 5 de novembro (Lei dos Solos), assim como a LBOTU 98, sob os dois grandes desígnios de reorganização do sistema de gestão territorial e de promoção da reabilitação urbana assente no princípio do desenvolvimento sustentável. Destaca-se também a publicação da Estratégia “Cidades Sustentáveis 2020”, pela RCM n.º 61/2015, de 11 de agosto.

O novo RJGT 2015 prevê uma nova estruturação de planos e programas — PNPOT, programas setoriais e programas especiais (âmbito nacional), programas regionais (âmbito regional), programas intermunicipais, planos diretores intermunicipais, planos de urbanização intermunicipais e planos de pormenor intermunicipais (âmbito intermunicipal) e PDM, PU e PP (âmbito municipal) — sustentado na simplificação de procedimentos, na coordenação das atuações e, fundamentalmente, na concentração de todas as regras vinculativas dos particulares, nomeadamente, a concentração, nos planos municipais, das normas dispersas pelos vários programas especiais, visando maior transparência e eficácia no processo de planeamento.

Igualmente relevante foi a integração das questões ambientais no desenvolvimento de planos, programas e políticas, através dos procedimentos de Avaliação Ambiental Estratégica (AAE), enquanto instrumento de apoio à tomada de decisão, nomeadamente, nos PMOT. Esta obrigação decorre da implementação dos diplomas relativos a esta matéria, designadamente o DL n.º 232/2007, de 15 de junho (Regime de Avaliação dos efeitos de Planos e Programas) articulado com o DL n.º 316/2007, de 19 de setembro, e com a Portaria n.º 1474/2007, de 16 de novembro. A prática tem sido desenvolvida também de acordo com os guias metodológicos para AAE (2007 e 2012), contribuindo, pelas boas práticas, *“para reforçar o compromisso da sociedade com o Desenvolvimento Sustentável, a gestão eficiente de recursos e a Economia Verde”*.

Este foi um importante período no progresso da legislação sobre ordenamento do território, desenvolvimento sustentável e das cidades. Portugal possui atualmente um sistema de IGT mais estruturado e abrangente, o que poderá solucionar alguns aspetos do ordenamento do território e responder aos novos desafios no domínio dos riscos, da gestão do território e do desenho urbano e da qualidade de vida dos cidadãos. Está

ainda em curso a integração das estratégias “Compromisso para o Crescimento Verde” e “Cidades Sustentáveis 2020”, no planeamento urbano e na gestão territorial.

No que se refere à RAA, esta passou a dispor, desde agosto de 2012 e pela primeira vez na sua história, do seu Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial (RJIGT-A) através da publicação do Decreto Legislativo Regional n.º 35/2012/A, de 16 de agosto, adaptado à realidade insular, arquipelágica e regional. Este diploma legal define o regime de coordenação dos âmbitos do sistema de gestão territorial, o regime de uso do solo e o regime de elaboração, acompanhamento, aprovação, execução e avaliação dos IGT.

O mesmo se passou na RAM que, em 2008, adaptou o RJIGT à região (RJIGT-M, Decreto Legislativo Regional n.º 43/2008/M, de 3 de dezembro). O estabelecimento de um Sistema Regional de Gestão Territorial trouxe melhorias muito significativas para elaboração de planos territoriais, designadamente para a revisão dos PDM. Na RAM o ordenamento do território teve uma evolução muito significativa nas últimas décadas, com a aprovação de um conjunto de planos e instrumentos estratégicos, seja a nível municipal, seja a nível sectorial e especial.

IV. 22. Descentralização e fortalecimento da Administração Local

No desenvolvimento do sistema de ordenamento e gestão do território nacional, iniciado pelo DL n.º 338/83, de 20 de julho, concretizado pelos DL n.º 176-A/88, de 18 de maio, n.º 151/95, de 24 de junho, e n.º 69/90, de 2 de março, estabeleceram-se, em 1998, as bases da política de ordenamento do território e de urbanismo, reafirmando-se os princípios da subsidiariedade, participação e responsabilidade. Desde 2007, estes têm vindo a merecer aprofundamento, com o reforço legal da autonomia municipal na participação, elaboração e execução dos instrumentos de planeamento e de gestão urbanística, e a possibilidade de contratualização com privados da elaboração e execução desses instrumentos.

Em 1999, são publicados dois diplomas relevantes no âmbito das atribuições e competências das autarquias locais. A Lei n.º 159/99, de 14 de setembro, veio prever a transferência de um conjunto de atribuições e competências para os municípios, de forma progressiva nos quatro anos subsequentes (prazo que foi sucessivamente prorrogado), a concretizar em diploma próprio. A Lei n.º 169/99, de 18 de setembro, por sua vez, aprovou o quadro de competências e regime jurídico de funcionamento dos órgãos das autarquias locais.

Verifica-se o reforço da autonomia do poder local, da melhor articulação entre a esfera de atuação da Administração Central e Local, conferindo-lhe, entre outras matérias, a classificação e qualificação do solo, cuja competência é atribuída exclusivamente aos municípios, abstendo-se a Administração Central dessa função. A nova LBPPSOTU 2014 e respetivos desenvolvimentos acentuam a distinção dessas competências, obrigando

inclusive à concentração num único plano — de nível municipal — de todas as regras que respeitem à classificação e qualificação do solo e vinculem diretamente todos os particulares.

Em 2007, com a nova lei das finanças locais (Lei n.º 2/2007, de 15 de janeiro) assistiu-se a um aprofundamento do regime financeiro dos municípios e das freguesias, aprofundando a descentralização e a autonomia do poder local, prevendo o processo de transferência de competências para os municípios e freguesias, concretizando assim o princípio da descentralização enquanto instrumento de redução da despesa pública e de operacionalização do princípio da subsidiariedade. Por outro lado, através do DL n.º 144/2008, de 28 de julho, operou-se também a transferência de um conjunto de atribuições e competências em matéria de educação (pessoal não docente, transportes escolares, ação social escolar, construção, manutenção e apetrechamento de estabelecimentos de ensino).

Ainda em 2008 são aprovados os regimes jurídicos do associativismo municipal e das áreas metropolitanas, respetivamente as Leis n.º 45 e n.º 46/2008, ambas de 27 de agosto. Já em 2013, foi aprovada a Lei n.º 11-A/2013, de 28 de fevereiro, que opera a agregação de freguesias, reduzindo o seu número de 4259 para 3091. No âmbito no regime jurídico das autarquias locais aprovado pela Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, atribuíram-se algumas competências originariamente municipais às freguesias, independentemente da respetiva dimensão e recursos, fazendo depender o seu efetivo exercício da celebração de acordos de execução limitados ao período do mandato autárquico, com os respetivos municípios, titulando a transferência de recursos financeiros, humanos e patrimoniais. Paralelamente, os órgãos autárquicos do município e das freguesias de Lisboa, por sua própria iniciativa e de comum acordo, operaram uma reorganização administrativa, criando 24 novas freguesias (onde anteriormente eram 53) e reforçando as respetivas competências, recursos humanos e financeiros.

A Lei n.º 75/2013 de 12 de setembro, reuniu num diploma os regimes jurídicos das autarquias locais, do associativismo autárquico de fins específicos, o estatuto das entidades intermunicipais (que anteriormente constava de duas leis autónomas - as Leis n.º 45 e 46/2008 de 27 de agosto) e o regime jurídico da transferência e da delegação de competências do Estado para as autarquias locais e para as entidades intermunicipais, mantendo a tradição legislativa e doutrinária nos termos da qual a transferência de competências se opera por via legislativa e a delegação de competências se concretiza mediante a celebração de contratos interadministrativos.

O Decreto-Lei n.º 30/2015 de 12 de fevereiro veio concretizar o âmbito das delegações de competências nos municípios e entidades intermunicipais no domínio das funções sociais. No seu âmbito foram celebrados 21 contratos interadministrativos, todos com municípios, para o conjunto das áreas da educação, saúde e cultura.

Salienta-se ainda o reforço de competências conferidas aos municípios neste período em matérias como a delimitação de várias servidões e restrições de utilidade pública, nomeadamente, a Reserva Ecológica Nacional ao abrigo das novas orientações estratégicas (RCM n.º 81/2012, de 3 de outubro), a Reserva Agrícola Nacional, os Planos Municipais de Defesa da Floresta Contra Incêndios, da Rede Natura 2000 e ainda a definição da Estrutura Ecológica Municipal. De mencionar também o papel fulcral de vários municípios em vários programas e iniciativas de âmbito nacional e regional, como, a título meramente exemplificativo, o ECO XXI, o CRE.Porto/FUTURO — projeto das 100.000 árvores na AMP, a contribuição e criação do Sistema de Indicadores de Desenvolvimento Sustentável, de programas de adaptação e mitigação dos efeitos das alterações climáticas, entre outros.

Na RAA, tem-se verificado, nos últimos anos, um acréscimo de envolvimento das autarquias locais nas matérias relacionadas com o desenvolvimento urbano, por via da existência de planos territoriais de âmbito municipal em todos os concelhos, em simultâneo com a sua cada vez maior responsabilização nas questões do urbanismo e da qualidade de vida urbana. Por outro lado, também a publicação do RJGT-A (Decreto Legislativo Regional n.º 35/2012/A, de 16 de agosto) acentuou a descentralização e o fortalecimento da administração local açoriana na gestão do território.

IV. 23. Melhoria da participação e dos direitos humanos no desenvolvimento urbano

Reconhecem-se progressos no leque de preocupações relacionadas com o desenvolvimento de uma cultura cívica valorizadora do ordenamento do território, ainda que os resultados se possam considerar limitados, particularmente tendo em conta que não chegou a ser efetivamente desenvolvida a plataforma sistematizada e transversal de acompanhamento e monitorização das dinâmicas territoriais e urbanas e das políticas de ordenamento territorial. No entanto, assinalam-se diversos desenvolvimentos importantes na partilha de informação sobre o ordenamento do território e o sistema de gestão territorial, assim como no diálogo e na participação pública.

Os sistemas de gestão territorial foram integrando o direito à informação e progressivas fases de participação pública, em que todos os interessados têm o direito a ser informados sobre a elaboração, aprovação, acompanhamento, execução e avaliação dos instrumentos de gestão territorial. Atualmente, a participação nos planos e programas territoriais é contínua e ao longo de todo o processo, embora não seja, ainda, tão participada com seria desejável.

Verificaram-se alterações significativas e transversais a vários domínios, relacionadas com a participação pública e acesso à informação nas diferentes fases de consulta pública facultadas por vários regimes jurídicos como o RJGT, o Regime Jurídico de Avaliação de Impacte Ambiental (RJAIA), o Regime Jurídico da Avaliação Ambiental

Estratégica (RJAAE) e o RJUE. A reforma do ordenamento do território é indissociável da partilha de informação entre todos os intervenientes no processo de planeamento, destacando-se as bases de dados abertas e variadas plataformas de troca e acesso de informação.

O Sistema Nacional de Informação Territorial (SNIT) e o Sistema de Informação de Regime Jurídico da Urbanização e Edificação (SIRJUE) e o portal 'Participa', este último criado em julho de 2015, entre outros sistemas e estruturas, ao nível nacional, disponibilizaram informação, ferramentas e outras formas de participação e acesso à cidadania aos níveis regional e local constituíram passos significativos no sentido da promoção e sensibilização cívica nestes domínios, carecendo de continuidade, amplitude e desenvolvimento, a acrescer ao reforço da capacitação técnica das instituições e dos agentes na administração do território.

Assistiu-se a uma crescente abertura e experimentação ao nível local de novas modalidades participativas na administração urbana, com destaque para as iniciativas dos orçamentos participativos, promovidos por um número crescente de municípios, constituindo uma nova forma de governação assente na participação direta dos cidadãos na identificação dos problemas e das necessidades locais, na definição de prioridades e na implementação e monitorização de projetos.

Surgiram também outras formas exploratórias e experimentais em programas focados em territórios urbanos desfavorecidos, como a 'Iniciativa Bairros Críticos', essencialmente em áreas urbanas localizadas nas AML e AMP, e as 'Parcerias para a Regeneração Urbana – Áreas Críticas'. Ambas as iniciativas visavam o desenvolvimento de soluções de regeneração de territórios urbanos apresentando fatores de vulnerabilidade crítica, através de intervenções sócio-territoriais integradas, incidindo não apenas sobre o suporte físico, mas referindo-se também ao desenvolvimento funcional, social, cultural e económico dos territórios intervencionados.

Por outro lado, apesar dos sucessivos ciclos políticos, assinala-se que não foi ainda possível encontrar modelos adequados de governança que permitam a participação consequente de agentes nos processos de formulação e de implementação das políticas, abrangendo não apenas os governos e outras instituições e autoridades públicas, mas também entidades não-governamentais, associações e iniciativas de cidadãos e determinadas formas de relacionamento com o setor privado e o setor cooperativo e social. Entre 1996 e 2012, Portugal manteve, ou mesmo regrediu, a sua posição no que respeita aos indicadores de governança mundiais. Face aos restantes Estados Membros da UE28, o nosso país situava-se, em 2012, na metade inferior da tabela quanto às seis dimensões dos indicadores agregados de governança do Banco Mundial, designadamente *participação e prestação de contas* (17.º lugar).

No caso da política regional de ordenamento do território e urbanismo, a legislação em vigor sobre a matéria na RAA, em linha com a legislação aplicável ao território nacional, determina que todos os cidadãos, bem como as associações representativas

dos interesses económicos, sociais, culturais e ambientais, têm o direito de participar na elaboração, alteração, revisão, execução e avaliação dos IGT elaborados, tanto pela administração regional, como pela administração local. Considerando os inúmeros IGT que têm sido aprovados nos últimos anos na RAA, entre os quais PDM, PU e PP, tem-se verificado uma crescente participação pública da população, essencialmente, nas matérias relacionadas com o desenvolvimento urbano das suas comunidades, em termos quantitativos e qualitativos.

IV. 24. Reforço da segurança urbana

As principais ações desenvolvidas pela Guarda Nacional Republicana (GNR) e a Polícia de Segurança Pública (PSP) neste âmbito materializaram-se na execução de diversos programas, destacando-se, na última década, os programas 'Idoso em Segurança', 'Comércio Seguro', 'Escola Segura' e 'Apoio à Vítima', enquadrado pela Diretiva Estratégica n.º 10/2006, de 24 de maio, que implementa o Programa Integrado do Policiamento de Proximidade na PSP, atualmente designado por MIPP. Este possui uma perspetiva integradora, transversal e instituidora de uma lógica de conjunto aos diversos *programas especiais*. A PSP tem vindo a executar e a ampliar os programas previstos através dos Agentes de Proximidade, designadamente as Equipas do Programa Escola Segura (EPES), e as Equipas de Proximidade e de Apoio à Vítima (EPAV).

Os programas de segurança de proximidade foram ampliados, permitindo encetar medidas de prevenção mais adequadas e sinalizar eventuais situações de risco (crianças e jovens, idosos, mulheres, deficientes, vítimas de crimes violentos), melhorar os mecanismos de apoio e atendimento às vítimas, aumentar os índices de participação de crimes e reforçar o sentimento de proximidade e confiança do cidadão para com as autoridades de segurança. A PSP incluiu, desde 2014, no seu Curso de Policiamento de Proximidade, um módulo atualizado sobre as mais recentes correntes de Prevenção Criminal através do Espaço Construído (CPTED). Tal módulo sustenta conceptualmente as avaliações que, no âmbito da segurança pública e urbanismo, os operacionais vão efetuar nas suas áreas de responsabilidade, promovendo a segurança objetiva e subjetiva junto da comunidade residente e dos grupos especialmente vulneráveis.

Assinalam-se também resultados relevantes no âmbito da articulação da revisão dos PDM com os Planos de Mobilidade, tendo sido detetada uma melhoria da sensibilidade municipal nestas matérias, ainda que, sendo medidas de implementação gradual, os seus impactos sejam pouco expressivos em termos globais, já que não são muitos os PDM revistos nestas condições. Já no que respeita ao combate à sinistralidade e à execução do Plano Nacional de Segurança Rodoviária (PNSR), os resultados são particularmente positivos. O contexto de crise económica dos últimos anos teve também uma quota-parte de responsabilidade na prossecução dos resultados, ao

contribuir para a redução do uso do automóvel e, conseqüentemente, para a diminuição da sinistralidade.

No período em análise, verificou-se uma diminuição dos acidentes com vítimas em 38%. Porém, esse decréscimo foi menos acentuado nos acidentes verificados dentro da localidade, 28%, contra 57% fora das localidades. Apesar de a diferença ser menor, as vítimas mortais também diminuíram mais fora das localidades, 80%, contra 73% verificado dentro das localidades. Relativamente à sinistralidade com velocípedes, verifica-se um aumento dos acidentes com vítimas dentro das localidades (28%), em contraponto com a diminuição verificada fora das localidades (48%). A diminuição do número de mortos condutores de velocípedes, foi semelhante dentro e fora das localidades, cerca de (70%). Sobre os atropelamentos, também se tem verificado uma diminuição mais forte fora das localidades (94%) do que dentro das localidades (63%). Tendência que se verifica também no que respeita às vítimas mortais peões, com uma diminuição fora e dentro das localidades de, respetivamente, 92% e 88%.

Observa-se que o projeto e a construção do edificado e o ordenamento do espaço público não consideram, geralmente, as características e necessidades de alguns utilizadores, particularmente os mais vulneráveis, como as crianças, os jovens, as pessoas idosas, as mulheres e os deficientes. Persistem diversos obstáculos e problemas em termos de acessibilidade, mobilidade e segurança, resultantes dos elementos construídos que integram o espaço urbano. Nas últimas décadas, não se registou uma alteração significativa nesta matéria, particularmente crítica. Não obstante algumas iniciativas que visam aumentar a mobilidade pedonal e a opção por modos de deslocação suaves, mantém-se a deficitária manutenção e fiscalização dos espaços de jogo e recreio e campos de jogos, e a inexistência de requisitos específicos na legislação aplicável à construção, para a redução do risco de determinado tipo de acidentes com crianças, apresentando os Regulamentos Municipais de Urbanização e Edificação requisitos distintos entre si.

Considerando a realidade urbana da RAA, manifestamente através da existência de apenas seis cidades consideradas de média ou pequena dimensão no contexto nacional e internacional, bem como o facto de grande parte da população ainda residir em freguesias rurais, este não tem sido um assunto preocupante. Contudo, desde há cerca de 5 anos que a cidade mais populosa dos Açores, Ponta Delgada, possui polícia municipal que exerce funções de polícia administrativa, prioritariamente nos seguintes domínios: fiscalização do cumprimento das normas regulamentares municipais; fiscalização do cumprimento das normas de âmbito nacional ou regional cuja competência de aplicação ou de fiscalização caiba ao município; aplicação efetiva das decisões das autoridades municipais. Exerce, ainda, funções nos seguintes domínios: vigilância de espaços públicos ou abertos ao público, designadamente de áreas circundantes de escolas, em coordenação com as forças de segurança; vigilância nos transportes urbanos locais, em coordenação com as forças de segurança; intervenção em programas destinados à ação das polícias junto das escolas ou de grupos específicos de cidadãos; guarda de edifícios e equipamentos públicos municipais, ou

outros temporariamente à sua responsabilidade; regulação e fiscalização do trânsito rodoviário e pedonal na área de jurisdição municipal.

IV. 25. Melhoria da inclusão social e da equidade

Os processos drásticos de transformação estrutural que se têm registado nos últimos anos — demográficos, de envelhecimento, de inovação tecnológica, de pobreza ou risco de pobreza, de isolamento, ambientais — e os seus efeitos territoriais, constituem um repto acrescido à capacidade de resposta dos recursos institucionais e não institucionais e à coordenação intersectorial e programação coordenada de serviços e equipamentos sociais, nomeadamente orientada para a promoção da qualidade de vida dos cidadãos idosos (incluindo o designado *envelhecimento ativo*) e dos cidadãos com mobilidade reduzida, bem como para a prestação de cuidados às crianças.

Os territórios urbanos têm sido sede prioritária das medidas de promoção da inclusão e coesão social, considerando os fenómenos e processos associados à exclusão social que aí têm lugar, como a pobreza, as dificuldades no acesso à habitação, equipamentos e serviços, agravados pela expansão das áreas urbanas e a deslocalização demográfica para as periferias. Estes problemas de carência e de vulnerabilidade social e económica vêm assumindo, particularmente desde 2010, contornos preocupantes aos níveis individual, familiar e coletivo, sobretudo num quadro de diminuição dos rendimentos disponíveis e de agravamento do desemprego, que contribuem para aumentar a sua incidência e intensidade.

O Inquérito às Condições de Vida e Rendimento, realizado em 2014 sobre rendimentos do ano anterior, indica que 19,5% das pessoas estavam em risco de pobreza em 2013 (face a 18,5% em 2006). Este aumento de 1 p.p. traduz a redução do contributo das transferências sociais, relacionadas com a doença e incapacidade, família, desemprego e inclusão social para a redução do risco de pobreza (6,8 p.p. em 2013 face a 6,6 p.p. em 2006). O aumento do risco de pobreza abrangeu todos os grupos etários, à exceção das pessoas com 64 ou mais anos que passam de 26,1% em 2006 para 15,1% em 2013. Os menores de 17 anos foram os mais afetados passando de um peso relativo de 19,8% para 25,6%. A maior redução do risco de pobreza no escalão etário mais elevado revela o contributo dos rendimentos provenientes de pensões de reforma e sobrevivência.

Com efeito, os rendimentos provenientes de pensões de reforma e sobrevivências e as transferências sociais têm tido um contributo muito significativo na redução do risco de pobreza. Em 2013, considerando apenas os rendimentos do trabalho, de capital e transferências privadas, e antes de qualquer transferência social, essa taxa de risco de pobreza atingia 47,8% (com aumento registado face a 2006 - 40,2%), a qual baixa para 19,5% após pensões e transferências sociais. A persistência da população em situação de pobreza para um período de referência de 4 anos regista também uma

evolução desfavorável: em 2007 era de 8,5%, para passar a ser de 11,4% em 2013. Numa perspetiva de ciclo de vida, as disparidades entre homens e mulheres na exposição à pobreza revelam, globalmente, sempre taxas mais elevadas para as mulheres do que para os homens.

Tendo em conta o grau de urbanização em Portugal, a população residente nas cidades, apesar de apresentar a menor taxa de risco à pobreza, por comparação com os subúrbios ou as zonas rurais (tanto em 2006 como em 2013, 13,1% e 17,1%, respetivamente), foi nos territórios mais urbanos que a taxa de variação foi mais elevada (23,4%), taxa essa que se eleva quando incluídos os custos da habitação (24,8%).

O estudo 'Tipificação das Situações de Pobreza e Exclusão Social' atualizado pelo Instituto da Segurança Social, I.P. (ISS), em 2013, com a publicação dos resultados definitivos dos Censos, regista, para o período em análise, uma evolução de sinais contraditórios nas manifestações da pobreza e exclusão social em Portugal Continental: dos 24 indicadores considerados, 15 registam dinâmicas positivas de evolução nalgumas dimensões de análise, destacando-se a maior cobertura das respostas sociais ao nível dos idosos e da primeira infância (*cf.* Capítulo I.4.), os processos de qualificação escolar e profissional (*cf.* Capítulo I.3.), as melhorias das condições habitacionais (*cf.* Capítulo VI.35. e VI.36.), a redução do peso da população com doenças infecto-contagiosas e o aumento do nível de rendimentos seja pelos valores pagos em sede de IRS, seja pela subida do valor médio anual das pensões. De referir, no entanto, que os indicadores que traduzem a dimensão da privação devem ser relativizados tendo em consideração o aumento da carga fiscal.

Desde a criação, em 1990, do Programa Nacional de Luta Contra a Pobreza, através da RCM n.º 8/90, de 20 de março, tem-se assistido à implementação de vários programas que visam, de forma multissetorial e integrada, promover o desenvolvimento de projetos dirigidos a territórios onde pobreza e exclusão social justificam intervir prioritariamente, como o Programa para a Inclusão e Desenvolvimento – PROGRIDE (Despacho n.º 6165/2005), os Contratos Locais de Desenvolvimento Social (Portaria n.º 396/2007) e o Programa BIP-ZIP — Bairros e Zonas de Intervenção Prioritária de Lisboa (Proposta 725/2010). Por outro lado, está também implementado em todos os concelhos de Portugal Continental, o Programa Rede Social, criado em 1997 (RCM n.º 197/97, de 18 de novembro) e regulamentado em 2006 (DL n.º 115/2006, de 14 de junho). As redes sociais são estruturas de parceria alargada que, através de um planeamento estratégico da intervenção social local, articulam a intervenção dos diferentes agentes locais, públicos e privados, assentes nos princípios da subsidiariedade, integração, articulação, participação, inovação e igualdade de género.

Na RAA, tem-se verificado, nos últimos anos, um forte incremento de políticas sustentadas destinadas à inclusão social e à equidade, particularmente através da aposta na disponibilização de equipamentos coletivos, bem como no apoio a entidades associativas, instituições particulares de solidariedade social, casas do povo, entre

outras da sociedade civil, cujo papel nestes domínios se tem mostrado determinante para a manutenção da paz social.

A resolução dos problemas associados ao crescente desemprego, à pobreza e exclusão social na RAM constitui uma preocupação transversal do governo regional e da sociedade civil que se encontra consubstanciada em vários documentos de políticas e estratégias de desenvolvimento regionais, destacando-se o Programa Regional para a Intervenção Social (PRIS 2012-2015), assente no princípio metodológico de reforço da parceria como forma privilegiada de gestão social participada e envolvimento/participação direta dos vários parceiros.

IV. 26. Dificuldades encontradas e lições aprendidas neste Capítulo

As reformas legislativas que tiveram lugar num período mais recente e aquelas que se encontram ainda em curso, em matéria de políticas de solos, ordenamento do território e urbanismo, edificação, acesso à habitação, cadastro e cartografia, têm visado, face aos desajustamentos territoriais e jurídicos registados, fomentar uma mudança do paradigma urbano e um desenvolvimento territorial mais harmonioso, coeso, integrado e sustentável, tendo-se verificado um grande esforço de desmaterialização, simplificação, de congregação e de articulação entre os diversos regimes jurídicos, o qual importa prosseguir.

Não obstante estes avanços, os enquadramentos legais caracterizam-se pela ausência de estabilidade, dado o ritmo de alterações legislativas verificado, e por uma certa dispersão legislativa que ainda persiste, não obstante os esforços feitos nos últimos anos no sentido da articulação e integração de regimes e diplomas legais conexos. Simultaneamente, persistem carências em matéria de cooperação institucional, entre os vários níveis de governo da Administração Pública, central, regional e local, e destes com as restantes entidades e agentes, públicos e privados, responsáveis por intervenções no território. A concertação estratégica, num quadro de inovação e de geração de valor económico e social e de diferenciação de respostas em função de contextos e públicos, exige, nas suas diferentes dimensões, conhecimento, competências, ferramentas e cooperação entre atores.

Constata-se, por outro lado, que, apesar da maior autonomia do poder local e da otimização de procedimentos de articulação com o poder central, nem sempre o alargamento das atribuições e competências transferidas ou delegadas nas autarquias locais, em matéria de ordenamento do território, foi totalmente acompanhado dos respetivos recursos humanos, patrimoniais e financeiros necessários para a sua completa concretização, nem pelos mecanismos imprescindíveis para garantir uma efetiva responsabilização e fiscalização das respetivas atuações.

No caso da repartição de competências entre municípios e freguesias, o modelo resultante da Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, assenta na previsão de um conjunto

de competências que, sendo originariamente dos municípios, passam a ser assumidas pelas freguesias (*delegação legal*). Sobre estas, municípios e freguesias terão de alcançar um entendimento com vista à celebração de acordos de execução que prevejam a transferência, para as freguesias, dos recursos humanos, financeiros e patrimoniais necessários ao seu exercício. Na vigência desta solução legislativa, têm-se registado algumas situações de impasse ou atraso na negociação dos acordos, sendo também de notar que a reorganização administrativa do território, que procedeu à redução do número de freguesias de 4.259 para 3.091, encontrou alguma resistência junto das populações e dos agentes políticos das freguesias que foram objeto de agregação.

No período em apreço, deu-se curso à integração de modelos de participação pública, facilitação do acesso à informação e criação de fases de consulta pública previamente aos processos de decisão, registando-se ainda, contudo, défices de participação pública, particularmente no que se refere ao efetivo envolvimento dos cidadãos, nomeadamente desde o início dos procedimentos, numa ótica de *participação preventiva*. Não obstante a obrigatoriedade legal de se incorporarem mecanismos de participação pública nos processos de planeamento, é reconhecida a debilidade de uma cultura de planeamento e de participação em Portugal.

Acresce que não chegou a ser desenvolvida uma plataforma sistematizada e transversal de acompanhamento e monitorização das dinâmicas territoriais e urbanas e das políticas de ordenamento territorial. Nos próximos anos, a digitalização dos serviços e a diversificação dos canais de interação com os cidadãos e com as empresas devem prosseguir no reforço da participação e monitorização das políticas e no processo de modernização através das TIC, assumindo-se estes sistemas e tecnologias como elementos fundamentais de valorização territorial.

Em matéria de segurança urbana, observa-se que as principais dificuldades encontradas se relacionam com o desconhecimento, por parte de projetistas, construtores e municípios, das boas práticas e normas técnicas relacionadas com o projeto e construção do edificado e do ordenamento do espaço público baseados nos seus utilizadores, e no reconhecimento dos seus direitos e vulnerabilidades.

No que concerne à inclusão social e à equidade, apesar do reforço de um conjunto de medidas e programas sociais destinados a combater as formas de pobreza e exclusão mais severas e duradouras, de que se destaca o Programa de Emergência Social sobre os fenómenos de pobreza acentuados pela crise económica e financeira, persiste um elevado nível de pobreza e de exclusão social em Portugal, sendo de salientar a emergência dos chamados *novos pobres*, pessoas da classe média que, devido a situações de desemprego, endividamento ou outras, se vieram a enquadrar nesta nova categoria. A partir da experiência adquirida com os modelos de governação desencadeados foi, em geral, possível garantir que as parcerias salvaguardassem equilibradamente a relação entre Administração Central, autarquias e setor social,

bem como a relação entre escalas territoriais (supramunicipal, municipal e sub-municipal).

Destaca-se, igualmente, a incorporação de questões relacionados com a inclusão social e a equidade nos IGT e nos serviços públicos em geral e a criação de legislação própria específica, assim como um aumento e diversificação dos atores que desenvolvem intervenções na esfera social, tendo o terceiro sector assumido cada vez mais o seu papel de parceiro estratégico essencial. É, no entanto, necessário garantir que todos os atores relevantes tenham uma participação efetiva, importando também promover mecanismos de participação das populações na configuração das intervenções e capacitá-las para um maior envolvimento nos processos.

Com o Programa Rede Social, foi possível enquadrar uma parte importante das parcerias de carácter social ao nível territorial, promovendo uma cultura de coesão social, baseada no conhecimento das especificidades dos territórios e na articulação territorial de políticas públicas de combate à pobreza e exclusão social por via do diagnóstico e do planeamento para o desenvolvimento social local. Outros programas, como os Contratos Locais de Desenvolvimento Social, revelaram que a integração dos indivíduos e das famílias e a promoção de uma cultura de coesão social, quando realizadas com intervenções territorializadas e em articulação com vários sectores (segurança social, saúde, educação, emprego e formação), alcançam melhores resultados face às necessidades específicas de zonas geográficas mais afetadas pela pobreza ou dos grupos-alvo com risco mais elevado de discriminação ou exclusão. Por estes motivos, consubstancia-se como uma lógica de intervenção a aprofundar.

IV. 27. Questões e desafios futuros a abordar numa Nova Agenda Urbana

A revisão do quadro da política solos, de ordenamento do território e de urbanismo e do modelo financeiro para o futuro incide na adoção de regras de contenção dos perímetros urbanos e de desincentivo de “solos expectantes”, em favor de um desenvolvimento urbano, não só planeado, mas também condicionado à prévia programação e contratualização, com verificação preliminar da efetiva viabilidade económica e financeira dos investimentos públicos e privados. As políticas públicas relativas ao desenvolvimento urbano plasmadas na legislação centram-se, designadamente, na reabilitação e regeneração urbana, nos desafios da recuperação e atração dos centros históricos, na definição de estratégias para a habitação, no mercado de arrendamento urbano e na evolução do conceito de cidades (*ciudades sustentáveis, cidades analíticas, smart cities*). Releva também a ênfase na monitorização e avaliação das políticas públicas, incluindo a necessidade de estabelecimento de indicadores.

Neste contexto, importa conferir estabilidade ao quadro legislativo, aprofundando a simplificação dos processos administrativos e desmaterialização processual, assim como a responsabilização de cada interveniente no processo de controlo prévio à

tomada de decisão. Mais do que em alterações legislativas, os desafios centram-se, sobretudo, na mudança de práticas e comportamentos, nalguns casos há muito enraizados, e na criação de condições para a efetiva implementação dos modelos preconizados, seja no quadro jurídico, seja nos diversos instrumentos de planeamento. A este respeito, é fundamental assegurar as condições essenciais para a adoção de modelos de governança multinível que permitam executar, de forma integrada, o desenvolvimento do território, potenciando uma interação vertical, horizontal e em rede dos agentes nos vários níveis territoriais. São também cruciais, por um lado, o reforço das capacidades de regulação, supervisão e fiscalização nos domínios do ordenamento do território e urbanismo e, por outro, a garantia dos recursos humanos, patrimoniais e financeiros necessários ao pleno aprofundamento da desconcentração e descentralização administrativas.

No âmbito da reforma do Estado, assume particular relevo o aprofundamento da descentralização de competências através da transferência de competências em matéria de educação, saúde, cultura, ação social, bem como o alargamento a outras áreas, designadamente aos transportes, habitação, proteção civil, ambiente e economia. A assunção de competências na área dos transportes é uma questão particularmente atual, tendo os municípios já manifestado a intenção de assumir o controlo das empresas de transportes coletivos de Lisboa e Porto.

O novo regime jurídico das entidades intermunicipais resultante da Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, aponta no sentido do desenvolvimento de formas de articulação da ação dos municípios ao nível intermunicipal, designadamente no que respeita ao aproveitamento dos recursos disponíveis, com particular expressão na gestão partilhada de serviços e respetiva delegação de competências nas entidades intermunicipais, na criação de serviços intermunicipalizados ou de empresas intermunicipais, bem como no reforço da gestão e coordenação ao nível intermunicipal de redes de âmbito metropolitano nas áreas dos transportes, ambiente, economia, entre outros. Refira-se, também, como desafio a própria legitimação democrática das AM e das CCDR, num quadro que se perspetiva vir a ser concretizado brevemente

Os sistemas e estruturas de disponibilização de informação, de ferramentas e de outras formas de participação e acesso à cidadania, aos níveis nacional, regional e local, carecem de continuidade, amplitude e desenvolvimento, a acrescer ao reforço da capacitação técnica das instituições e dos agentes na administração do território, sendo essencial implementar e ajustar os processos de participação pública em função das áreas de intervenção.

No que se refere à segurança urbana, o projeto e a construção do edificado e o ordenamento do espaço público devem garantir que as características e necessidades de todos os seus utilizadores são consideradas, particularmente os mais vulneráveis, como é o caso das crianças, jovens e idosos, assim como deficientes e mulheres, de forma a eliminar obstáculos em termos de acesso e mobilidade (nomeadamente o

rodoviário), e promover uma utilização mais equitativa do espaço público nas zonas urbanas. É também necessário que a legislação aplicável à construção remeta os requisitos técnicos do edificado para as normas de segurança respetivas, de forma a eliminar o risco de acidentes relacionados com os elementos construtivos, devendo estes requisitos aplicar-se também às construções pré-existentes. Paralelamente, é necessário garantir a manutenção das condições de segurança nos espaços e ambientes já existentes, através de processos eficazes de inspeção e fiscalização.

Quanto à inclusão social e equidade, persiste a necessidade de estratégias de articulação ao nível nacional que, focadas num crescimento agregado e em objetivos de equidade territorial, se pautem por promover complementaridades entre regiões em depleção e regiões dinâmicas sob os pontos de vista demográfico e económico. Há importantes desafios que se colocam, especialmente em matéria de envelhecimento da população e a sua muito desigual distribuição territorial, bem como da dotação e, sobretudo, da alocação equilibrada do país e das regiões em termos de equipamentos e serviços.

Sendo os fenómenos de fragmentação urbana e social causa de exclusão, de insegurança e de falta de equidade no acesso às funções urbanas, releva-se neste âmbito a importância de se promoverem políticas de regeneração urbana integradas, através do estabelecimento de parcerias público-públicas e de parcerias com agentes locais, baseadas no objetivo de contratualizar a inclusão social das populações-alvo. Importa fomentar o envolvimento contínuo de todos os atores da cidade nos processos de planeamento e de execução, garantindo a prossecução do interesse público no desenvolvimento dos projetos e possíveis parcerias, destacando-se ainda o papel da cultura e economia criativa como alavanca estratégica do desenvolvimento sustentável.

As metas definidas por Portugal de reduzir, até 2020, pelo menos 200 mil pessoas em risco de pobreza e exclusão social e de atingir uma taxa de emprego de 75% entre a população entre os 20 e os 64 anos, coloca o desafio de uma efetiva articulação das políticas setoriais relevantes e o reforço das parcerias locais e do diálogo entre os parceiros sociais e da economia social, segundo uma abordagem integrada, multidimensional e territorializada da intervenção social, alicerçada em dois grandes vetores de atuação, que se complementam e reforçam: políticas preventivas e de intervenção precoce; políticas reparadoras e de ativação.

Assim, é necessário, nomeadamente: (i) promover o emprego através da criação e interação de serviços de proximidade, visando a inserção profissional e o aconselhamento e encaminhamento personalizado para populações vulneráveis, como desempregados, trabalhadores precários, população em risco de pobreza; (ii) sinalizar e monitorizar localmente as situações mais vulneráveis em termos de risco de pobreza, trabalho infantil e isolamento dos idosos; (iii) dinamizar serviços e densificar redes locais de apoio domiciliário, familiar e comunitário; (iv) e monitorizar as necessidades

locais de emprego e a oferta diferenciada e direcionada de ações de formação profissional.

Este capítulo foi redigido considerando os contributos enviados pelas entidades com competências e conhecimentos específicos em cada um dos subdomínios temáticos, designadamente: AML, AMP, ANMP, ANSR, APSI, CCDR Alentejo, CCDR Algarve, CCDR Centro, CCDR LVT, CCDR Norte, DGAL, ISS, PSP e RAA.

Capítulo V. Economia Urbana



CAPÍTULO V. ECONOMIA URBANA

V. 28. Melhoria das finanças autárquicas

O exercício das atribuições e competências cometidas às autarquias locais está necessariamente correlacionado com a sua capacidade financeira, sendo que o financiamento das autarquias locais provém, sobretudo, das transferências do Orçamento do Estado, da cobrança de impostos e da cobrança de taxas, tarifas e preços por serviços prestados e do rendimento de bens próprios.

Entre 1995 e 2015, a base de atuação tributária dos municípios tem vindo a ser alargada e diversificada. Com a aprovação da Lei das Finanças Locais (Lei n.º 2/2007, de 15 de janeiro), os municípios passaram a ter o poder de fixar isenções totais ou parciais relativamente aos impostos e outros tributos próprios – poder esse que, no que se refere aos impostos, carece de regulamentação. Também passou a ser prevista uma participação no IRS dos sujeitos passivos com domicílio fiscal na respetiva circunscrição territorial, numa taxa a fixar por cada município até 5% daquele valor, estando a medida atualmente em vigor.

Esta lei passou a regular de modo mais desenvolvido o endividamento dos municípios, prevendo um conjunto de regras com vista a limitar esse endividamento e a assegurar o saneamento e o reequilíbrio financeiros dos municípios em situação de desequilíbrio financeiro conjuntural ou estrutural. A situação de endividamento dos municípios levou à adoção, em 2012, de um Programa de Apoio à Economia Local, com o objetivo de proceder à regularização do pagamento de dívidas dos municípios a fornecedores vencidas há mais de 90 dias (Lei n.º 43/2012, de 28 de agosto).

No desenvolvimento da preocupação com o equilíbrio financeiro dos municípios, o novo regime financeiro das autarquias locais e entidades intermunicipais (RFALEI - Lei n.º 73/2013, de 3 de Setembro) procurou *“criar regras mais simples, mas ao mesmo tempo mais exigentes e coerentes, no que respeita, nomeadamente, ao equilíbrio orçamental, aos limites da dívida, aos mecanismos de recuperação financeira, à prestação de contas individual e consolidada e à auditoria externa e certificação legal de contas”*¹³. Foi criado um sistema de alertas precoces para detetar situações de desvio na gestão orçamental e evitar situações de desequilíbrio financeiro, que, a ocorrerem, implicam a adoção de medidas de ajustamento que podem levar, caso a situação financeira seja de rutura, ao recurso ao Fundo de Apoio Municipal.

O Fundo de Apoio Municipal (FAM), regulamentado pela Lei n.º 53/2014, de 25 de agosto, alterada pela Lei n.º 69/2015, de 16 de julho, tem por objeto a recuperação financeira dos municípios. Para o efeito é celebrado um contrato entre o FAM e o

¹³ Exposição de motivos da Proposta de Lei n.º 122/XII/2.ª

município (Programa de Ajustamento Municipal) que contém medidas de reequilíbrio orçamental e de reestruturação financeira podendo, caso essas medidas se mostrem insuficientes, ser prestada assistência financeira (empréstimo). O recurso a este mecanismo pode ser obrigatório ou facultativo: é obrigatório quando a dívida total dos municípios, nos termos do RFALEI, excede 3 vezes a média das receitas correntes líquidas dos últimos 36 meses, sendo facultativo quando a dívida total excede 2,25 vezes média das receitas correntes líquidas dos últimos 36 meses. Com base na experiência adquirida o Fundo Apoio Municipal será objeto de revisão por forma a obter ganhos de eficiência e de eficácia.

A par destas iniciativas, foram também promovidas e concedidas operações de financiamento aos Municípios tendo em vista a redução significativa dos prazos de pagamento a fornecedores de bens e serviços. Os financiamentos efetuados neste âmbito correspondem a uma parcela de 60% concedida por instituições financeiras e 40% pelo Estado, com carência de juros durante o prazo do financiamento bancário.

Recentemente, a instabilidade económica mundial e a crise sistémica resultante da fragilidade do sistema financeiro, conduziram a economia portuguesa à necessidade de assistência internacional. Esta situação teve como consequência a implementação de um esforço profundo de reequilíbrio económico e financeiro e, particularmente, de controlo da despesa, que se repercute na redução dos recursos disponíveis para a prossecução das políticas públicas. A análise agregada das finanças municipais revela que os municípios portugueses sofreram uma forte redução das suas receitas a partir de 2009, regredindo no ano de 2014 aos níveis de receitas de 2002. Esta situação originou uma redução considerável das suas despesas, sobretudo de investimento, mas também através de uma significativa redução na sua atividade, registando geralmente saldos de execução orçamental positivos. Adicionalmente, o sector local levou a cabo uma redução considerável na sua dívida ao longo destes últimos anos, contribuindo para a redução da dívida pública em Portugal, bem como, atentos os seus sucessivos superávites orçamentais, para a redução do défice público como um todo.

V. 29. Reforço e melhoria de acesso ao financiamento da habitação

A análise da evolução do parque habitacional português espelha o ritmo de construção elevado das últimas décadas. As cidades portuguesas cresceram muito e a um ritmo acelerado, com poucas preocupações em termos de eficiência urbana. Portugal viveu um ciclo de expansão urbana que durou aproximadamente 50 anos. A partir das décadas de 60 e 70, com o aumento da população nas cidades, em busca de emprego nas indústrias e nos serviços, desencadeou-se uma forte procura por habitação que conduziu ao aumento do parque edificado, sobretudo nas periferias urbanas. O crescimento económico e o aumento do poder de compra durante as décadas de 80 e 90 levaram a que as famílias pudessem comprar habitação própria, estimuladas pelo acesso facilitado ao crédito bancário, pela queda das taxas de juro e pelos benefícios fiscais. Desta forma, Portugal Continental passou de uma situação de deficiência

crónica de habitação para uma de excesso de parque habitacional, tornando-se um país fundamentalmente de proprietários. Na última década, o crescimento da população portuguesa abrandou e praticamente estagnou (crescimento de apenas 2% de 2001 para 2011), enquanto o crescimento habitacional continuou e até se acelerou. Em 2011, a situação do excedente habitacional agravou-se face a 2001, tendo-se registado um total de cerca de 735 mil alojamentos vagos, correspondendo a um acréscimo de 35% relativamente à década anterior (INE I.P., 2012). Simultaneamente, o mercado de arrendamento revelou uma fraca dinâmica, sendo que apenas 15% dos alojamentos familiares não ocupados estavam disponíveis para arrendamento. No conjunto do país, o número de alojamentos disponíveis para arrendamento aumentou de 80 mil para 110 mil, entre 2001 e 2011, o que representa uma evolução positiva face a um ponto de partida muito baixo. No mesmo período, o valor médio das rendas aumentou 91%, passando de 123€ para 235€, o que, contudo, corresponde a valores inferiores aos valores médios dos encargos mensais com habitação própria (INE, 2012). Somam-se a percentagem elevada de fogos devolutos e degradados e ainda a frequência elevada de segunda habitação, geralmente destinada a um uso sazonal.

Observa-se assim a persistência de um desfasamento entre as práticas e políticas urbanísticas e de habitação e as reais necessidades sociais e demográficas. Foram sobretudo os impactos da crise económico-financeira que conseguiram refrear estas tendências, com uma nota positiva relacionada com a maior dinâmica que se tem vindo a registar no mercado de arrendamento, devido não só aos impactos da crise, mas também à reforma do regime jurídico do arrendamento urbano, em 2012.

Desta forma, desde 2008, assistiu-se à inversão da tendência de aquisição de habitação própria e permanente para soluções de arrendamento, que resultaram, contudo, mais do que de políticas públicas, do sobre-endividamento privado e do reduzido acesso ao crédito da economia portuguesa no contexto de crise financeira, em contraste com os anos precedentes. Em 2012 foi publicada a reforma do arrendamento urbano (Lei n.º 31/2012, 14 de agosto) que permitiu dinamizar o mercado de arrendamento, com vista à promoção de uma crescente oferta de fogos e à consequente redução do valor das rendas. No domínio do arrendamento público, ainda não foi aprovado um regime que regule as especificidades do arrendamento de fim social e que garanta uma gestão do património habitacional público mais eficiente e eficaz.

Relativamente aos vários programas públicos relacionados com o sector da habitação (operações não-reembolsáveis, suportadas exclusivamente pelo Orçamento do Estado), estes podem agrupar-se em sete grandes conjuntos (o capítulo V.30. especifica alguns destes programas de forma mais exaustiva):

- Bonificações dos empréstimos bancários para a construção e aquisição de habitação;
- Programas de realojamento, nomeadamente os acordos de colaboração celebrados nos termos do DL n.º 226/87, de 6 de junho, (regime de cooperação entre a administração central e local em programas de habitação social para

- arrendamento), o Programa Especial de Realojamento (PER), criado em 1993 e o programa PROHABITA, iniciado em 2004 (*cf.* Capítulo VI.35.);
- Incentivos ao arrendamento, com particular destaque para o Incentivo ao Arrendamento por Jovens (IAJ), iniciado em 1992, e transformado no Porta 65 Jovem em 2007;
 - Programas de apoio à reabilitação de edifícios (RECRIA, REHABITA e RECRIPH);
 - Subsídios de renda da responsabilidade da segurança social, essencialmente os de regime geral, bem como os subsídios especiais para arrendatários com deficiência e arrendatários com carência económica, que praticamente foram extintos em 2010;
 - Promoção direta dos extintos Fundo de Fomento da Habitação (FFH) e IGAPHE, que se reporta à promoção de empreendimentos habitacionais;
 - Por último, as operações a fundo perdido dos extintos FFH e IGAPHE relativas a Contratos de Desenvolvimento de Habitação.

O movimento cooperativo em Portugal deu um contributo essencial (embora desigual em termos regionais) para o acesso à habitação aos jovens e à classe média baixa e baixa. Foi talvez a única resposta possível para a lacuna gravíssima provocada pelo colapso do mercado regular de arrendamento. A crise do imobiliário a partir de 2008-2011 levou também ao colapso financeiro e à falência de grande parte destas cooperativas de habitação, eliminando um recurso chave no acesso à habitação, quando o mercado de arrendamento não funciona ainda eficazmente.

Entre 1987 e 2011, o Estado Português despendeu 9,6 mil milhões de euros, dos quais 73,3% são referentes a bonificações de juros de crédito à construção ou à aquisição de habitação. Em segundo lugar, surgem os programas de realojamento, onde se verifica um peso de 14,1%, seguindo-se os incentivos ao arrendamento com 8,4%. Os restantes programas têm uma expressão residual, representando o seu conjunto 4,1% do total.

V. 30. Apoio ao desenvolvimento da economia local

Ao longo dos últimos 20 anos assistiu-se a uma evolução do nível do desenvolvimento da economia local.

A aposta na criação de polos regionais e locais de competitividade e a aposta na qualificação do emprego permitiu, nalguns casos, reforçar o desenvolvimento da economia local. O acréscimo potencial dos recursos imprescindíveis à produção do conhecimento científico, a criação de redes de inovação que facilitam a aplicação do conhecimento produzido à atividade económica e a promoção do empreendedorismo de base tecnológica contribuíram, por sua vez, para reforçar a competitividade.

Em termos de instrumentos de apoio financeiros de cariz territorial, no âmbito dos últimos três quadros comunitários de apoio, surgiram várias iniciativas que procuraram contribuir para reforçar o desenvolvimento da economia local.

Nas medidas de âmbito nacional, destaca-se o Programa COMPETE, com o investimento em 19 *clusters* de competitividade, que possuem potencialidades para alavancar cadeias de valor, melhorar a relação entre entidades públicas e privadas e lançar atividades emergentes, reforçando a posição competitiva do país a nível internacional e a robustez do nosso sistema de inovação.

O desenvolvimento da Rede Nacional de Áreas de Localização Empresarial obteve também alguns resultados relevantes, mas de base regional, com destaque para as regiões Centro e Norte. Neste contexto, assume particular importância o planeamento regional, com a consolidação de sistemas urbanos regionais e a afirmação do papel estruturante dos centros urbanos na competitividade e emprego das regiões, ainda que com limitada tradução nas abordagens para a competitividade e emprego.

Foram igualmente criados programas que visaram o reforço dos fatores de competitividade e inovação no âmbito nacional e internacional das cidades, através da exploração das potencialidades de cooperações estratégicas, havendo no entanto dificuldades no processo de síntese de uma visão coletiva ao nível das parcerias estratégicas.

A perspetiva de estratégias de competitividade alicerçadas nos sistemas urbanos encontrou eco nos Programas Territoriais de Desenvolvimento realizados nas regiões Norte, Centro e Lisboa e Vale do Tejo, ancorados nas CIM. Estes programas preconizaram estratégias de internacionalização e de reforço da competitividade e atratividade do sistema urbano regional e as respetivas prioridades relativas aos investimentos a realizar pelos municípios.

Também os sucessivos Programas Operacionais Regionais (POR) foram fundamentais para o reforço das condições de competitividade e de atratividade das regiões e consequentemente para o desenvolvimento da economia local. Este impacto não foi, porém, idêntico em todas as regiões do país. Em alguns casos, não obstante o enorme potencial em diversas áreas de investimento, a contração demográfica, o envelhecimento populacional e a dificuldade na fixação dos quadros mais qualificados constituíram obstáculos ao desenvolvimento da economia local. Regista-se, no entanto, um reduzido e pontual desenvolvimento de estratégias e programas de base territorial associados aos planos nacionais de competitividade e emprego promovidos pelas entidades públicas sectoriais. No que respeita às relações urbano-rurais e ao efeito da economia local rural no desenvolvimento urbano, houve progressos a registar, *aos quais não foi indiferente a ação das zonas periurbanas, designadamente na criação de desafios de índole económica e social, tendo como pano de fundo o abastecimento das cidades e a sua sustentabilidade.*

Uma nova abordagem decorrente do espírito dos programas de Iniciativa Comunitária LEADER, EQUAL e URBAN tem vindo a incentivar a diversificação das atividades económicas em territórios rurais e periurbanos, o surgimento de economias de proximidade, que estimulam o empreendedorismo em meio rural e a autonomia dos

produtores agrícolas (PROVE), o apoio à criação de microempresas e de serviços básicos à população e, mais recentemente, a organização de circuitos curtos agroalimentares. É ainda de referir o papel das Estratégias de Eficiência Coletiva PROVERE (QREN-2007/13), que têm vindo a fomentar, de forma sustentável, a competitividade dos territórios de baixa densidade, através da dinamização de atividades económicas inovadoras, alicerçadas na valorização de recursos endógenos.

Regista-se também uma evolução positiva no que respeita à dinamização direta das autarquias locais na economia local, por via da detenção de empresas locais ou da participação em outras sociedades comerciais. Em 1998, houve o reconhecimento legal desta atividade e, em 2006, as empresas locais passaram a ser identificadas como sociedades comerciais, de direito privado, embora admitindo a coexistência de empresas com estatuto de direito público, designadas *entidades empresariais locais*, delimitando-se assim, de forma mais detalhada, o âmbito de atuação das empresas locais, exigindo que estas empresas tivessem necessariamente por objeto a gestão de serviços de interesse geral ou a promoção do desenvolvimento local e regional e a gestão de concessões. Em 2012, aprovou-se o regime jurídico da atividade empresarial local atualmente em vigor, adotando o conceito amplo de *atividade empresarial local*. Esta lei veio acentuar, entre outros aspetos, uma preocupação em assegurar o equilíbrio financeiro das empresas locais, patente na exigência de reporte de informação e na identificação de situações que determinam a dissolução obrigatória das empresas.

V. 31. Criação de emprego e de meios de subsistência condignos

Os territórios urbanos têm sido sede prioritária para a implementação de medidas de promoção da inclusão e coesão social (*cf.* Capítulo IV.25). Estas medidas têm vindo a considerar os fenómenos e processos associados à exclusão social nas áreas urbanas, como a pobreza, as dificuldades no acesso à habitação, a equipamentos e a serviços e o afastamento dos habitantes mais carenciados para as periferias. . A melhoria da qualidade da vida urbana depende da criação de condições de proximidade nos movimentos casa-emprego, do acesso fácil e a preços justos à habitação, a espaços para o desenvolvimento das atividades económicas e aos serviços das redes de infraestruturas urbanas e de equipamentos sociais, e ainda do fomento da diversidade das atividades culturais, sociais e económicas, criando oportunidades de emprego e de empreendedorismo. Num quadro de diminuição dos rendimentos disponíveis, de agravamento do desemprego e de precariedade laboral, que se agravou sobretudo desde 2010, essas medidas ganharam redobrada pertinência e acuidade.

Após um período de decréscimo da taxa de desemprego, que atingiu o seu valor mínimo em 2000 (3,9%), os anos seguintes caracterizaram-se por um crescimento médio de 0,6 p.p., até aos 8% em 2007. A partir de 2009, o aumento da taxa de desemprego foi bastante mais acentuado, em particular a partir do momento em que Portugal recorre ao Programa de Assistência Económica e Financeira (em 2011 era de

12,7%), atingindo o seu valor mais elevado de sempre em 2013 (16,2%). No ano 2014, iniciou-se um período de decréscimo da taxa de desemprego (13,9%; menos 2,3 p.p.), tendência que se prevê seja mantida em 2015 (no 3º trimestre de 2015, a taxa de desemprego foi de 11,9%, menos 1,2 p.p. que no trimestre homólogo), ainda que devam ser também tomados em conta os números elevados da emigração registados no mesmo período. Desde o final dos anos 90 que, quer o desemprego de longa duração, quer a inserção dos jovens no mercado de trabalho, foram uma preocupação constante nas políticas de emprego do Estado Português, a que foi posteriormente acrescentada a preocupação com a melhoria da qualificação dos portugueses.

No âmbito da Estratégia Europeia para o Emprego, o Estado Português definiu 4 Planos Nacionais de Emprego (PNE), por períodos temporais específicos (PNE 1998-2002; PNE 2003-2006; PNE 2005-2008; PNE 2008-2010). Os dois primeiros PNE assentaram no desenvolvimento de parcerias locais desenvolvidas através dos Planos Regionais para o Emprego (PRE), as Redes Regionais para o Emprego (RRE) e os Pactos Territoriais para o Emprego, sendo que, em 2000, todo o território nacional estava coberto por RRE.

No âmbito do combate ao desemprego e da melhoria das qualificações dos portugueses, foram articuladas as medidas de política de emprego e formação profissional já em aplicação no Instituto do Emprego e Formação Profissional (IEFP), com medidas específicas dos PRE, com o objetivo de dar resposta às especificidades dos problemas identificados em cada uma das regiões. A avaliação efetuada às RRE apresenta como fatores negativos: a insuficiente participação de atores e instituições privadas; a dificuldade de conciliar o protagonismo do IEFP com a participação dos setores; e a debilidade do tecido associativo e institucional no território de intervenção. Verifica-se, no entanto, que medidas como estágios profissionais e outros apoios como incentivos à criação de emprego, carecem de maior ponderação sobre as suas vantagens e desvantagens, nomeadamente a distorção do mercado laboral.

Em 1996, foi criado em Portugal o regime de Rendimento Mínimo Garantido (RMG), atualmente designado por Rendimento Social de Inserção (RSI), constituindo a primeira abordagem que tenta ultrapassar a mera assistência social discricionária. Pretendeu-se com o RSI colmatar a falta de um rendimento mínimo de subsistência para quem não tem recursos.

O RSI é constituído por uma prestação pecuniária, constituindo esta um direito universal, transitório e estruturado em volta de critérios estabelecidos, e por um programa de inserção baseado num contrato entre os beneficiários e o programa, em que ambas as partes aceitam levar a cabo um conjunto de ações necessárias para a integração social, profissional e comunitária gradual da família. Destina-se a pessoas e famílias em situação de grave carência económica, por exemplo quando o rendimento individual é inferior ao valor da Pensão Social (prestação social não contributiva) ou quando o rendimento *per capita* do agregado familiar é inferior a este limiar.

V. 32. Integração da economia urbana na política nacional de desenvolvimento

O período que se seguiu à entrada de Portugal na UE foi marcado por um ciclo de grande peso relativo da grande infraestruturação do território, orientada para a integração física no espaço europeu e global no investimento público.

Pelo contrário, no período de programação comunitária 2007-2013, dá-se uma tendência de posicionamento do Estado, mais como agente regulador e facilitador, do que como planeador e investidor direto, posicionamento este que o contexto de crise financeira e económica parece ter vindo sublinhar e acelerar.

No período 2007-2013 concretizaram-se, assim, alguns instrumentos destinados a servir propósitos de valorização e fortalecimento do Sistema Urbano Nacional como condições indispensáveis para a promoção da competitividade da economia nacional, mas também para a coesão social e o desenvolvimento sustentável do país, os três eixos inseparáveis do desenvolvimento territorial. Contudo, não deixa de se constatar que, na prática, raramente o sistema urbano do modelo territorial do PNPTOT foi tido em conta como critério de racionalidade para a localização de equipamentos estruturantes. Verificaram-se também fracos desenvolvimentos de coordenação inter-regional no âmbito de Arcos Metropolitanos e eixos interiores urbanos, subsistindo, no que respeita à competitividade do Eixo Interior, desafios económico-territoriais e demográficos complexos. Persiste a necessidade de estratégias de articulação ao nível nacional que, focadas num crescimento agregado e em objetivos de equidade territorial, se pautem por promover complementaridades entre regiões em depleção e regiões dinâmicas sob os pontos de vista demográfico e económico.

A concretização de uma agenda de robustecimento do papel das cidades médias continua a ser crítica na procura de um equilíbrio da distribuição populacional no território continental, com satisfação dos parâmetros nacionais de desenvolvimento social e económico e de coesão territorial. Esta agenda é tão mais crítica quanto o país se tem deparado recentemente, para além do alinhamento com as dinâmicas europeias de atração metropolitana e de envelhecimento geral das populações, com o fenómeno de emigração de jovens qualificados em contexto de crise económica, a par com os desafios do potencial imobilismo residencial resultante de uma política de habitação assente na aquisição de casa própria, cruzada com uma depreciação dos valores imobiliários e o endividamento das famílias. A rede de ensino superior tem sido, neste contexto, crucial na sua cobertura territorial, para dotar os centros urbanos estruturantes que conformam o Sistema Urbano Nacional de estruturas e quadros qualificados instrumentais para a competitividade do tecido económico desses territórios.

A afirmação das cidades como motores de internacionalização e desenvolvimento foi apoiada pelos instrumentos da política de cidades POLIS XXI, por programas estratégicos para a competitividade e internacionalização, pela melhoria de

infraestruturação em banda larga e fibra ótica e pela participação das cidades em programas e redes de cooperação internacional.

As realizações alcançaram, genericamente, os resultados inicialmente preconizados, quer do ponto de vista do reforço da dimensão interurbana de governança, quer do ponto de vista da programação estratégica das redes e da cooperação internacional. Contudo, ficou-se aquém das expectativas no que respeita a medidas inovadoras de financiamento e a novos modelos de gestão e de governação territorial.

O sistema urbano regional, presente nos PROT, contempla uma estrutura de recursos potenciadora da competitividade e da coesão territorial, através da especialização funcional e do reforço das complementaridades existentes. Neste contexto, foi permitido: a promoção de fatores de competitividade, inovação, empreendedorismo e valorização económica dos recursos; a qualificação dos serviços coletivos de proximidade de educação e saneamento básico; a progressão da mobilidade urbana, metropolitana e de transporte público, e melhoria das condições de acessibilidade e a melhoria da governação da administração local e da capacitação institucional de desenvolvimento local, sub-regional e transfronteiriço.

Apesar de existirem orientações estratégicas de diferentes níveis de intervenção no território, não tem sido evidente a existência de coordenação entre os apoios ao investimento público e privado e a prossecução de objetivos de ordenamento territorial e de desenvolvimento urbano. Estas vicissitudes, não deixam de demonstrar a necessidade de assegurar alguma flexibilidade para os instrumentos assentes na cooperação intermunicipal para que possam refletir a realidade das relações existentes.

Por outro lado, o reforço da dimensão de governança intermunicipal, em particular nas AM, depende da disponibilidade dos municípios para se comprometerem a longo prazo com um processo de convergência estratégica alargada (ao conjunto dos municípios das AM), reserva que se tem revelado o principal obstáculo a ultrapassar.

Verificou-se ainda uma forte adesão das cidades e das regiões portuguesas a programas e redes de cooperação transeuropeus, sendo, no entanto, para melhor aferir os resultados, ainda necessário avaliar os impactos nas respetivas instituições e suas capacidades.

Relativamente à banda larga, as cidades portuguesas posicionam-se hoje de uma forma muito competitiva no contexto europeu, mas os benefícios económicos e o crescimento do emprego para os residentes carecem ainda de uma aferição aprofundada.

V. 33. Dificuldades encontradas e lições aprendidas neste Capítulo

Em termos de finanças autárquicas, verifica-se que a maioria dos municípios se depara com uma situação financeira delicada, em grande parte resultante da crise económico-financeira que Portugal tem vivido nos últimos anos. Esta situação financeira tem, no entanto, vindo a ser amenizada através de um controlo rígido da despesa.

Na sequência do alargamento significativo das atribuições e competências das autarquias, em resultado da crescente descentralização de funções, sobretudo nos domínios da educação, cultura, ciência e ação social, verifica-se uma pressão adicional sobre os orçamentos municipais, em particular em municípios com maior dificuldade em angariar receitas próprias, em virtude do seu perfil económico e demográfico.

A implementação da reforma da Administração Local impôs também consideráveis restrições de natureza financeira. Em 2013, foi aprovado o novo regime financeiro das autarquias locais e das entidades intermunicipais (Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro), com o objetivo de contribuir para promover o controlo orçamental e para prevenir situações de instabilidade financeira. A atividade financeira municipal foi condicionada pelo novo regime de compromissos e pagamentos em atraso (Lei n.º 8/2012, de 11 de fevereiro) e pelo Programa de Apoio à Economia Local (Lei n.º 43/2012, de 28 de agosto), destinado a permitir a regularização do pagamento de dívidas dos municípios vencidas há mais de 90 dias, tendo sido aprovado, em 2014, o Fundo de Apoio Municipal (Lei n.º 53/2014, de 8 de abril) para recuperação financeira dos municípios.

Ao nível das fontes de receita, a recente crise económica e financeira causou uma forte retração no mercado imobiliário, reduzindo acentuadamente o investimento na construção civil, o que originou uma quebra das receitas municipais provenientes da cobrança de taxas urbanísticas pelo licenciamento de obras de construção e urbanização, que constituem uma significativa fonte de receitas do orçamento municipal, especialmente em alguns municípios.

Esta redução das receitas próprias dos municípios (com destaque para as de carácter fiscal) foi acompanhada da redução das transferências do Estado para os municípios a partir de 2011, a fim de melhorar as contas públicas portuguesas e cumprir os objetivos traçados no Programa de Assistência Económicas e Financeira (PAEF), vigente entre maio de 2011 e abril de 2014.

Não obstante, tem-se registado um aumento das competências atribuídas aos municípios. O excesso de endividamento dos municípios registado nos anos recentes constituiu uma das circunstâncias que mais condicionou a sustentabilidade das finanças municipais, comprometendo a capacidade de decisão dos municípios ao nível dos investimentos a realizar e, conseqüentemente, o desenvolvimento da ação municipal.

Do ponto de vista da organização municipal, assistiu-se, desde a definição do primeiro regime jurídico das empresas locais, em 1998, assim como de sucessivas leis do

associativismo municipal, ao aumento significativo de entidades constituídas pelos municípios para desenvolverem atividades incluídas nas suas atribuições – empresas locais, associações ou fundações. Este quadro legal, no que concerne às empresas locais, permitiu a fuga às regras de contenção financeira aplicáveis às entidades públicas, suscitando uma resposta ao problema através da previsão de normas específicas do Regime Jurídico da Atividade Empresarial Local, aprovado pela Lei n.º 50/2012, de 31 de agosto.

No que respeita ao acesso ao financiamento para habitação, as facilidades de financiamento verificadas, sobretudo, durante a década de 90 e primeiros anos do século XXI, em particular no que respeita ao acesso crédito para aquisição de casa própria, mas também ao modelo de financiamento do sector público para investimento em habitação social, levaram a um incremento muito significativo do sector imobiliário em Portugal. De uma situação de défice habitacional no início da década de 90, passou-se a uma situação de excedente, com consequências, não apenas no alastramento das áreas urbanas, mas também no endividamento do país, do Estado, das empresas e das famílias, a que se juntou um mercado de arrendamento débil, sem dinâmica para servir de contrapeso à agressividade do mercado imobiliário. Ao contrário do expectável, o aumento da oferta não conduziu a uma baixa do preço médio de transação dos prédios urbanos, e os custos da habitação permaneceram muito elevados, sobretudo nas áreas centrais das cidades, dificultando a sua ocupação, nomeadamente pelos setores populacionais mais desfavorecidos, remetidos a uma condição urbana periférica. De facto, a carga mediana das despesas em habitação¹⁴ tem vindo a aumentar, atingindo 13,4% em 2014 (o valor mais elevado desde 2004), com 9,2% da população a viver em agregados com sobrecarga das despesas em habitação¹⁵.

No cômputo geral, este período mostrou um grande desajustamento entre a oferta e a procura no setor da habitação. Com o espoletar da crise do *subprime*, em 2008, os problemas adensaram-se, com o avolumar das perdas por imparidade, em grande parte absorvidas pelo setor bancário, a que se juntou a impossibilidade de manutenção de um modelo de financiamento essencialmente suportado na capacidade de endividamento do Estado e do setor bancário, e a própria fragilização da situação económico-financeira das famílias, nalguns casos levando mesmo a situações de rutura e fragilidade habitacional.

¹⁴ A carga mediana das despesas em habitação é a mediana do rácio entre as despesas anuais com a habitação e o rendimento disponível, deduzindo as transferências sociais relativas à habitação em ambos os elementos da divisão. As despesas com a habitação incluem as relacionadas com água, eletricidade, gás ou outros combustíveis, condomínio, seguros, saneamento, pequenas reparações, bem como as rendas e os juros relativos ao crédito à habitação principal.

¹⁵ A taxa de sobrecarga das despesas em habitação é a proporção da população que vive em agregados familiares em que o rácio entre as despesas anuais com a habitação e o rendimento disponível (deduzidas as transferências sociais relativas à habitação) é superior a 40%.

Embora com carácter residual, surgiram algumas intervenções de base territorial orientadas para a inclusão socio-urbanística (URBAN II, PROQUAL, K’CIDADE, CLDS, Iniciativa Bairros Críticos e Parcerias Regeneração Urbana), para o robustecimento e qualificação do tecido associativo local e a inversão dos ciclos de pobreza e de exclusão social. Apesar de importantes, pelos efeitos demonstrados, estas políticas foram muito localizadas e não tiveram nunca o carácter transversal que se desejava.

Também os sucessivos Quadros Comunitários de Apoio e Programas Operacionais Regionais foram fundamentais, no período de referência, para o reforço das condições de competitividade e de atratividade do país, e no apoio direto a muitos investimentos privados, tendo sido nalgumas regiões provavelmente o principal fator potenciador do seu desenvolvimento económico. A nível local, os municípios têm também feito um esforço significativo (embora desigual e nem sempre adequado) na criação de condições propiciadoras de investimento, nomeadamente através dos programas PROSIURB, PROCOM/URCOM e POLIS. Mas têm sido várias as dificuldades, desde aspetos associados à seletividade dos investimentos em operações verdadeiramente estruturantes, a aspetos organizativos associados à constituição de parcerias, aspetos de financiamento associados à necessidade de assegurar as contrapartidas nacionais e alavancar os fundos estruturais europeus e, ainda, aspetos regulamentares associados ao próprio cumprimento, por parte dos promotores, das exigentes normas nacionais e comunitárias, em domínios como contratação pública, ambiente e ordenamento do território, o que dificulta a execução.

Em termos de desenvolvimento da economia local, combater o desemprego continua a ser a principal dificuldade, tendo em conta que Portugal está a atravessar um processo de reestruturação dentro de um contexto de crise macroeconómica, caracterizada por uma quebra das atividades económicas e do emprego. O desemprego de longa duração está normalmente associado a populações com baixos níveis de escolaridade que mostram grandes dificuldades em voltar a inserir-se no mercado de trabalho. Além disso, a base económica local nem sempre tem sido capaz de integrar os mais jovens, nomeadamente os mais escolarizados.

Ainda no que respeita à economia urbana, persistem dificuldades de articulação estratégica, designadamente entre o nível local, o nível sub-regional e regional, e o nível nacional, o que em certos casos leva ao desaproveitamento de oportunidades, na promoção de sinergias e complementaridades conjuntas, entre municípios e regiões vizinhas. A este respeito, destaca-se a importância dos sistemas urbanos, nas várias escalas de atuação, enquanto critério orientador de uma política de investimento e desenvolvimento territorial, aspeto que nem sempre tem merecido a desejável adesão por parte dos setores e das instâncias governativas.

V. 34. Questões e desafios futuros a abordar numa Nova Agenda Urbana

No futuro, Portugal depara-se com uma série de desafios em matéria de economia urbana, que se traduzem nas seguintes questões:

- Assegurar a sustentabilidade económico-financeira das autarquias locais; a dependência de muitos municípios das transferências dos Fundos do Orçamento de Estado e a sua incapacidade de gerar receita própria criam problemas ao nível do seu endividamento, embora nos últimos anos, fruto das restrições da reforma administrativa, tenha havido uma contenção significativa das despesas municipais, reduzindo a sua capacidade de investimento, impondo-se assim a necessidade de se definirem novos modelos de financiamento, de organização e de dimensionamento territorial;
- Equacionar novas formas de financiamento das autarquias locais, de modo a estarem menos dependentes do setor imobiliário;
- Melhorar as condições de vida das populações, nomeadamente habitacionais, em particular dos grupos sociais mais vulneráveis, como os idosos e as famílias jovens;
- Facilitar a dinamização do mercado de arrendamento, nomeadamente através da redução da carga fiscal e do alargamento de regimes de renda condicionada, mas também a partir da reabilitação dos edifícios, sobretudo nas áreas consolidadas e centros históricos, sendo de referir, a este respeito, as novas possibilidades trazidas pelo novo ciclo de financiamento comunitário onde, pela primeira vez, se considera elegível o financiamento da habitação, em torno de operações de reabilitação associadas à eficiência energética e à regeneração urbana;
- Refletir sobre a necessidade de desenvolver mecanismos legais de combate à especulação fundiária, designadamente na necessidade de afetação legal de parte da nova promoção imobiliária a habitação a custos acessíveis;
- Reduzir o desemprego e criar condições de participação e permanência dos ativos no mercado de trabalho, desenvolvendo políticas segmentadas de inserção profissional e o apoio à criação de empresas e novos empregos;
- Cumprir a importante meta da diminuição de 200 mil pessoas em situação de pobreza no território nacional, o que exige, tendo em conta a expressão dos problemas verificados, a atribuição de prioridade a programas e ações estruturados, orientados para o combate aos problemas sociais ligados ao desemprego, às baixas qualificações, às baixas condições de participação e cidadania, à emergência de novas pobrezas, nomeadamente as associadas ao desemprego de longa duração ou ao desemprego jovem;
- Implementar estratégias que corporizem infraestruturas e serviços especializados de suporte às atividades económicas (parques tecnológicos, centros de investigação e incubação especializados, incluindo serviços avançados às empresas) e assegurem trajetos de especialização inteligente.

- Valorizar os recursos endógenos e a intensificação da inovação económica, nomeadamente através de uma aposta na especialização inteligente.

Outros desafios importantes prendem-se com:

- A complexidade dos fenómenos urbanos, nas suas dimensões social, económica, ambiental, cultural, etc.;
- A necessidade de combinar vários instrumentos de política pública e respetivos mecanismos de financiamento;
- A complexidade da articulação entre as cidades e as suas zonas de influência (problemas de prestação de serviços, de organização da rede e do sistema de transportes);
- A complexidade de resposta e de adaptação associadas a processos de alterações tecnológicas contínuas (e o que isso significa em termos de alteração dos sistemas de emprego, de educação e formação da mão-de-obra).

No contexto dos desafios elencados, assumem particular relevância os instrumentos financeiros previstos e as oportunidades geradas no âmbito do novo ciclo de programação comunitária, sintetizado no Portugal 2020. Num panorama económico-financeiro particularmente frágil (Portugal acabou de sair de um Programa de Ajustamento Económico e Financeiro, mantém uma elevada dívida soberana – em 2013 ascendia a 129% do PIB – e fragilidades estruturais nas suas finanças públicas), as disponibilidades financeiras decorrentes dos Fundos Europeus Estruturais e de Investimento (FEEI) constituem, em muitos casos, a única possibilidade do Estado e das Autarquias Locais realizarem investimentos públicos e potenciarem o investimento privado, dinamizando assim a economia urbana e o desenvolvimento local.

Neste quadro, interessa particularizar os instrumentos de cariz territorial, como é o caso do Desenvolvimento Local de Base Comunitária (DLBC rurais, costeiros e urbanos), dos Investimentos Territoriais Integrados (ITI) e das Ações Integradas de Desenvolvimento Urbano Sustentável (AIDUS), que refletem a assunção de abordagens territoriais integradas. A aposta vai, designadamente, para o nível sub-regional, e para a capacidade de coordenação estratégica e de associação e concertação entre agentes territoriais, públicos e privados, de que se destaca: o poder local, o associativismo empresarial e o sistema científico e tecnológico.

Enquanto os DLBC visam promover, em territórios específicos, a concertação estratégica entre parceiros, envolvendo parceiros locais para desenvolver e implementar em conjunto uma estratégia de desenvolvimento local que responda às necessidades e oportunidades locais, as AIDUS concentram-se em três prioridades de investimento essenciais numa ótica de desenvolvimento urbano sustentável: a promoção de estratégias de baixo carbono associadas à mobilidade urbana sustentável; a melhoria do ambiente urbano e a revitalização das cidades; e a regeneração física, económica e social das comunidades desfavorecidas.

Por último, é ainda de referir a importância que as zonas periurbanas, como interface entre a cidade e o campo, representam na existência de oportunidades e desafios em matéria de desenvolvimento local sustentável. Nos últimos anos, ganharam um interesse crescente, na perspetiva de uma maior autossuficiência e sustentabilidade das cidades, nomeadamente de natureza agroalimentar. Existem diversas técnicas, sistemas e estratégias para o efeito, entre os quais os Circuitos Curtos Agroalimentares (CCA), que podem revestir a forma de mercados de produtores, feiras de produtos locais, pontos de venda coletivos ou cabazes de produtos agroalimentares.

Este capítulo foi redigido considerando os contributos enviados pelas entidades com competências e conhecimentos específicos em cada um dos subdomínios temáticos, designadamente: AMP, ANMP, CCDR Alentejo, CCDR Algarve, CCDR Centro, CCDR LVT, CCDR Norte, DGADR, DGAL, DGTF, IHRU e RAA.



Capítulo VI. Habitação e Infraestruturas Básicas

CAPÍTULO VI. HABITAÇÃO E INFRAESTRUTURAS BÁSICAS

VI. 35. Erradicação dos bairros de barracas e prevenção da sua formação

Nos últimos 20 anos em Portugal, a execução do Programa Especial de Realojamento (PER) foi determinante para a diminuição dos alojamentos não clássicos, onde se incluem as barracas. Este programa nasceu da necessidade política de solucionar o problema da proliferação de bairros degradados às portas das principais cidades. Esta iniciativa foi regulada pelo DL n.º 163/93, de 7 de maio, e teve por objetivo o realojamento de famílias residentes em barracas nas AM de Lisboa e do Porto. Além do objetivo principal da erradicação das barracas, o PER teve por finalidade alterar estilos de vida (como solução para a exclusão social a que as populações estão sujeitas por habitarem em bairros de barracas), bem como a qualificação arquitetónica e urbanística dos empreendimentos a construir.

Ao abrigo deste programa foram realojadas cerca de 35 mil famílias, representando uma taxa de execução próxima de 95%.

A concretização do realojamento das famílias fez-se por recurso à modalidade de aquisição de habitações por parte dos municípios e pela construção de novas habitações. Representou a atribuição de uma habitação condigna e adequada a muitas famílias, bem como contribuiu para a eliminação de alojamentos precários sem o mínimo de condições de habitabilidade, tendo promovido também a melhoria das condições de vida da população, nomeadamente, em termos económicos, sociais, urbanísticos e ambientais.

Na execução do PER estiveram envolvidos 28 municípios e foram identificadas mais de 48 mil famílias a residir em barracas, das quais mais de 33 mil viviam na AML e 15 mil na AMP.

Esta iniciativa compreendeu ainda uma outra variante - o PER-Famílias - destinada a agregados familiares recenseados no âmbito do PER que reunissem as condições financeiras para resolver, com comparticipação a fundo perdido, o problema habitacional através da aquisição de habitação própria permanente, em vez de aguardarem a atribuição de uma habitação em regime de arrendamento apoiado. A vertente PER-Famílias representou 6% na execução do programa, abrangendo um universo de 2 mil agregados.

Ao analisarmos a evolução dos alojamentos familiares não clássicos nos últimos 30 anos obtemos os seguintes valores:

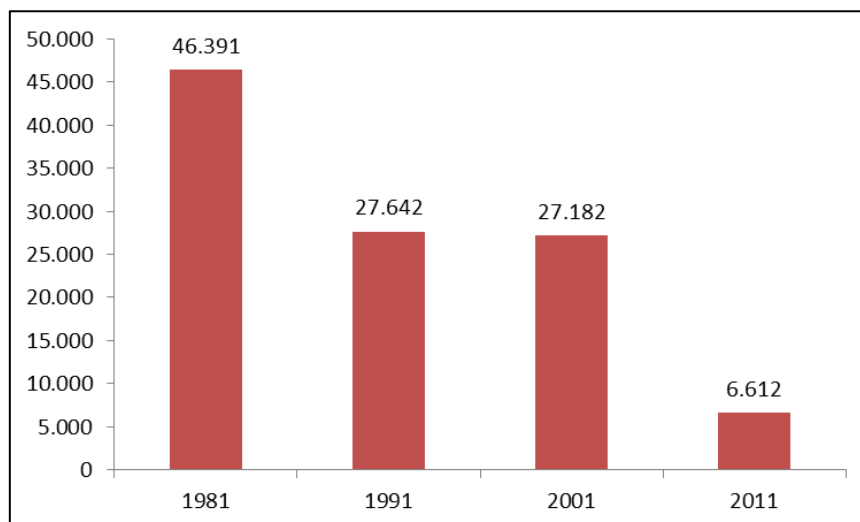


Figura 27 Evolução dos alojamentos familiares não clássicos nos últimos 30 anos

Se nos centrarmos no período 1991-2011, verificamos que em 1991 foram recenseados 27.642 alojamentos familiares não clássicos e, em 2011, recensearam-se 6.612, resultando assim uma diminuição de 21.030 alojamentos deste tipo, o que equivale a uma redução de 76% (Figura 27).

Analisando com mais detalhe a realidade em 2011, quer por tipo de alojamento familiar não clássico, quer pela sua ocupação, encontramos os seguintes valores:

N.º	Barracas e casas rudimentares de madeira	Móveis	Improvisados	Outros	Total
Alojamentos	2.052	445	3.969	146	6.612
Famílias clássicas	2.103	460	4.162	153	6.878
N.º médio de famílias clássicas por alojamento	1,02	1,03	1,05	1,05	1,04

Quadro 6 Alojamento familiares não clássicos, por tipo (2011)

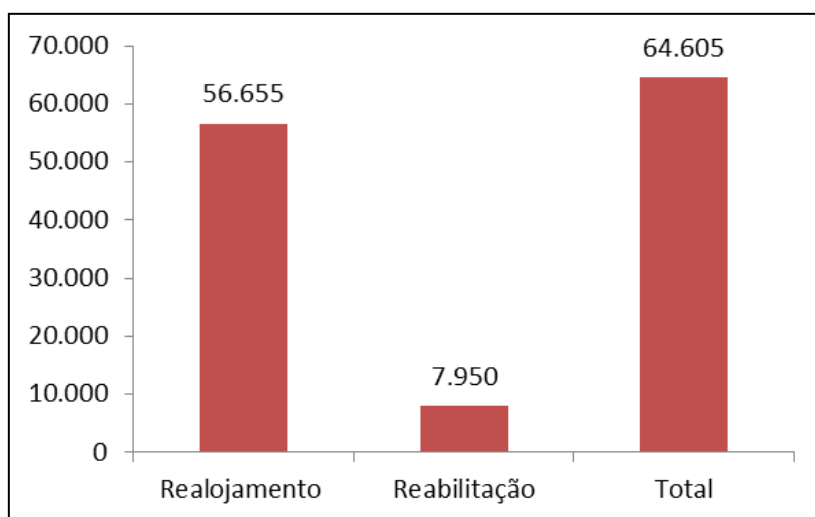
Em termos percentuais, os dados apurados indicam que, do total alojamentos não clássicos, 60% são do tipo improvisados e 31% são barracas. Os alojamentos móveis e outros têm menor expressão e representam 7% e 2% respetivamente do global (Quadro 6).

De acordo com os dados apurados, estes alojamentos são habitados por 6.878 famílias, existindo em média uma ligeira sobrelotação com 1,04 famílias por alojamento não clássico.

Em síntese, poder-se-á referir que, em matéria de supressão de carências habitacionais, e sem prejuízo da necessidade de dar continuidade às políticas públicas com vista a melhorar o acesso a uma habitação condigna, o Estado Português desenvolveu um esforço muito significativo, resultando num decréscimo muito acentuado do número de alojamentos não clássicos nos últimos anos (cf. Capítulo VII i.).

VI. 36. Melhoria do acesso a habitação condigna

No período em análise, foram implementadas em Portugal diferentes políticas públicas com vista a facilitar o acesso das famílias a uma habitação condigna. No essencial, estas políticas foram concretizadas mediante a implementação de Programas de Realojamento ou de Reabilitação. De acordo com os dados disponíveis¹⁶, e num período de 24 anos, foram apoiados financeiramente cerca de 64 mil fogos: dos quais 56.655 (na vertente realojamento) e 7.950 na vertente reabilitação (Figura 28).



Fonte: IHRU.

Figura 28 Número de fogos com apoio financeiro para realojamento ou reabilitação, nos últimos 24 anos.

Na vertente do Realojamento, destacam-se a implementação dos seguintes programas públicos: o PER (DL n.º 163/93 de 7 de maio), os Acordos de Colaboração celebrados nos termos do DL n.º 226/87, de 6 de junho e o Programa PROHABITA - Programa de Financiamento para Acesso à Habitação (DL n.º 135/2004, de 3 de junho, revisto pelo DL n.º 54/2007, de 12 de março). Os 57 mil fogos financeiramente apoiados (mediante a concessão de participações e/ou empréstimos) permitiram suprir carências habitacionais de camadas da população desfavorecidas (económica e socialmente) e recenseadas pelos municípios. A operacionalização dos programas de realojamento foi

¹⁶ Os dados são relativos aos programas implementados e geridos pelo Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana (IHRU). Efetivamente, houve no período em análise o desenvolvimento de outros projetos de iniciativa municipal e/ou regional, sobre os quais este organismo não dispõe de informação.

a nível nacional e fez-se por recurso à construção, aquisição, reabilitação, arrendamento ou aquisição de fogos para reabilitação. Nos anos 90, o programa com maior impacto foi o PER e nos anos 2000, o PROHABITA.

Quanto à vertente da Reabilitação, que incluiu os Programas RECRUA (DL n.º 329-C/2000 de 22 de Dezembro), REHABITA (DL n.º 105/96, de 31 de julho), RECRIPH (DL n.º 106/96 de 31 de Julho) e SOLARH (DL n.º 39/2001 de 9 de Fevereiro), apurou-se que foram financiados cerca de 8 mil fogos. Essas intervenções ocorreram por iniciativa dos proprietários dos fogos a reabilitar. Destaca-se o RECRUA como o programa que abrangeu o maior número de fogos financiados e o SOLARH por ser direcionado a agregados familiares com fracos recursos económicos.

No conjunto dos programas públicos de realojamento e de reabilitação desenvolvidos nas últimas duas décadas, foi possível proporcionar o acesso a habitação condigna a cerca de 64.500 agregados, que corresponderão aproximadamente a cerca de 155.000 pessoas.

Nas últimas duas décadas, o Estado Português implementou duas medidas emblemáticas no âmbito do incentivo ao arrendamento jovem: o Incentivo ao Arrendamento Jovem (IAJ) e o Programa Porta 65 Jovem.

Em termos de resultados quantitativos, o IAJ, vigente de 1992 a 2007, apoiou cerca de 431 mil jovens. A partir de 2007 até ao início de 2015, foram apoiados no âmbito do Programa Porta 65 Jovem cerca de 103 mil jovens (e 20 mil dependentes). No total registam-se, para o período em análise, 534 mil jovens beneficiários (Quadro 7).

Programa	Nº de jovens apoiados
Incentivo ao arrendamento jovem (1992 a 2007)	431.000
Porta 65 – Arrendamento por jovens (entre 2007 e início de 2015)	103.000
Total	534.000

Quadro 7 Número de jovens apoiados pelos programas de arrendamento jovem.

Outra resposta pública com impactos significativos em termos de melhoria no acesso a uma habitação condigna, diz respeito à disponibilização de fogos de habitação social às franjas mais carenciadas ou vulneráveis da população. O parque público de habitação social é, à data de 2012, constituído por 118 mil fogos.

Esta resposta – atribuição de fogos de habitação social - é assegurada ao nível municipal, regional ou nacional em função da entidade proprietária daquele património.

Do ponto de vista da ocupação, é possível aferir (de acordo com o Inquérito à Caracterização da Habitação Social – ICHS de 2012) que 95,5% destes fogos se

encontravam ocupados em regime de arrendamento. Estima-se que este património proporcione o acesso a uma habitação condigna a cerca de 113 mil agregados familiares, o que corresponderá a cerca de 270 mil indivíduos.

VI. 37. Assegurar o acesso sustentável a água potável

No início da década de 90 do século XX, existia, em Portugal, apenas uma empresa que era responsável pelo abastecimento de água no concelho de Lisboa e pelo fornecimento de água a cerca de 20 concelhos da área da Grande Lisboa - a Empresa Portuguesa das Águas Livres, S.A. (EPAL), estando a distribuição de água e o saneamento de águas residuais na esfera das competências municipais.

A implementação de planos estratégicos do setor e a entrada em funcionamento de sistemas integrados para as AM de Lisboa e Porto contribuíram, decisivamente, para uma mudança de paradigma, elevado a um novo patamar de qualidade, assente numa gestão mais eficiente e de maior consciencialização ambiental.

Paralelamente, o investimento efetuado em infraestruturas mais robustas de recolha de tratamento de águas residuais veio permitir conciliar a continuidade e regularidade do abastecimento de água às populações com melhores níveis de qualidade ao nível da água e serviço prestado.

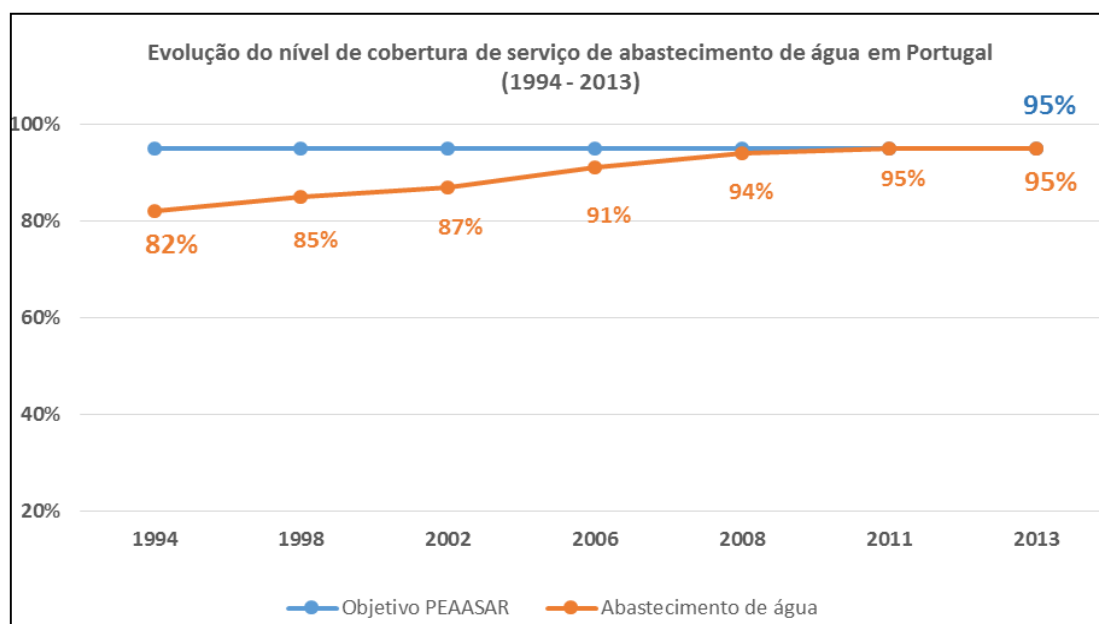
É importante referir que foi em 1993 em foi iniciado um novo ciclo de políticas públicas nos serviços de água, com a aprovação de uma reforma do quadro legal da gestão dos serviços de água e saneamento e consequente criação dos sistemas multimunicipais de água e saneamento, de titularidade estatal, na forma empresarial e abertura do sector às empresas privadas, no segmento dos serviços municipais, de titularidade municipal, por concessão. Estas medidas tiveram como consequência a segmentação dos serviços em: *alta e baixa*¹⁷, municipais e estatais, públicos e privados, água e saneamento de águas residuais. Foi neste contexto que foi constituída a IPE – Águas de Portugal (AdP), para ser um dos principais instrumentos empresariais das políticas públicas nos domínios do abastecimento de água e do saneamento de águas residuais.

Em 1999, o sucesso dos primeiros sistemas multimunicipais, aliados às dificuldades reveladas pelos municípios na realização atempada e eficaz dos projetos financiados pelo Fundo de Coesão, conduziram à definição dos planos estratégicos, designadamente o Plano Estratégico de Abastecimento de Água e de Saneamento de Águas Residuais (PEAASAR I 2000-2006) que determinou orientações estratégicas no

¹⁷ No abastecimento de água os sistemas em alta são componentes que respeitam à captação, tratamento, adução e por vezes reservatórios de pontos de entrega. Os sistemas em baixa dizem respeito à distribuição com os respetivos ramais de ligação e as estações elevatórias inerentes a estas redes. No saneamento de águas residuais, os sistemas em alta são emissários, intercetores, estações elevatórias e estações de tratamento e, ainda, instalações de destino final de efluentes. Na baixa, são as redes de coletores com os ramais de ligação correspondentes e as estações elevatórias inerentes a estas redes.

que respeita às intervenções necessárias para melhorar e completar a cobertura do país em abastecimento de águas e saneamento de águas residuais.

Apesar dos progressos muito significativos que foram alcançados com o aumento da cobertura de serviços para o abastecimento de água em 2006, de 91% face a 85% em 1998, com a melhoria da qualidade de água para consumo humano e a crescente implantação dos sistemas multimunicipais em *alta*, persistiram problemas no sector que implicaram a atualização da estratégia definida em 2000, com a elaboração de um novo PEAASAR II 2007-2013 (Figura 29).



Fonte: ERSAR

Figura 29 Acessibilidade física dos serviços públicos de abastecimento de água¹⁸ em Portugal Continental

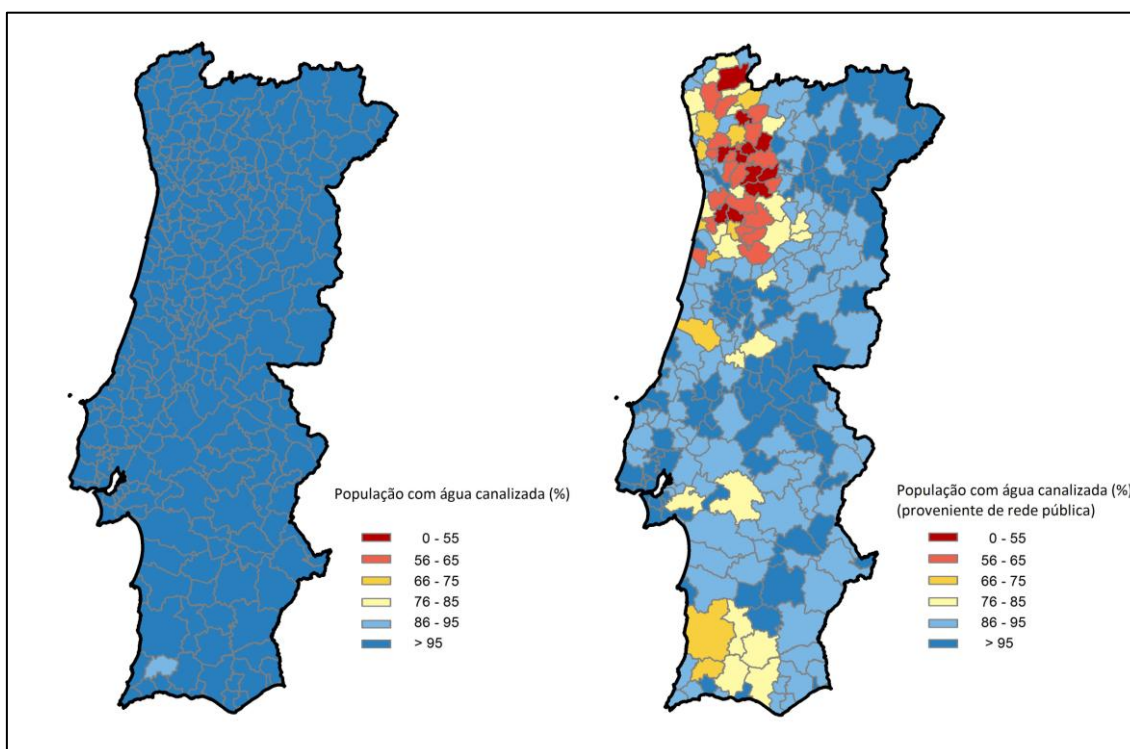
O PEAASAR II definiu objetivos, propôs medidas de otimização de gestão nas vertentes *alta* e *baixa* e de otimização do desempenho ambiental do sector, e clarificou o papel da iniciativa privada.

O País “*organizou-se de forma integrada*” para garantir o desenvolvimento sustentável dos serviços de águas, assente numa visão estratégica nacional, num enquadramento institucional, num enquadramento legislativo e normativo adequado e na existência de vários modelos de governança passíveis de serem utilizados. Isto conduziu a uma otimização da organização territorial ainda que muito fragmentada nos sistemas municipais, com o aproveitamento de economias de escala (evolução do nível local para regional), devido à existência de um importante património de infraestruturas resultantes de grandes investimentos, à existência de recursos humanos adequados

¹⁸ Indicador correspondente à percentagem de alojamentos com serviço público de abastecimento de água disponível, sendo este a razão entre o número de alojamentos com serviço disponível e o número de alojamentos existentes.

em número e capacitação e à definição de objetivos de qualidade de serviço, com a monitorização das entidades gestoras.

Entre 2007 e 2013, a taxa de cobertura dos serviços de abastecimento de água aumentou cerca de 3%, atingindo o objetivo global de 95% em 2011. No entanto, deve ser dada continuidade a uma política de investimentos, mas de forma racional, com o objetivo de resolver problemas localizados e com preocupações de gestão patrimonial, numa perspetiva custo benefício.



Fonte: INE, Recenseamento da População e Habitação 2011; Cálculos próprios.

Figura 30 População com acesso a água potável em Portugal Continental

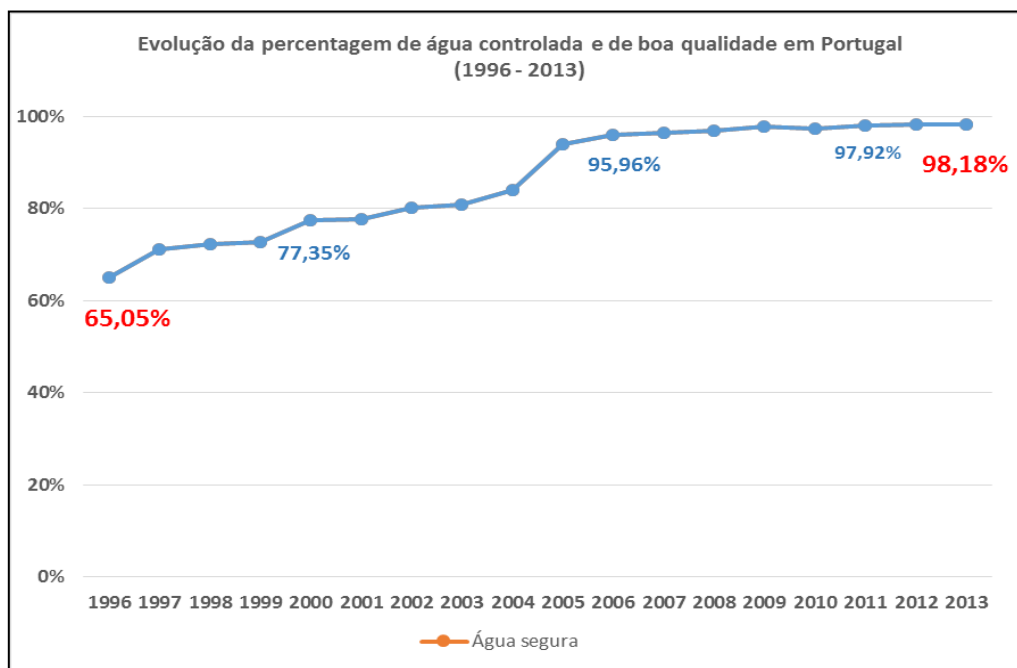
Na Figura 30 apresenta-se a distribuição espacial da população com acesso a água canalizada¹⁹, por município, distinguindo, também, a população com água canalizada proveniente de rede pública²⁰ regularmente monitorizada.

Ao nível da qualidade da água, o indicador de água segura²¹ evidencia uma reconhecida melhoria da qualidade da água na torneira atingindo os 98% em 2013, em

¹⁹ Correspondente à percentagem de população com acesso a água canalizada, sendo este a razão entre a população com água canalizada onde se incluem a água canalizada proveniente de rede pública e de rede privada e a população residente nos alojamentos familiares de residência habitual (INE, Recenseamento da População e Habitação 2011; Cálculos próprios).

²⁰ Correspondente à percentagem de população com acesso a água canalizada proveniente de rede pública, sendo este a razão entre a população com água canalizada proveniente de rede pública e a população residente nos alojamentos familiares de residência habitual (INE, Recenseamento da População e Habitação 2011; Cálculos próprios).

resultado da adoção de algumas medidas, entre elas a criação de um organismo único para a gestão dos sistemas de controlo da água, medidas de controlo da qualidade da água e de desinfeção da água nas redes de distribuição, bem como a modernização das infraestruturas, havendo cada vez mais um número de entidades oficiais a recomendarem uso da água da torneira, em detrimento da água engarrafada.



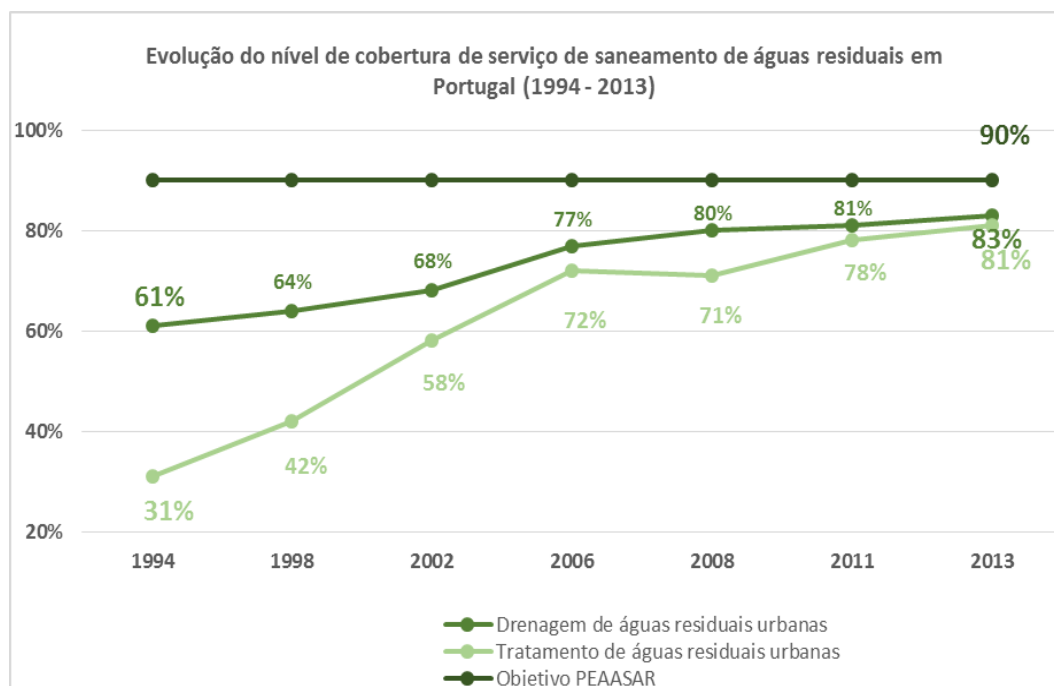
Fonte: ERSAR

Figura 31 Água Segura na torneira do consumidor em Portugal Continental.

VI. 38. Assegurar o acesso sustentável ao saneamento básico e drenagem

Em pleno século XXI ainda existem, em Portugal, problemas de insuficiência de recolha e tratamento de águas residuais com impactes negativos ao nível social e ambiental. A implementação do PEAASAR I traduziu-se numa melhoria dos serviços de saneamento de águas residuais, com tratamento adequado, passando de uma cobertura de 61%, em 1994, para 77%, em 2006, ao nível da drenagem de águas residuais, e de 31%, em 1994, para 72%, em 2006, ao nível do tratamento de águas residuais. O aumento significativo, em termos percentuais (41%), do tratamento de águas residuais, deveu-se sobretudo ao investimento realizado em infraestruturas de recolha de tratamento de águas residuais (Figura 32).

²¹ Correspondente à percentagem de água controlada e de boa qualidade, sendo este o produto da percentagem de análises realizadas pela percentagem de análises em cumprimento dos valores paramétricos fixados na legislação, para os parâmetros sujeitos a controlo de rotina 1 (CR1), controlo de rotina 2 (CR2) e controlo de inspeção (CI), tal como definido no Anexo II do DL n.º 306/2007, de 27 de agosto.



Fonte: ERSAR

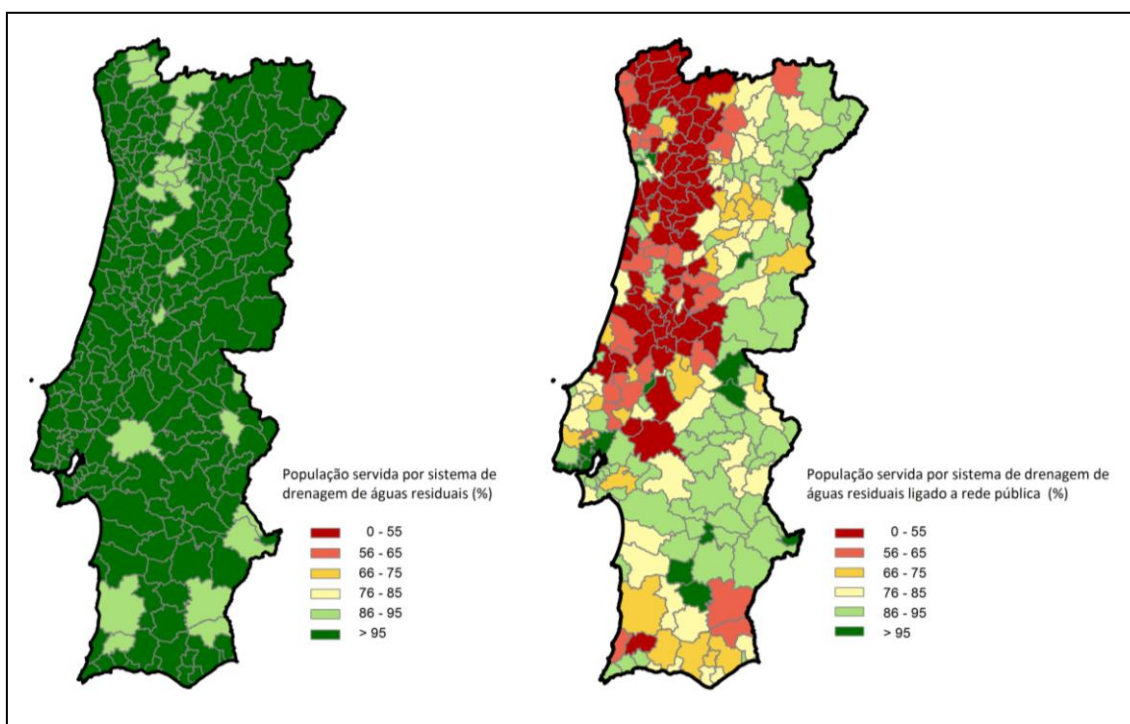
Figura 32 Acessibilidade física dos serviços públicos de saneamento de águas residuais²² em Portugal Continental

Entre 2007 e 2013, durante o período de vigência do PEAASAR II, a taxa de cobertura dos serviços de saneamento de águas residuais aumentou 9% no que se refere ao tratamento, e 6% relativamente à recolha de águas residuais urbanas, atingindo níveis de cobertura de 81% e 83%, respetivamente. A situação está ainda longe da meta estabelecida no PEAASAR II, onde se perspetiva servir 90% da população com sistemas públicos de drenagem de águas residuais, devendo ser dada continuidade às políticas de investimento, mas de forma racional, orientado por objetivos ambientais, de saúde pública e de gestão patrimonial. No entanto, o investimento efetuado no tratamento de águas residuais teve uma repercussão positiva na qualidade das águas balneares, com benefícios para o setor do turismo e a qualidade de vida da população em geral.

Ao nível da distribuição espacial, apresenta-se na Figura 33 a distribuição da População com sistema de drenagem de águas residuais²³ por município. Embora cerca de 77% da população seja servida por sistema de drenagem de águas residuais ligados à rede pública, 22% referem-se a sistemas particulares não ligados a rede pública e que necessariamente representam maiores riscos ambientais e em termos de saúde. Esta situação tem maior representação no Norte de Portugal e em zonas predominantemente rurais.

²² Correspondente à percentagem de alojamentos com serviço público de saneamento de águas residuais disponível, sendo este a razão entre o número de alojamentos com serviço disponível e o número de alojamentos existentes.

²³ Correspondente à percentagem de população servida por sistema de drenagem de águas residuais, onde se incluem sistemas de drenagem de águas residuais ligados a rede pública e a sistemas particulares, e a população residente nos alojamentos familiares de residência habitual (INE, Recenseamento da População e Habitação 2011; Cálculos próprios).



Fonte: INE, Recenseamento da População e Habitação 2011; Cálculos próprios.

Figura 33 População servida por sistema de drenagem de águas residuais em Portugal Continental.

Não obstante os grandes desenvolvimentos tanto ao nível da infraestruturação, como da continuidade e qualidade do serviço e da própria estrutura do mercado, em termos de eficiência e equidade das tarifas praticadas, subsistem algumas disparidades regionais na população servida, quer por estações de tratamento de águas residuais, quer por sistemas de drenagem de águas residuais, designadamente nas regiões Norte e Centro, pelo que as intervenções previstas até 2020 visam superar estes constrangimentos, particularmente nas zonas mais carenciadas.

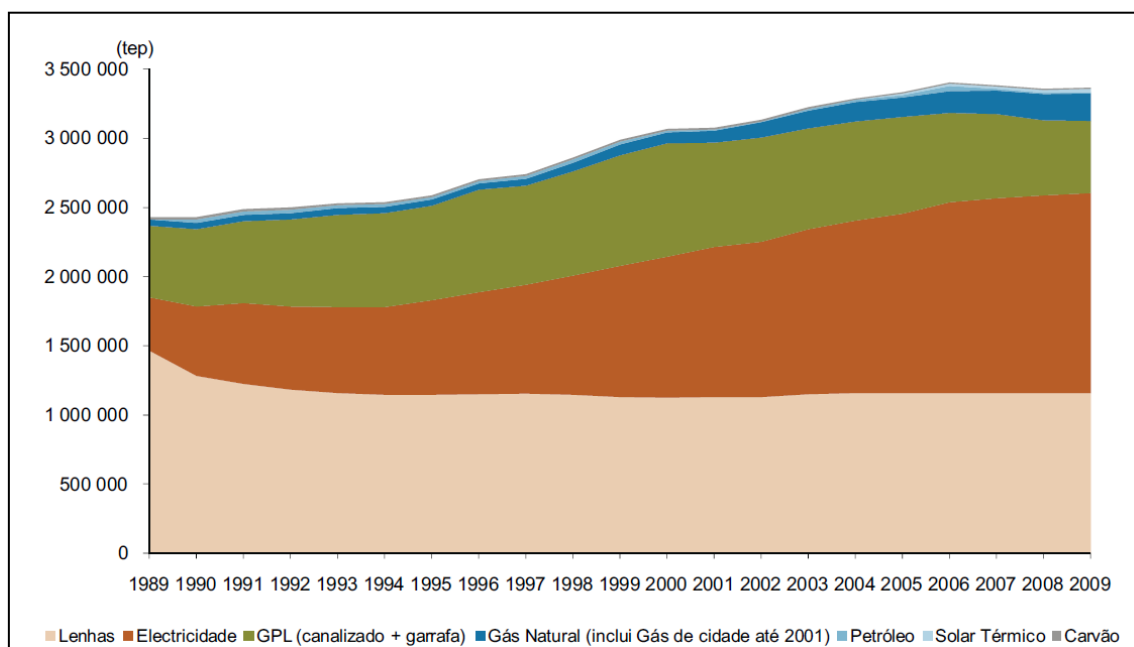
VI. 39. Melhoria do acesso a energias domésticas limpas

Pode dizer-se que, em Portugal, a quase totalidade da população tem acesso a energia elétrica. Em 1991, nas zonas urbanas consideradas para efeitos de elaboração deste Relatório (*cf.* Capítulo VII. vi.), a percentagem da população a viver em alojamentos de residência habitual com eletricidade já representava 99,08%, tendo os níveis de cobertura melhorado na década que se seguiu (99,81%, em 2001). Estes níveis de cobertura não variam muito quando considerado, no quadro global do país, o número de alojamentos familiares com ligação à rede pública de eletricidade, que, em 1991 representavam 97,72% do total de alojamentos familiares e, em 2001, 99,54%. As elevadas taxas de cobertura registadas na operação censitária de 2001 levaram, aliás, a que a mesma observação não fosse repetida no Censos de 2011, estimando-se, contudo, que 99,9% dos alojamentos tivessem, nessa altura, ligação à rede pública elétrica.

Também a percentagem dos alojamentos com gás se revela elevada (95,5%, em 2010), ainda que com predomínio para o GPL Garrafa (70,5%), face ao GPL Canalizado (10,3%) e, mesmo, ao gás natural por ligação à rede pública (21,1%)²⁴. Nas RA os níveis de acesso global são igualmente elevados, ou até superiores (100% na RAA), mas as ligações à rede de distribuição pública são diminutas, sobretudo na RAA, onde apenas 2,3% dos alojamentos tem gás canalizado. A rede de gás natural não chega às RA.

Apesar de, nos últimos 20 anos, não ser expressiva a variação nos níveis de cobertura, designadamente da rede pública elétrica às habitações, atendendo a que no início da década de 90 as condições registadas eram já muito positivas, Portugal viu, nesse mesmo período, os hábitos de consumo de energia das famílias alterarem-se significativamente.

No sector residencial, a energia elétrica surge hoje como a principal fonte de energia utilizada, tendo sofrido um claro incremento nas duas últimas décadas. No Inquérito ao Consumo de Energia no Sector Doméstico realizado em 2010, representava 42,6% do total de energia utilizada nos alojamentos portugueses, comparativamente a 1996, com um peso de 27,5%, e 1989, com 15,8%. A lenha surge como a segunda fonte energética mais utilizada do sector doméstico, mas tem vindo a perder representatividade nos últimos anos. No final da década de 80, a lenha representava mais de 60% do consumo total de energia nas habitações, um valor que desceu para 41,9%, em 1996, e 24,2%, em 2010²⁵ (ver Figura 34).



Fonte: Balanço Energético (DGEG)

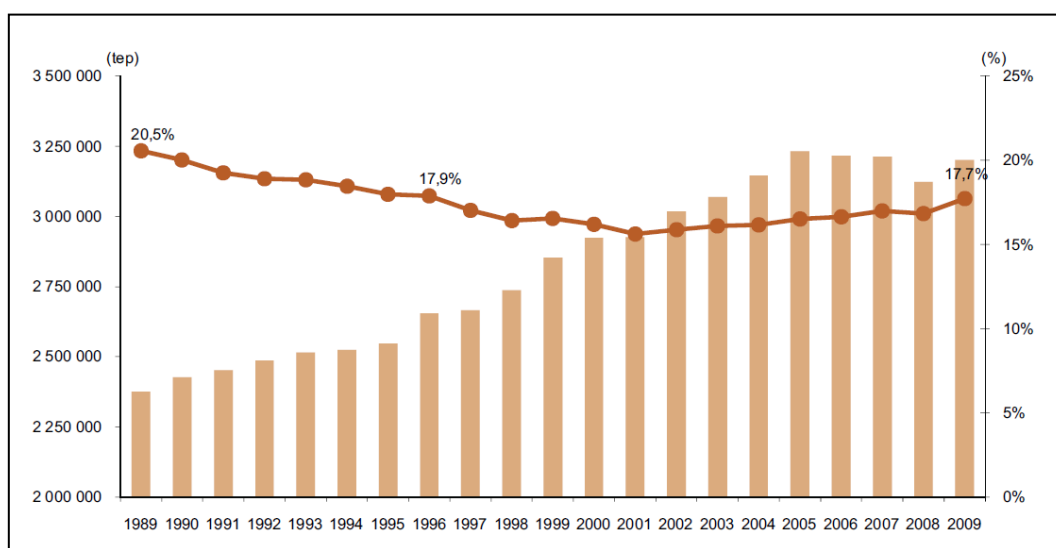
Figura 34 Evolução do Consumo de energia no setor doméstico (tep) por tipo de fonte, 1989-2009

²⁴ Inquérito ao consumo de energia no sector doméstico, 2010

²⁵ *ibidem*

No que respeita ao aquecimento disponível nos alojamentos ocupados como residência habitual e respetiva fonte de energia elétrica²⁶, é possível dizer que, em 2011, apenas 14% dos alojamentos não dispunha de aquecimento. Uma vez mais, a eletricidade é a fonte de energia mais utilizada para efeitos de aquecimento, representando 53,4% no total dos alojamentos familiares com aquecimento. Seguem-se os combustíveis sólidos (madeira, carvão ou outros) com 34% de representatividade e o gás natural ou outros combustíveis gasosos, em 8,6%. A utilização de fontes de energia alternativas, como seja a energia solar ou geotérmica, para efeitos de aquecimento na habitação, tem ainda uma expressão residual (0,21%).

Em 1997, foi concluída a construção das principais linhas do gasoduto de transporte de gás natural no território nacional, permitindo a ligação do mercado industrial e doméstico à fonte energética gás natural, considerada como mais limpa e segura. A partir dessa altura, a introdução do gás natural (em substituição do *gás de cidade*) acabou também por ditar alterações nos modos de consumo de energia. Apesar de ainda ter um peso pouco expressivo no contexto dos produtos energéticos consumidos pelas famílias portuguesas (4,97% em 2011, face a 0,02% em 1997), o que se explica também face à cobertura ainda incompleta do território nacional pela rede de gás natural²⁷, não deixa de ser uma importante fonte de energia no sector doméstico, com tendência para aumentar.



Fonte: Balanço Energético (DGEG)

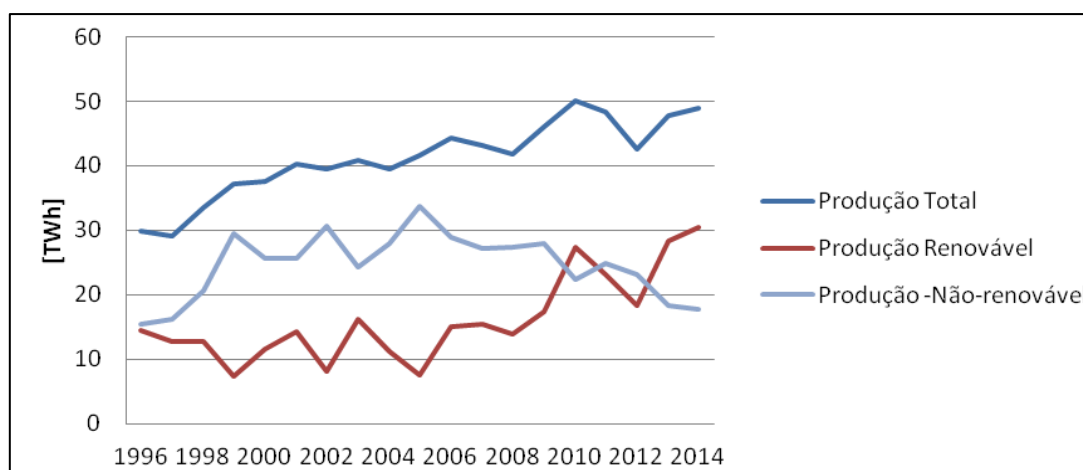
Figura 35 Evolução do consumo no setor doméstico (tep) e peso (%) do consumo do setor doméstico no consumo final de energia, 1989-2009

²⁶ INE, Censos 2011

²⁷ A atual rede de transporte de gás natural possui atualmente cerca de 1.400 km, desenvolvendo-se maioritariamente na região litoral, mas também já atingindo concelhos mais interiores como Celorico da Beira, Guarda, Castelo Branco, etc.

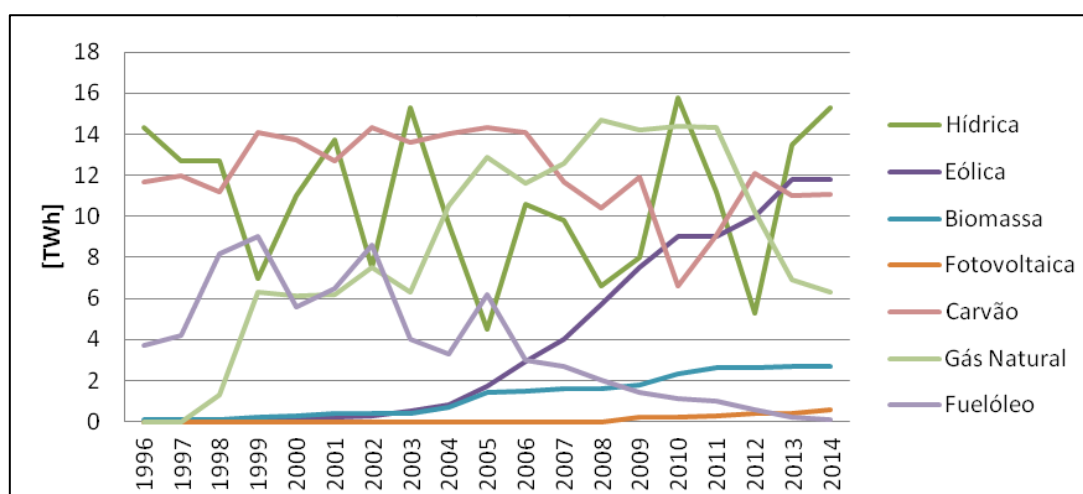
De acordo com o Balanço Energético, o setor doméstico representava, em 2009, 17,7% do total de consumo de energia em Portugal, apresentando uma taxa média de crescimento anual da ordem dos 1,5% nas duas últimas décadas (ver Figura 35).

Também na ótica da produção, se tem vindo a registar alterações no sector energético nas últimas décadas. Em Portugal, é a REN-Rede Eléctrica Nacional, S.A. (REN-SA) que opera a Rede Nacional de Transporte (RNT) que liga, em muito alta tensão, os produtores aos centros de consumo. O investimento na rede eléctrica tem acompanhado o aumento de geração renovável, fundamentalmente eólica e hídrica, a maioria da qual no interior do país. Nesse sentido, tem havido um esforço para aumentar o transporte da energia renovável para os centros de consumo, sendo, atualmente, mais de 30 os pontos de injeção de energia eólica e 3 de energia proveniente de centrais fotovoltaicas ligados a subestações da RNT.



Fonte: REN-Rede Eléctrica Nacional, S.A.

Figura 36 Produção de energia eléctrica em Portugal Continental

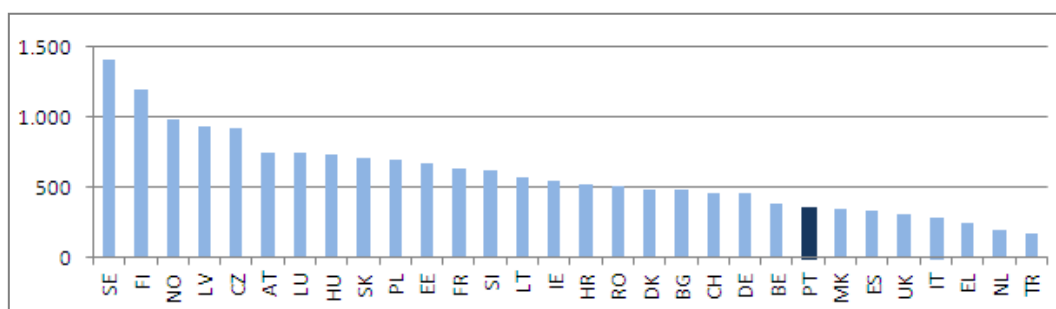


Fonte: REN-Rede Eléctrica Nacional, S.A.

Figura 37 Repartição da produção de energia eléctrica em Portugal Continental

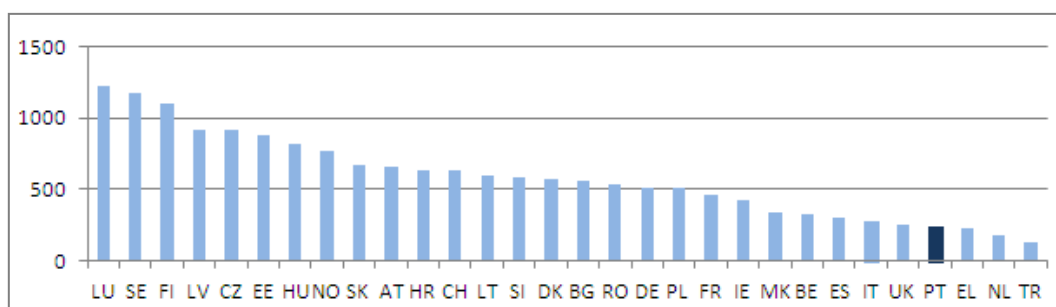
VI. 40. Assegurar o acesso a meios de transporte sustentáveis

Num período de forte expansão do sistema rodoviário, em que a rede de autoestradas, medida em Km por milhão de habitantes, se tornou numa das mais extensas da Europa (ver subdomínio III.17), a extensão da rede ferroviária, que à partida era já muito inferior à média europeia (Figura 38), sofreu uma redução drástica (em termos relativos, a maior entre todos os parceiros europeus em que ocorreram reduções de rede), tornando-se numa das mais exíguas do Continente (Figura 39) e num raros casos em que a sua extensão é inferior à da rede de autoestradas (Figura 40).



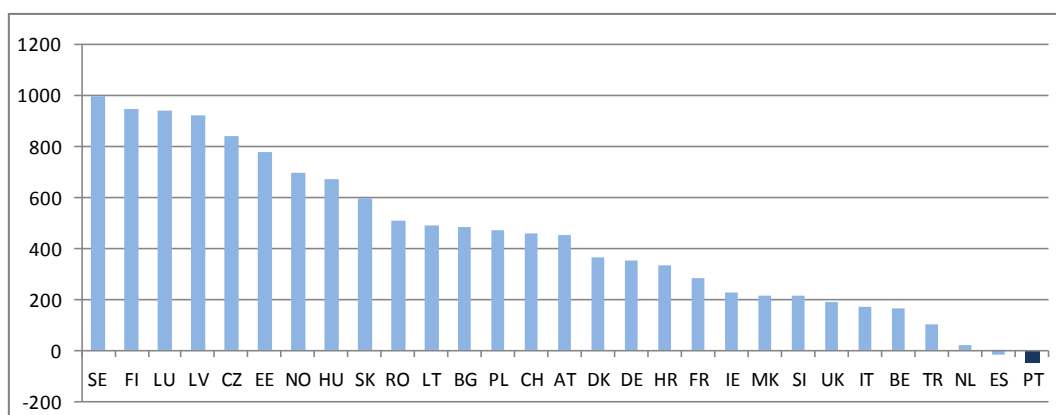
Fonte: Eurostat

Figura 38 Extensão da rede ferroviária nos países europeus em 1985 [Km/milhão hab]



Fonte: Eurostat

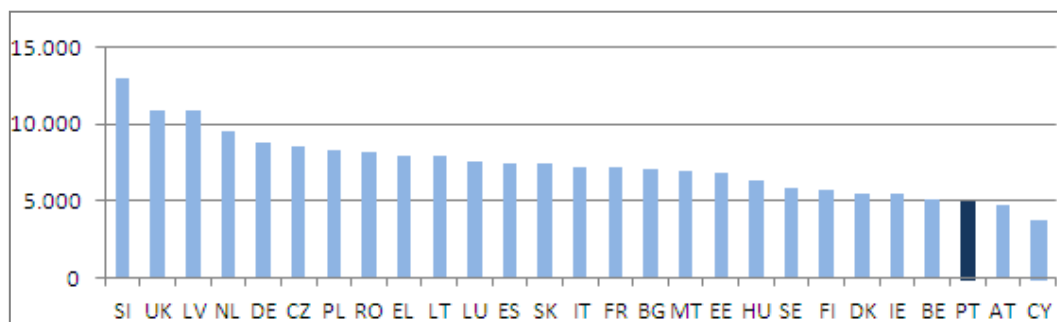
Figura 39 Extensão da rede ferroviária em países europeus em 2013 [Km/milhão hab]



Fonte: Eurostat

Figura 40 Diferença entre a extensão da rede ferroviária e de autoestradas nos países europeus em 2013 [Km/hab]

Simultaneamente, alicerçado na expansão da rede viária, ocorreu em Portugal um processo de dispersão da mancha urbana, que as autoridades públicas não foram capazes de conter, e que resultou na diminuição da densidade populacional nas zonas urbanas portuguesas, que recentemente figuravam entre as de menor densidade a nível europeu (Figura 41). Este processo acentuou a redução da acessibilidade da rede ferroviária e agravou as condições para a exploração de serviços e redes de TP e para a utilização do TP e dos modos suaves.



Fonte: Eurostat

Figura 41 Densidade populacional em áreas urbanas em países europeus em 2013 [Hab/Km²]

Não obstante a realização de algum investimento em sistemas de transporte em sítio próprio (modernização das redes ferroviárias suburbanas de Lisboa e Porto, expansão do metro de Lisboa, construção dos sistemas de metro ligeiro de superfície do Porto e do Sul do Tejo) no desenvolvimento da rede de interfaces (com implantação de novas estruturas e melhorias em estruturas existentes), na instalação de sistemas de apoio à exploração e de bilhética sem-contacto ou na melhoria dos sistemas de informação ao passageiro, subsiste ainda um número considerável de centros urbanos desprovidos de redes de transporte público urbano (Figura 42) e persistem múltiplas falhas de integração entre serviços de transporte público, do ponto de vista físico, horário, tarifário e informativo, tal como existem lacunas na integração destes com outros modos suaves de mobilidade. Acresce ainda que, em muitas partes do território nacional, a frequência do serviço de TP é muito reduzida, impondo fortes restrições no acesso a meios de transporte sustentável.

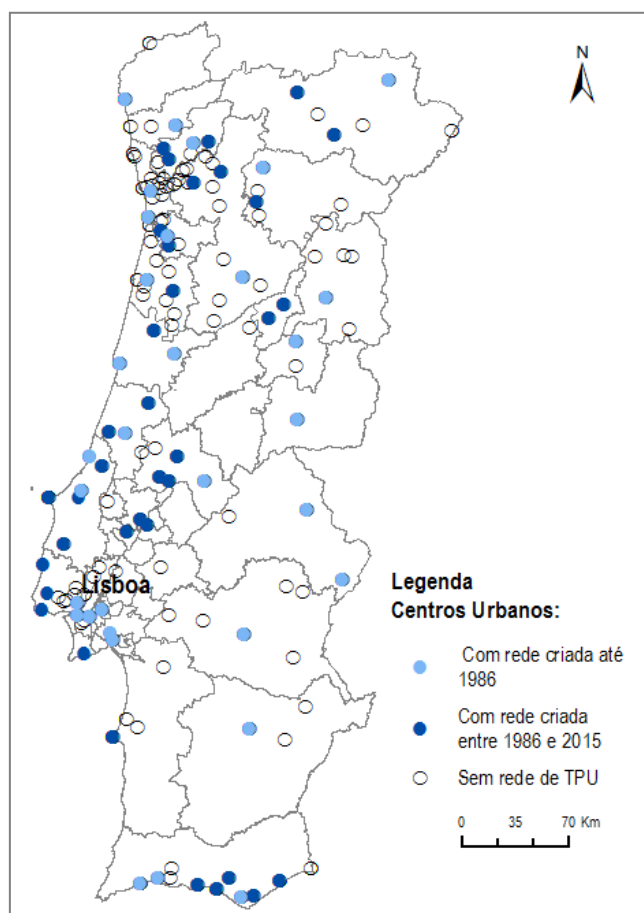


Figura 42 Redes de Transporte Público Urbano Rodoviário em Portugal Continental

Estudos recentes²⁸, que estabeleceram a comparação em paridade de poder de compra entre as tarifas aplicadas na prestação de serviços de TP urbano em cidades portuguesas e noutras cidades europeias, revelaram que os preços praticados em Portugal tendiam a ser superiores, sobretudo, entre os títulos mais usados pelos clientes habituais. Esta situação prejudica a acessibilidade ao transporte público, sob o ponto de vista económico, e suscita problemas de equidade social no exercício do direito à mobilidade.

A perda de passageiros em consequência da transferência modal para o TI (ver subdomínio III.17), o aumento dos custos de exploração (agravado pela dispersão urbana e pelo congestionamento) e o subfinanciamento do sistema de TP conduziram ao endividamento do setor, a aumentos de tarifário e a cortes na oferta que acentuaram a contração da procura e, fechando um círculo vicioso, desencadearam uma dinâmica de declínio do sistema.

O crescimento dos espaços monofuncionais, o desenho do espaço público (dando primazia ao automóvel em detrimento dos outros modos), a multiplicação de barreiras físicas à circulação pedonal, o excesso de velocidade, os crescentes volumes de

²⁸ Autoridade Metropolitana de Transportes; RUITEM; 2013.

tráfego, o congestionamento e o estacionamento anárquico (que as autoridades de fiscalização têm revelado incapacidade para impedir) impõem dificuldades acrescidas no recurso aos modos suaves e no acesso ao TP.

Em resultado da conjugação dos fatores anteriormente descritos, crescentes segmentos da população vêm-se cativas do TI.

Na RAA, em consequência do crescimento do parque automóvel, regista-se nos tempos mais recentes, algum congestionamento, embora ainda pouco significativo. Têm-se verificado um aumento da oferta, mas também da procura, do transporte urbano coletivo, através de miniautocarros, que surgiu nos últimos anos nas duas principais cidades da RAA, Ponta Delgada e Angra do Heroísmo, melhorando fortemente as condições de mobilidade urbana nestas duas cidades. Em todas as ilhas, existe transporte coletivo de passageiros (autocarros), pelo menos de transporte escolar. Contudo, neste domínio verifica-se a necessidade de uma melhoria da oferta, em termos de frequência e de aumento das áreas abrangidas.

VI. 41. Dificuldades encontradas e lições aprendidas neste Capítulo

Do ponto de vista da habitação, Portugal passou de uma situação de escassez, registada no início da década de 90 (vários estudos apontavam para a necessidade de construir cerca de meio milhão de novas habitações, a que não era alheia a existência de uma enorme quantidade de construções clandestinas e precárias), para uma situação de excedente habitacional. Em 20 anos, o país produziu um milhão e meio de novas habitações, suprimindo, em termos técnicos, o défice habitacional, mas gerando outro problema de escoamento, ocupação e conservação do *stock* excedente. Atualmente o setor da habitação em Portugal apresenta uma situação paradoxal. De um lado o elevado número de fogos devolutos (cerca de 735 mil), do outro a dificuldade de acesso das famílias a uma habitação adequada às suas posses e necessidades. O *stock* de habitação *per capita* cresceu de 0,31 para 0,55 entre 1970 e 2011 e o rácio do número de alojamentos familiares clássicos por família aumentou de 1,15 para 1,45. A dimensão média das famílias passou de 3,7 de indivíduos em 1970 para 2,6 em 2011. No mesmo período, registou-se um acentuado envelhecimento populacional, verificando-se que taxa bruta de reprodução, que era de 1,46, caiu para 0,66.

Não obstante, persistem problemas relacionados com a degradação do parque habitacional, não apenas dos centros urbanos antigos, mas também dos bairros sociais de promoção pública e outros bairros suburbanos, hoje com cerca de 40 anos, onde, a fraca qualidade construtiva e a ausência de operações sistemáticas de conservação, tem evidenciado situações de desgaste e deterioração da qualidade do espaço habitacional. Em 2011, os censos mostram um país com cerca de um milhão de edifícios (cerca de 28% do edificado) a necessitarem de obras de reparação, dos quais

cerca de 400 mil edifícios carecem de obras significativas, sendo que 59.155 destes estão muito degradados.

Outras dificuldades prendem-se com as necessidades de mobilidade das famílias e com os custos da habitação, que continuam elevados, em particular nas áreas urbanas mais centrais. Também a queda acentuada do mercado de arrendamento (que caiu de 46%, em 1970, para 21% em 2011), em prol de soluções de habitação própria permanente (de 54,5% em 1970, subiu para 79% em 2011), em resultado de políticas de congelamento das rendas e de incentivo ao recurso ao crédito, tem sido um obstáculo no acesso a uma habitação acessível, em especial por parte da classe mais jovem e dos grupos sociais mais vulneráveis.

As principais dificuldades detetadas na RAA ao nível do acesso a habitação condigna têm uma incidência significativa em algumas partes do parque habitacional e em alguns tipos específicos de famílias, apesar da disponibilização de diversos programas de apoio por parte do Governo Regional.

Ao nível do abastecimento de água e do saneamento de águas residuais, os resultados alcançados neste período com a implementação dos planos estratégicos que vigoraram entre 2000-2006 (PEAASAR I) e 2007-2013 (PEAASAR II), mostram que alguns dos objetivos delineados foram alcançados com sucesso, outros evidenciam progresso, mas sem atingir os resultados esperados, e alguns ficaram bastante aquém do previsto. Subsistem ainda problemas fundamentais no sector, de natureza estrutural, operacional, económico financeira e ambiental, sobretudo ao nível dos sistemas municipais em baixa.

No PENSAAR 2020 (uma nova estratégia para o setor de abastecimento de águas e saneamento de águas residuais), são definidos, um conjunto de constrangimentos mais importantes, a serem resolvidos através de uma estratégia setorial proposta para 2014-2020, respetivamente:

- O desconhecimento das infraestruturas em *baixa*, de abastecimento de água (AA) e de saneamento de águas residuais (SAR), associado à falta de elementos cartográficos que permitam determinar com precisão a localização destas infraestruturas que na maioria das situações se encontram enterradas no solo;
- O relativo baixo grau de utilização de algumas infraestruturas, associado a um dimensionamento desajustado à realidade da população atual;
- O insuficiente ritmo de reabilitação das infraestruturas, estimado em cerca de 50% do recomendado pelas boas práticas;
- A existência de volumes de água não faturada ainda bastante elevados;
- O desconhecimento dos gastos na prestação dos serviços de AA e de SAR por parte de um grande número de Entidades Gestoras (EG);
- A recuperação de gastos aquém de níveis que garantam a sustentabilidade económica e financeira das EG e do setor em geral;

- As tarifas atualmente praticadas são suficientemente baixas para permitir uma acessibilidade económica da quase totalidade dos utilizadores ao serviço, mas não sustentáveis económico-financeiramente em algumas EG e existindo grandes assimetrias;
- Os problemas atuais de disponibilidade de recursos financeiros, nomeadamente o acesso ao endividamento das EG.

No caso dos resíduos é fundamental sensibilizar e informar os cidadãos no sentido de os alertar para a importância do seu contributo para serem atingidos elevados níveis de recolha seletiva de certos fluxos de resíduos, como embalagens, equipamentos elétricos e eletrónicos e pilhas e acumuladores, que se traduzirão em poupanças de recursos devido à sua posterior valorização. É ainda necessário investir otimização das operações de recolha seletiva e de tratamento de resíduos urbanos (RU), procurando maiores sinergias entre Sistemas de Gestão de Resíduos Urbanos (SGRU), traduzidas numa partilha de infraestruturas e experiências que promovam efetivamente práticas de prevenção de resíduos e a sua valorização enquanto recursos cumprindo a hierarquia dos resíduos. Deverão ainda ser envidados esforços junto das indústrias nacionais no sentido de conceberem produtos mais sustentáveis, apostando na sua conceção ecológica e extensão do período de vida através da possibilidade da sua reparação e/ou reutilização.

No que respeita à mobilidade urbana, embora o reforço dos modos sustentáveis, em detrimento do TI, seja há muito amplamente reconhecido como fundamental para a resolução dos graves problemas do sector dos transportes, observam-se grandes dificuldades na alteração do paradigma de atuação das entidades. Exemplos ilustrativos desta inércia são o cancelamento da quase totalidade do investimento na rede ferroviária (justificado pela crise económica), o encerramento de mais linhas em exploração, e a resistência à implementação de parâmetros de estacionamento associados à redução das condições de acessibilidade de veículos automóveis a áreas centrais, ou a áreas dotadas de bons serviços de TP. A intermodalidade e a exploração de pontos de interface entre os vários meios de transporte continua a ser outra das lacunas e dificuldades a apontar.

VI. 42. Questões e desafios futuros a abordar numa Nova Agenda Urbana

A Estratégia Nacional de Habitação tem, como principal motivação, a criação de condições que facilitem o acesso das famílias à habitação, em termos de preço, de localização, de qualidade, de conforto, de segurança, de acessibilidades, de tipologia, de forma de ocupação, de mobilidade e de meio ambiente que a envolve. Esta estratégia assenta em três pilares que, no fundo, sintetizam os principais desafios que se colocam de futuro no setor da habitação:

- A reabilitação urbana, ao nível: da conservação duradoura e regular do edificado, através de uma cultura de rotinas e hábitos de manutenção e de

reparação, e criando um quadro jurídico para uma gestão mais eficaz dos condomínios, tendo em vista a manutenção do edificado; da redução dos custos e simplificação do licenciamento na reabilitação de edifícios; da atração de investimento para a reabilitação do parque habitacional, e criação de uma nova oferta de alojamentos para arrendamento nas zonas centrais dos principais centros urbanos.

- O arrendamento habitacional, em particular no que respeita: à dinamização do mercado de arrendamento; à integração e valorização dos bairros e da habitação social com a diversificação da oferta de arrendamento, especialmente a destinada às famílias mais carenciadas.
- A qualificação dos alojamentos, atendendo, designadamente: à inclusão social e à proteção dos mais desfavorecidos, de comunidades marginalizadas, de pessoas sem-abrigo; às novas realidades sociais e demográficas, reduzindo a dimensão das habitações sociais, e prevendo a sua flexibilização e a adaptação a diferentes tipologias de utilizadores, designadamente pessoas com mobilidade condicionada, famílias monoparentais, pessoas idosas, etc.; à melhoria das condições de alojamento, tendo em atenção que os seus custos não podem colocar em causa o acesso à habitação.

Já ao nível das infraestruturas básicas, subsistem algumas áreas, especialmente nas áreas metropolitanas, onde o desígnio vai sobretudo para o reforço e completamento da oferta de saneamento básico. Sendo, atualmente, o nível de cobertura do serviço de abastecimento de água acima da ordem dos 95%, e o de saneamento de águas residuais da ordem dos 90%, a estratégia definida no PENSAAR 2020 para o sector abastecimento de água (AA) e saneamento de águas residuais (SAR), no período de 2014–2020, identifica as seguintes questões e desafios:

- A otimização e gestão eficiente dos recursos ao dispor do sector, nomeadamente do património infraestrutural ou ativos que foram realizados ao longo das últimas duas décadas.
- A sustentabilidade económica, financeira e social do sector, especialmente a recuperação sustentável dos gastos, um dos maiores desafios do setor porque o valor dos serviços prestados não é corretamente assumido e entendido pela população em geral.
- A proteção do ambiente e melhoria da qualidade das massas de água, minimizando as afluências indevidas, que afetam o desempenho das Entidades Gestoras (EG) e prejudicam o desempenho ambiental e hidráulico pelo aumento dos gastos operacionais.
- A adaptação dos sistemas de AA e de SAR a catástrofes naturais resultantes ou não das alterações climáticas, por exemplo, os fenómenos sísmicos.
- A inserção do setor e suas atividades ao serviço de uma economia verde, com o aproveitamento dos recursos e subprodutos gerados para obter ganhos económicos numa perspetiva nacional e transversal.

- A obtenção e disponibilidade de informação compatível com a necessidade de gerir a diferentes níveis. A informação partilhada também permite maximizar o rácio benefício-custo para o setor.

Ao nível dos resíduos, os grandes desafios, que assumem uma especial pertinência no Plano Nacional de Gestão de Resíduos (PNGR), assentam em 8 Objetivos Operacionais:

- Prevenir a produção e perigosidade dos resíduos;
- Consolidar e otimizar a rede de gestão de resíduos;
- Promover o fecho dos ciclos dos materiais e o aproveitamento da energia em cascata;
- Gerir e recuperar os passivos ambientais;
- Fomentar a cidadania e o desempenho dos agentes;
- Adequar e potenciar a aplicação dos instrumentos económicos e financeiros;
- Adequar e agilizar os processos administrativos;
- Fomentar o conhecimento do setor numa lógica de ciclo de vida.

Em matéria de energia elétrica, há a assinalar que, desde 2009, mais de metade da energia elétrica produzida anualmente tem origem em fontes renováveis, tendo este valor atingido os 73% em 2014. Em 2016, as fontes renováveis mais relevantes são a eólica, a cogeração, o solar e as pequenas hídricas. Até 2025 perspectiva-se o crescimento da energia produzida por fontes renováveis, mormente por fontes de biomassa e solar, com objetivos de crescimento um pouco acima de 75%, e de ondas e pequenas hídricas, com objetivos de crescimento um pouco acima de 30%.

Também se prevê o reforço da rede distribuição de gás natural no nordeste de Portugal.

No que respeita aos desafios associados à mobilidade urbana o profundo endividamento do sector de TP no atual contexto de crise económica e a grande pressão financeira a que as finanças públicas estão sujeitas representam um desafio incontornável na mobilização dos recursos indispensáveis à resolução das graves carências na oferta de meios de transporte sustentáveis. A aposta na intermodalidade, na articulação entre os vários meios e modos de transporte, individual e coletivo, e entre estes e os modos suaves e outros sistemas de partilha, é sem dúvida um dos desafios que se colocam para futuro na ótica da mobilidade sustentável. Nessa medida, importa não apenas promover um reforço das redes e infraestruturas, mas também uma maior articulação entre os diversos atores no sentido de atingir melhores níveis de coordenação entre operadores, de informação e serviço prestados aos passageiros.

Uma questão/desafio cada vez mais relevante é também a pressão que o envelhecimento populacional tende a exercer sobre o espaço público, cujas condições não favorecem em muitas situações, a circulação de pessoas de mobilidade reduzida,

particularmente no acesso às interfaces e paragens do sistema de TP de que são grandes utilizadores.

As políticas de habitação que têm sido desenvolvidas só serão eficazes na RAA se articuladas com outras políticas mais preventivas e relacionadas com outras dimensões da vida e do apoio social.

Este capítulo foi redigido considerando os contributos enviados pelas entidades com competências e conhecimentos específicos em cada um dos subdomínios temáticos, designadamente: AdP, AMP, ANMP, APA, IHRU, IMT, RAA e REN-SA.



Capítulo VII. Indicadores

CAPÍTULO VII. INDICADORES

Os indicadores que se seguem tomam por referência os dados estatísticos oficiais (INE) decorrentes das operações censitárias realizadas nos anos 1991, 2001 e 2011.

Quando o indicador solicitado pela ONU se refere expressamente às zonas urbanas, as unidades territoriais tomadas por referência são as povoações com categoria de cidade e as áreas metropolitanas em cada um dos momentos de referência. No caso das cidades considerou-se a delimitação das cidades estatísticas²⁹ e no caso das áreas metropolitanas, os municípios que as compõem, ou seja, os municípios pertencentes à AML e AMP (cf. Introdução).

Para os indicadores i., ii, iii, iv, v, vi, viii. ii) e xii solicitados pela ONU foi possível dispor de informação estatística para Portugal que se aproximasse da informação pretendida, pelo que, nas fichas de indicadores que completam este capítulo só vai ser apresentada informação relativa a esses indicadores.

O Quadro 7 contém a lista dos indicadores apresentados e a referência ao indicador solicitado pela ONU a que cada um corresponde, constituindo o índice das fichas de indicadores constantes das páginas seguintes.

²⁹ Cidade estatística - Unidade territorial que corresponde ao ajustamento do perímetro urbano, consagrado nos instrumentos jurídicos de ocupação de solos para a povoação com categoria de cidade, ao perímetro das subsecções estatísticas utilizadas pelo INE na Base Geográfica de Referência da Informação (BGRI) e que a integram.

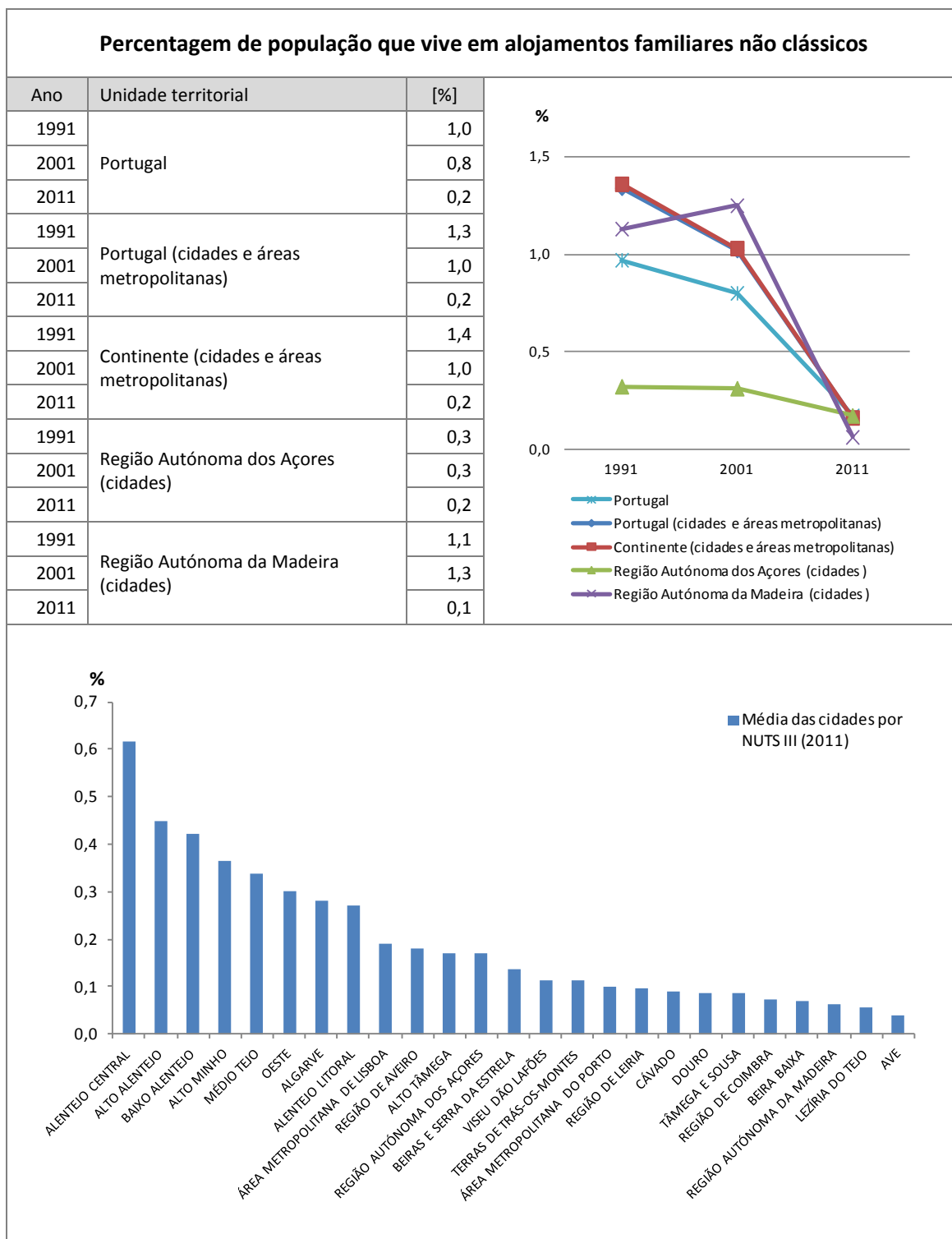
	Indicador Habitat	Indicador INE		2011
		Unidade territorial: Portugal (cidades e áreas metropolitanas)		%
i.	Percentagem de população residente em bairros de barracas ou em bairros degradados	Percentagem de população que vive em alojamentos familiares não clássicos		0,2
ii.	Percentagem de população urbana com acesso a uma habitação condigna	Percentagem de população que vive em alojamentos familiares de residência habitual sobrelotados		18,1
		Percentagem de população que vive em alojamentos familiares clássicos em edifícios muito degradados		0,4
iii.	Percentagem de população que vive em zonas urbanas com acesso a água potável	Percentagem de população que vive em alojamentos familiares de residência habitual com água canalizada		99,7
		Percentagem de população que vive em alojamentos familiares de residência habitual com água canalizada ligada à rede pública		93,9
iv.	Percentagem de população que vive em zonas urbanas com saneamento básico	Percentagem de população que vive em alojamentos familiares de residência habitual com retrete e sistema de drenagem de águas residuais		99,7
		Percentagem de população que vive em alojamentos familiares de residência habitual com retrete e sistema de drenagem de águas residuais ligado à rede pública		89,0
v.	Percentagem de população que vive em zonas urbanas com recolha de resíduos sólidos	Percentagem de população que vive em edifícios com sistema de recolha de resíduos sólidos		94,5
vi.	Percentagem de população que vive em zonas urbanas com energia para as habitações não contaminante	Percentagem de população que vive em alojamentos familiares de residência habitual com eletricidade		99,8*
viii. ii)	Percentagem, tanto de receitas como de despesas, do orçamento nacional que foram atribuídas às administrações regionais ou locais	Percentagem das receitas/despesas da administração regional e local no total de receitas/despesas das administrações públicas	Receitas	157
			Despesas	13,6
xii.	Percentagem do produto interno bruto nacional (PIB) produzido em áreas urbanas	Percentagem de PIB das NUTS 3 classificadas na categoria "Predominantemente urbana" da Tipologia Urbano-Rural do Eurostat para as NUTS III (NUTS 2002)		57,9

* Valor do Censos 2001 - Esta informação não foi questionada nos Censos 2011 porque se considerou que a elevada cobertura observada na última operação censitária não justificava a sua observação em 2011.

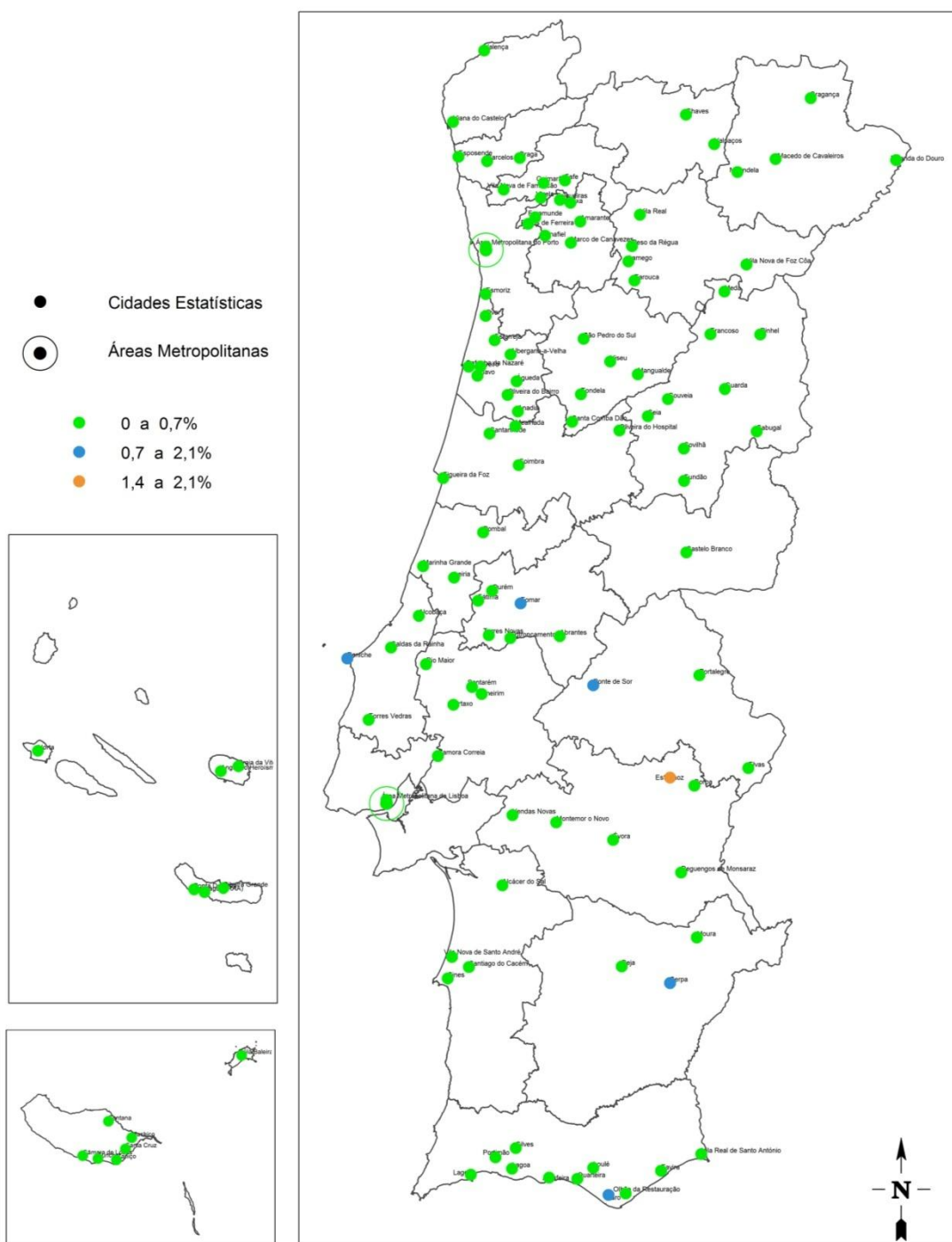
Quadro 8 Resumo dos indicadores

Este capítulo foi redigido considerando os contributos enviados pelas entidades com competências e conhecimentos específicos em cada um dos subdomínios temáticos, designadamente: CCDR Alentejo, CCDR Algarve, CCDR Centro, CCDR LVT, CCDR Norte, INE e RAA.

i. Percentagem de população residente em bairros de barracas ou em bairros degradados

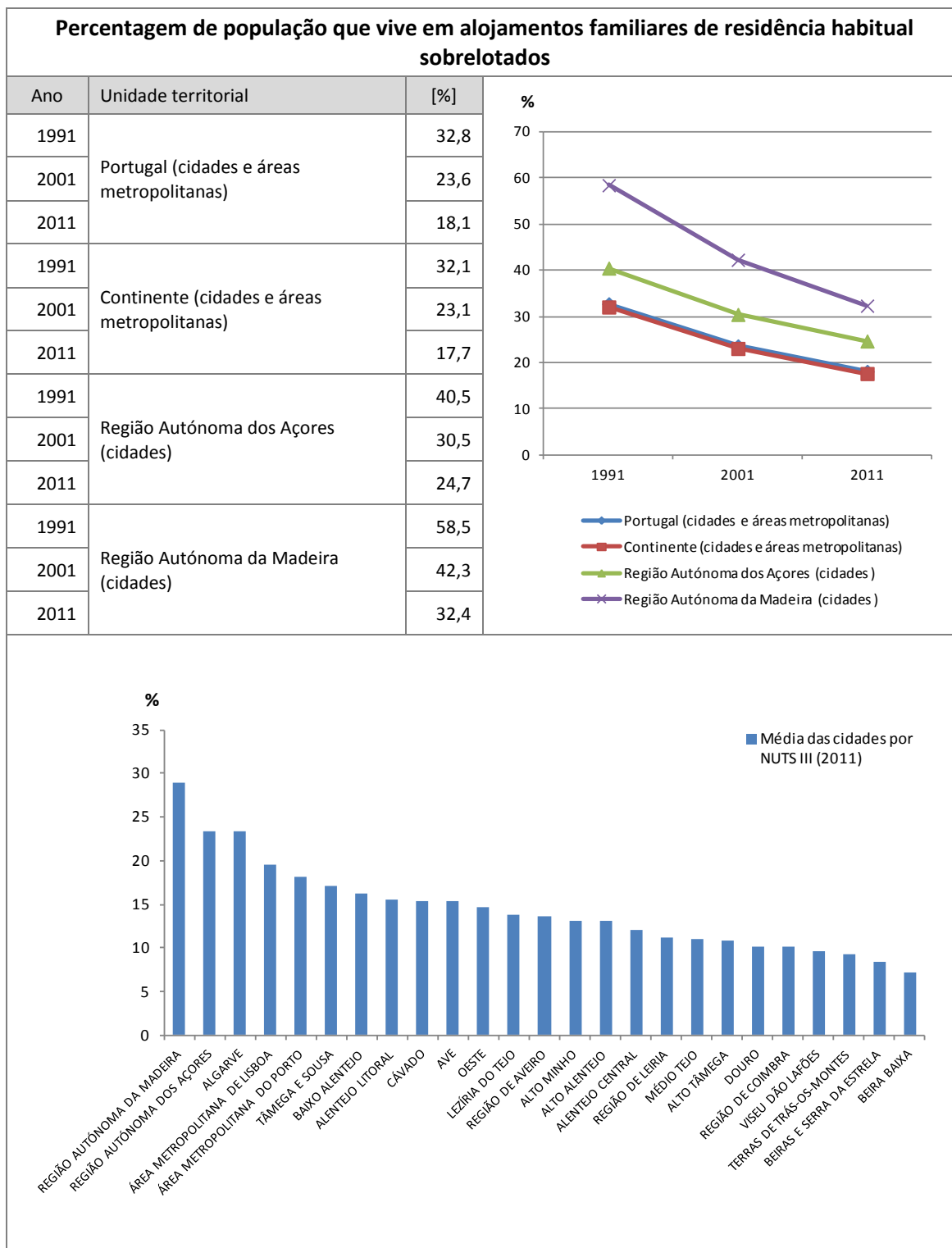


Percentagem de população que vive em alojamentos familiares não clássicos

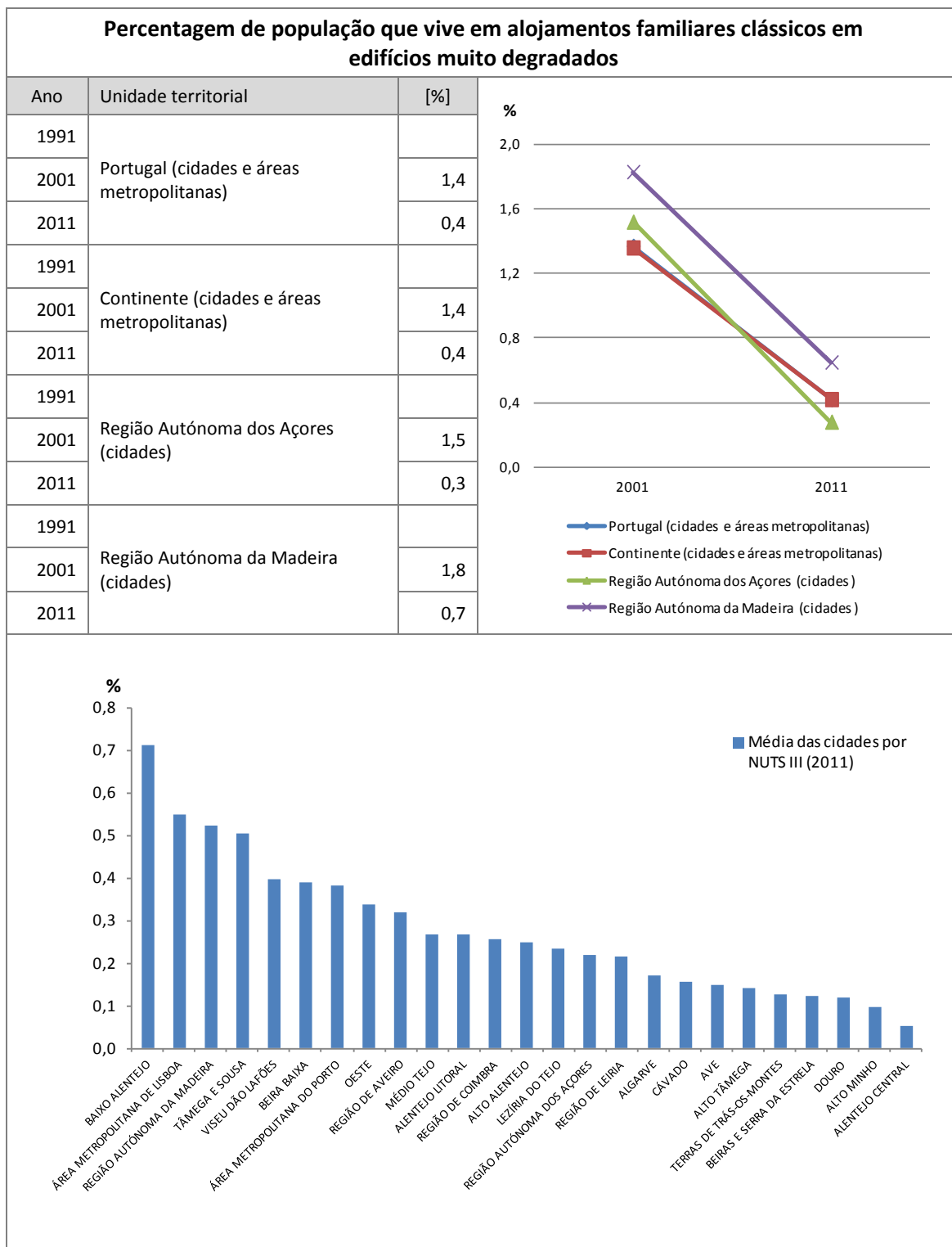


Fonte: INE, Recenseamento da População e Habitação, 2011.

ii. Percentagem de população urbana com acesso a uma habitação condigna

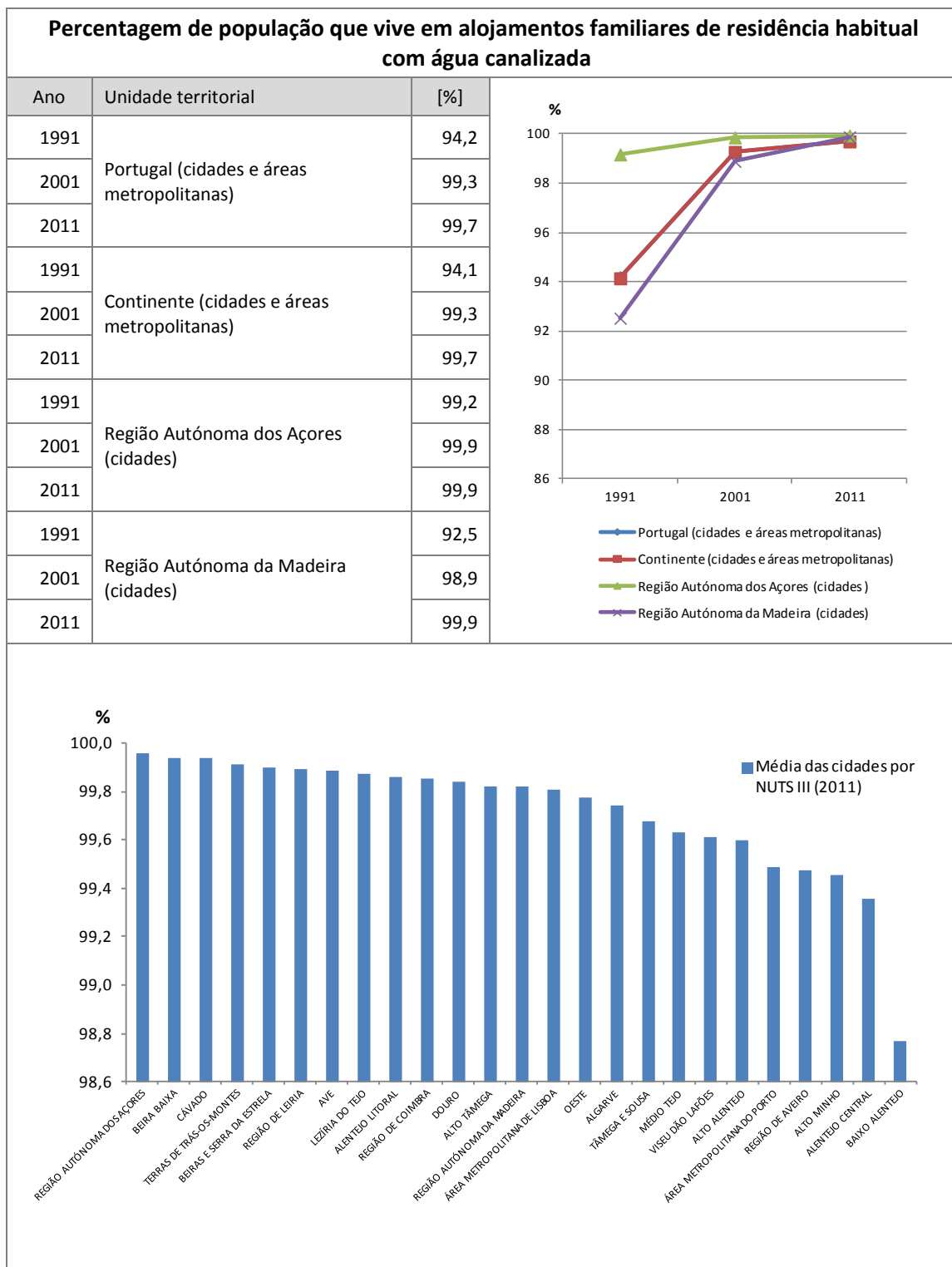


Fonte: INE, Recenseamento da População e Habitação.

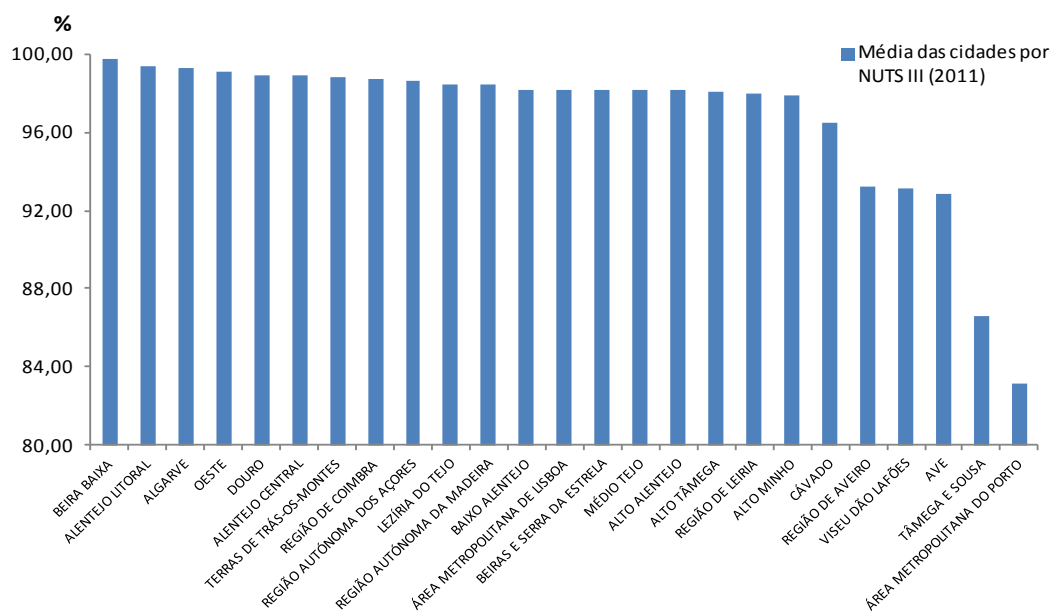
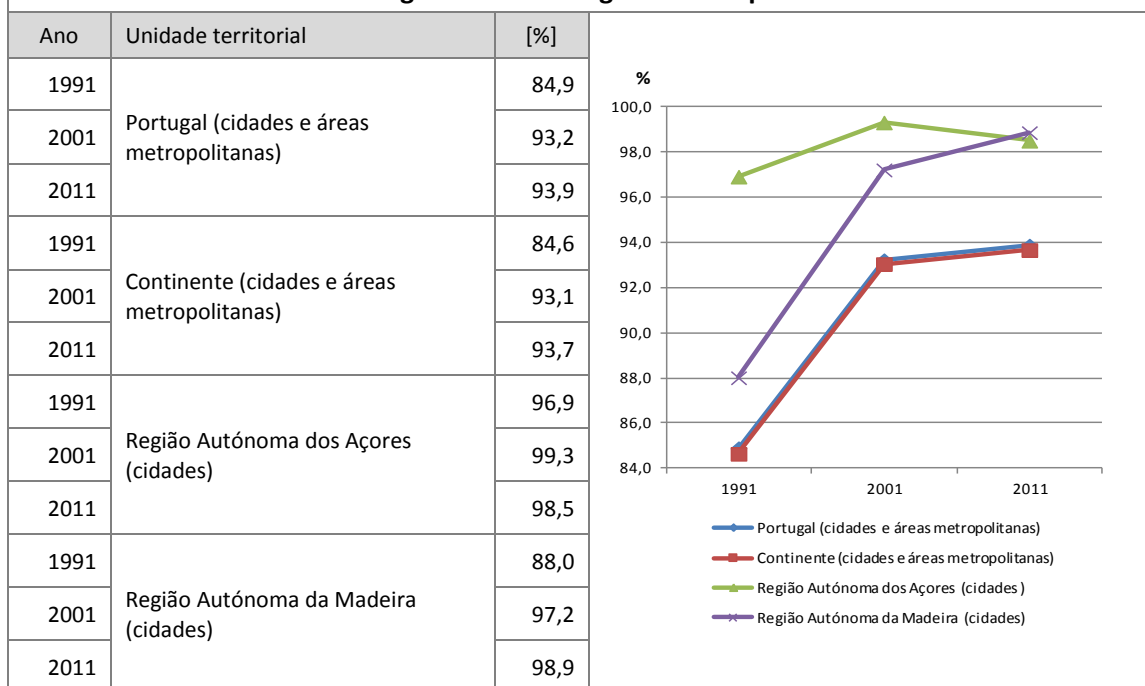


Fonte: INE, Recenseamento da População e Habitação.

iii. Percentagem de população que vive em zonas urbanas com acesso a água potável

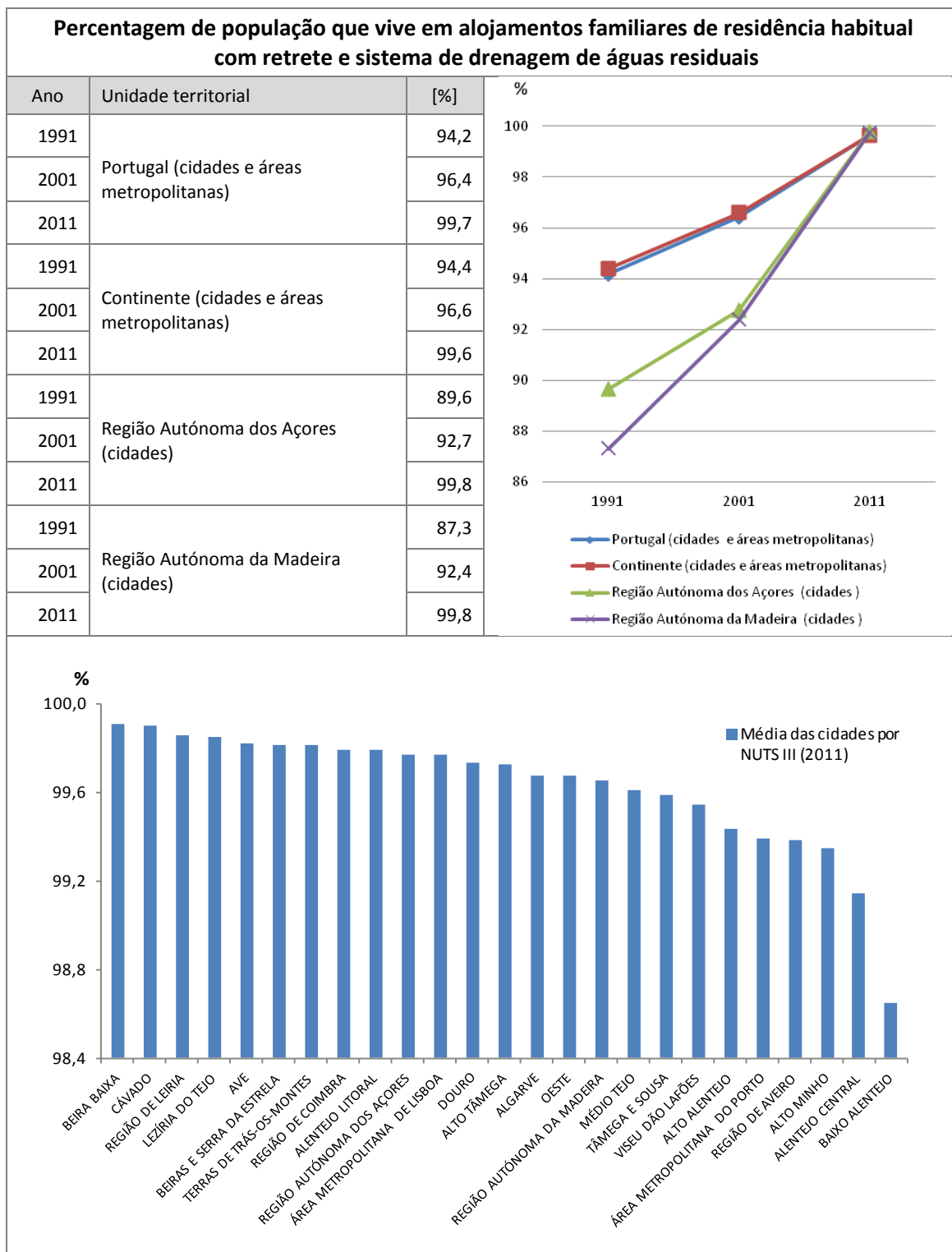


Percentagem de população que vive em alojamentos familiares de residência habitual com água canalizada ligada à rede pública



Fonte: INE, Recenseamento da População e Habitação.

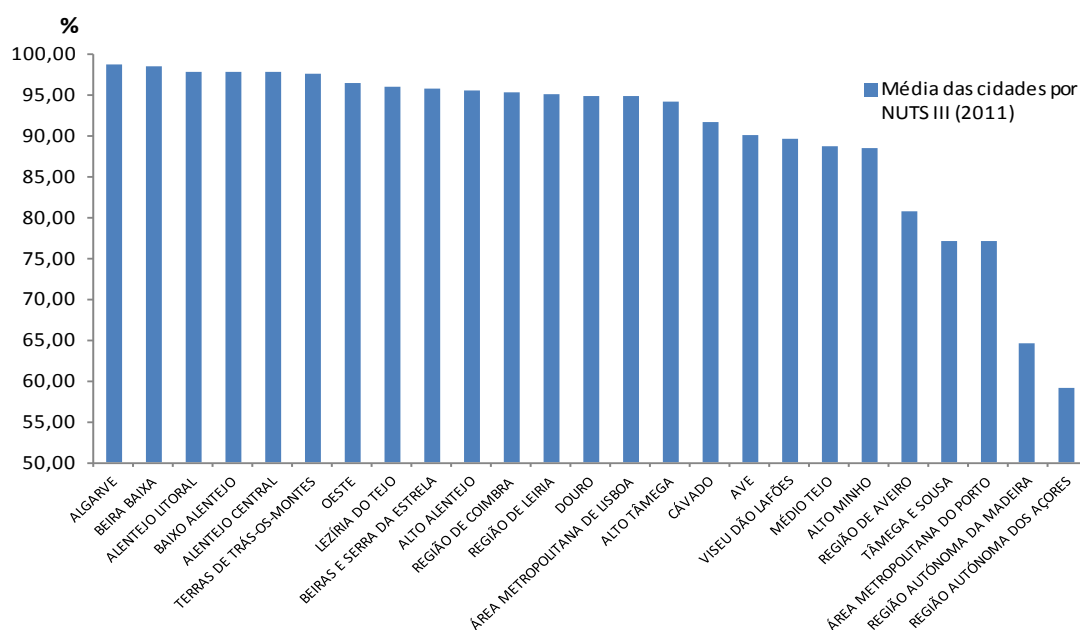
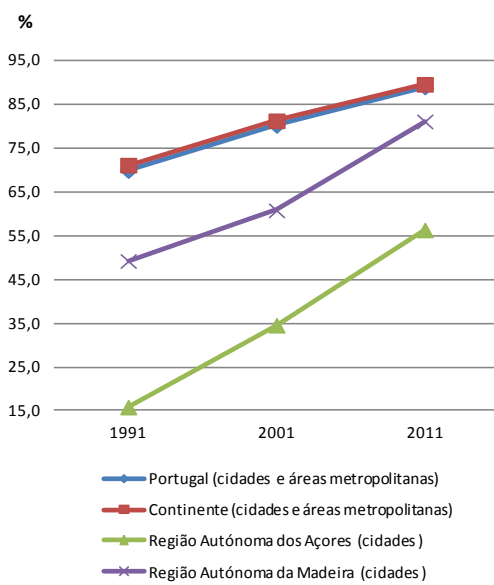
iv. Percentagem de população que vive em zonas urbanas com saneamento básico



Fonte: INE, Recenseamento da População e Habitação.

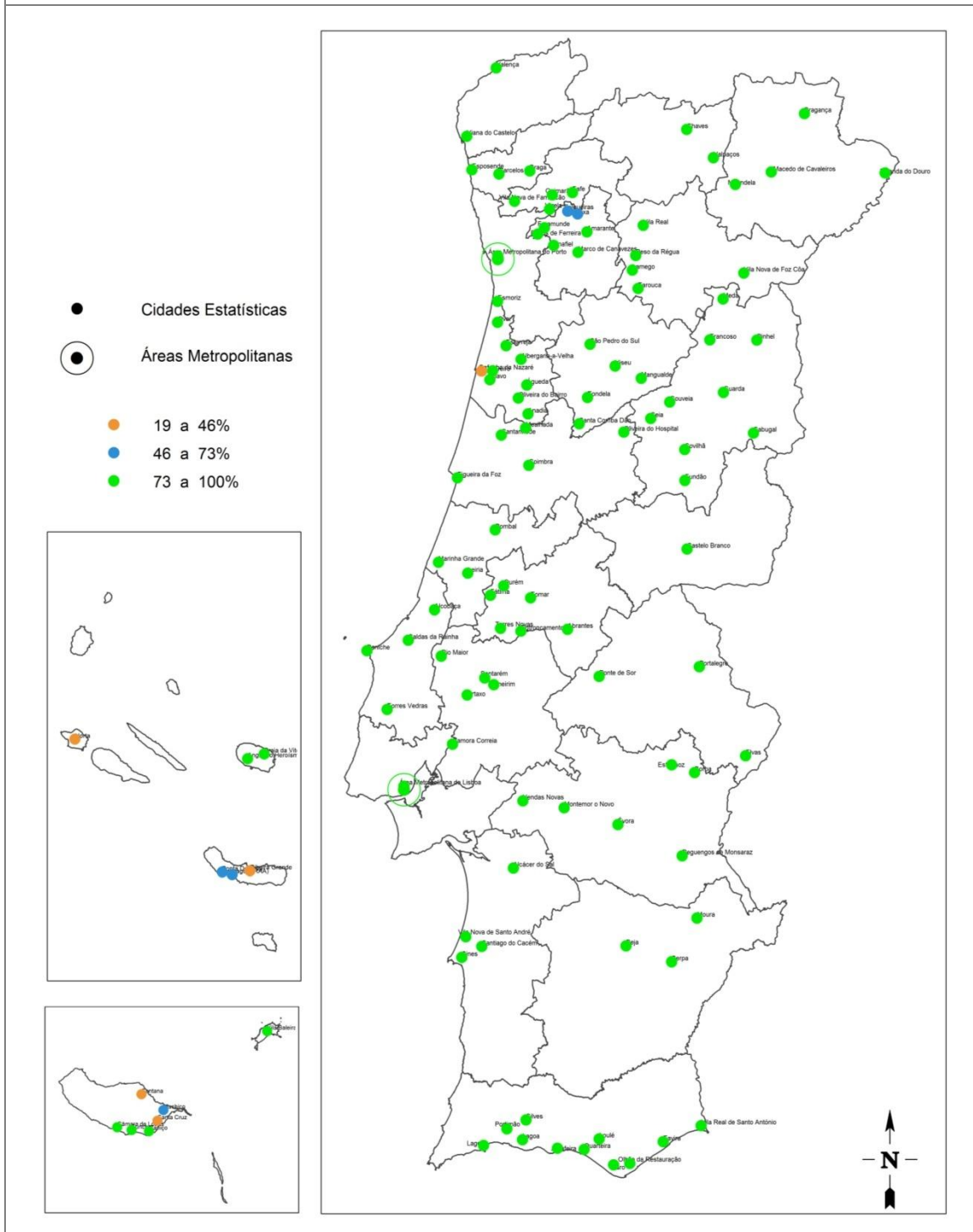
Percentagem de população que vive em alojamentos familiares de residência habitual com retrete e sistema de drenagem de águas residuais ligado à rede pública

Ano	Unidade territorial	[%]
1991	Portugal (cidades e áreas metropolitanas)	69,9
2001		80,2
2011		89,0
1991	Continente (cidades e áreas metropolitanas)	71,2
2001		81,3
2011		89,7
1991	Região Autónoma dos Açores (cidades)	15,9
2001		34,6
2011		56,4
1991	Região Autónoma da Madeira (cidades)	49,3
2001		60,8
2011		81,2

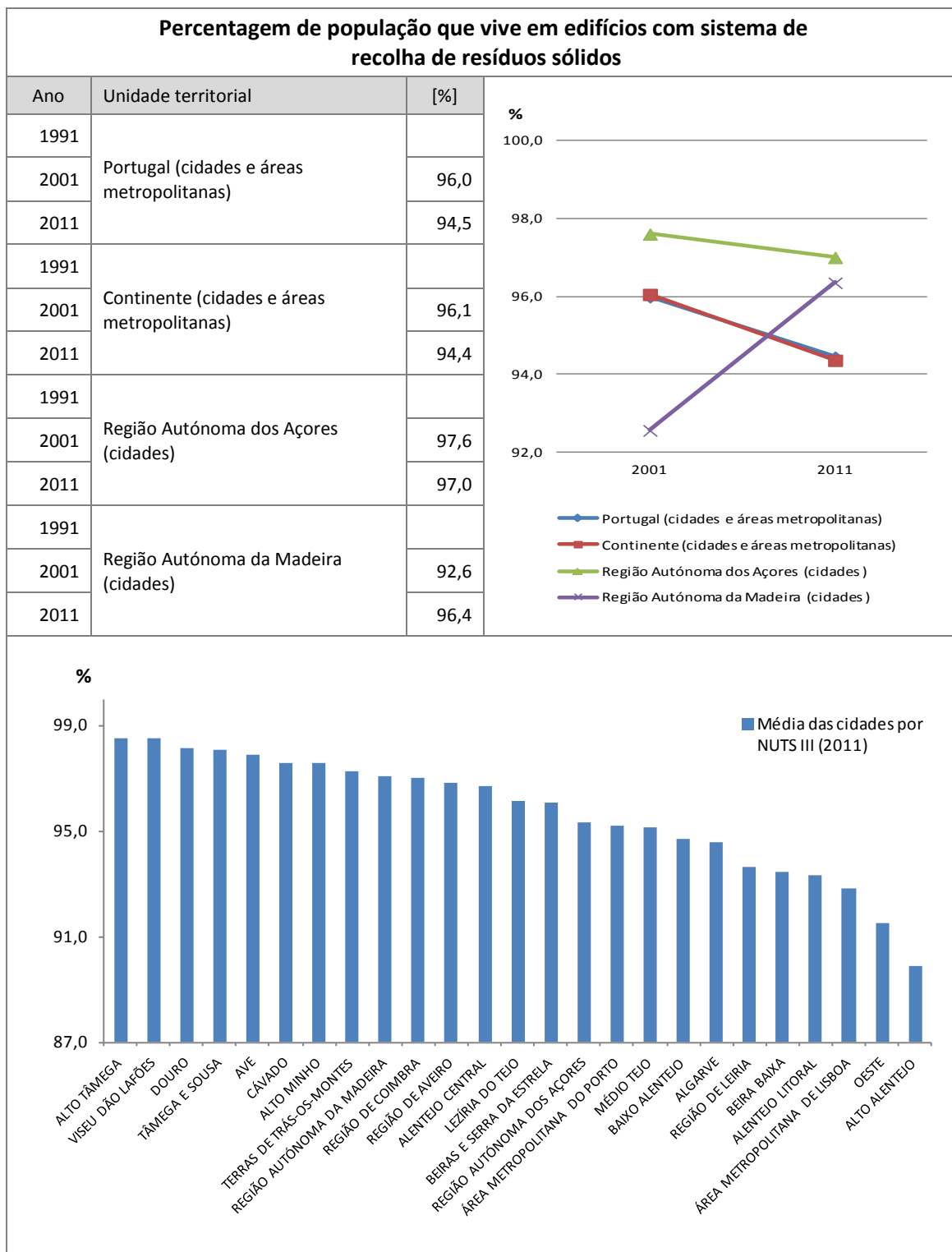


Fonte: INE, Recenseamento da População e Habitação.

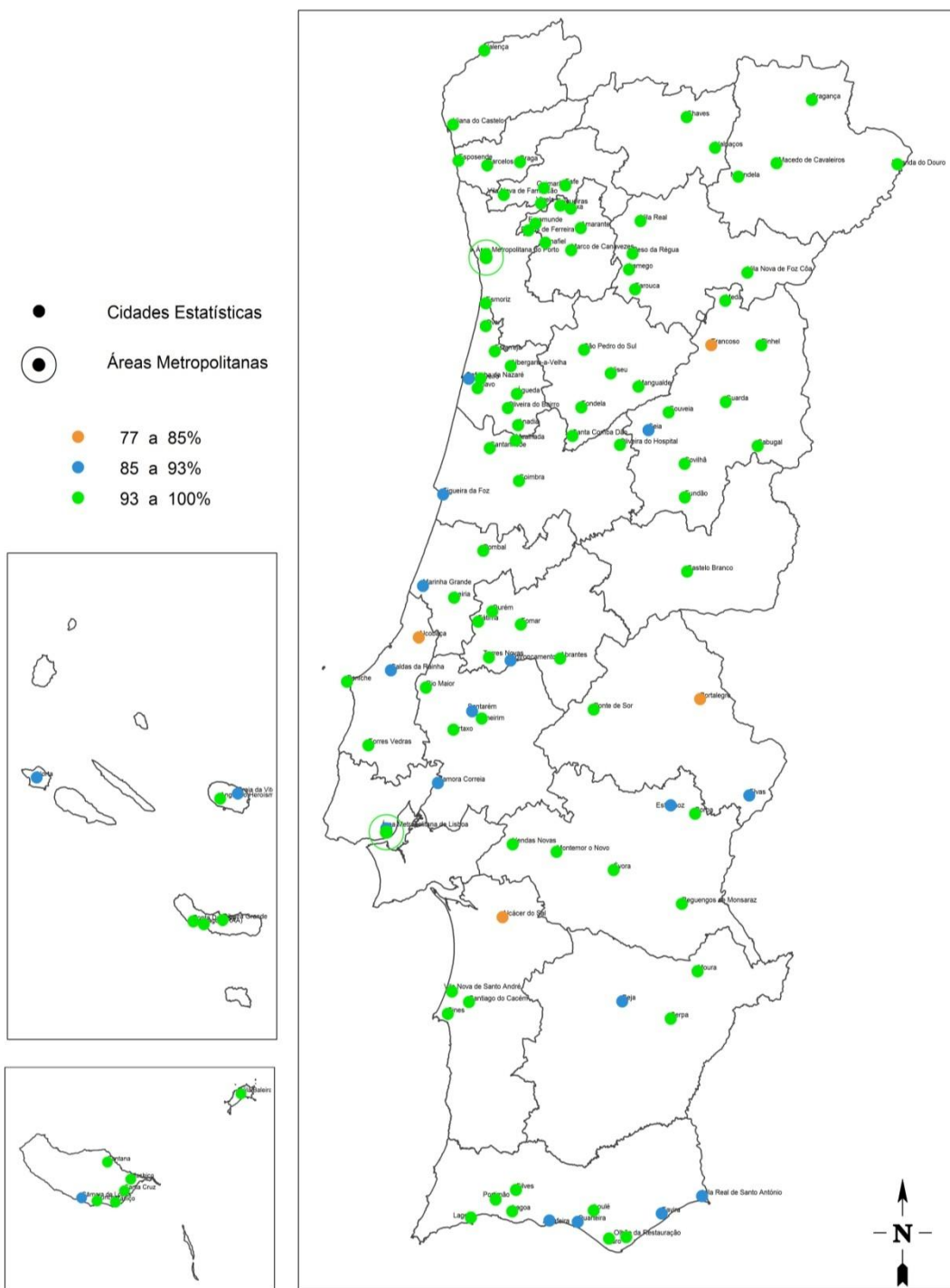
Percentagem de população que vive em alojamentos familiares de residência habitual com retrete e sistema de drenagem de águas residuais ligado à rede pública



v. Percentagem de população que vive em zonas urbanas com recolha de resíduos sólidos

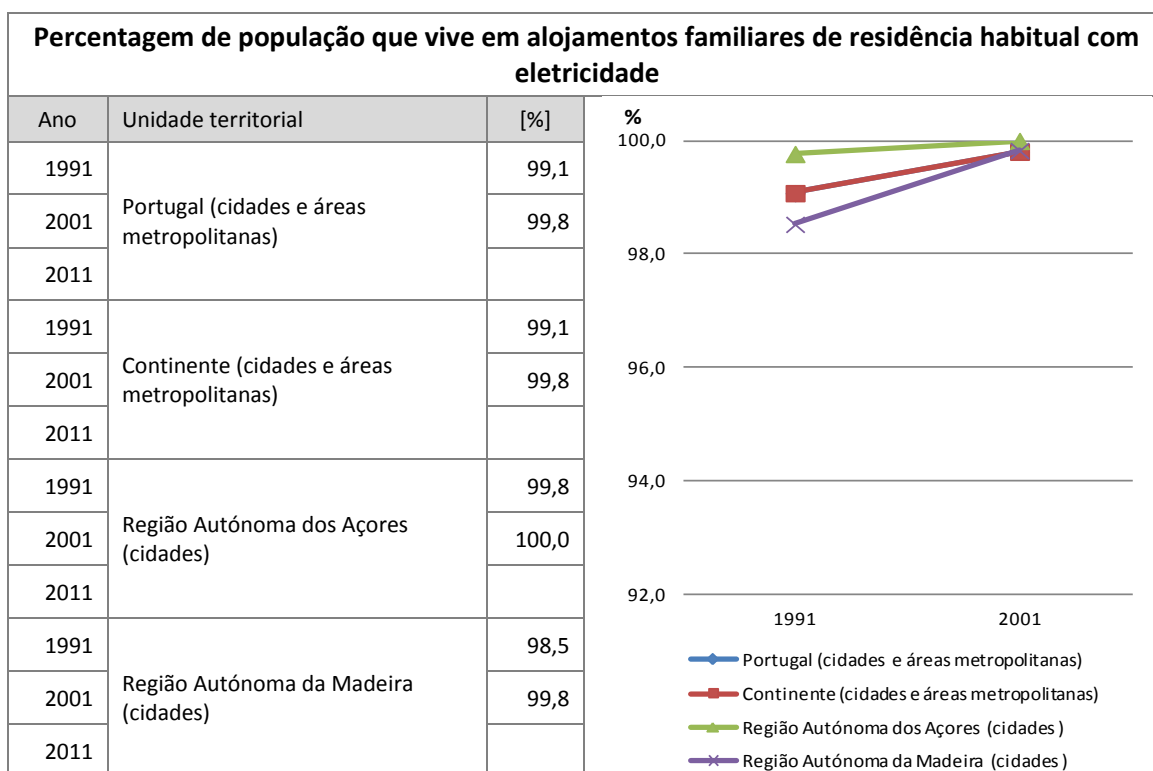


Percentagem de população que vive em edifícios com sistema de
recolha de resíduos sólidos



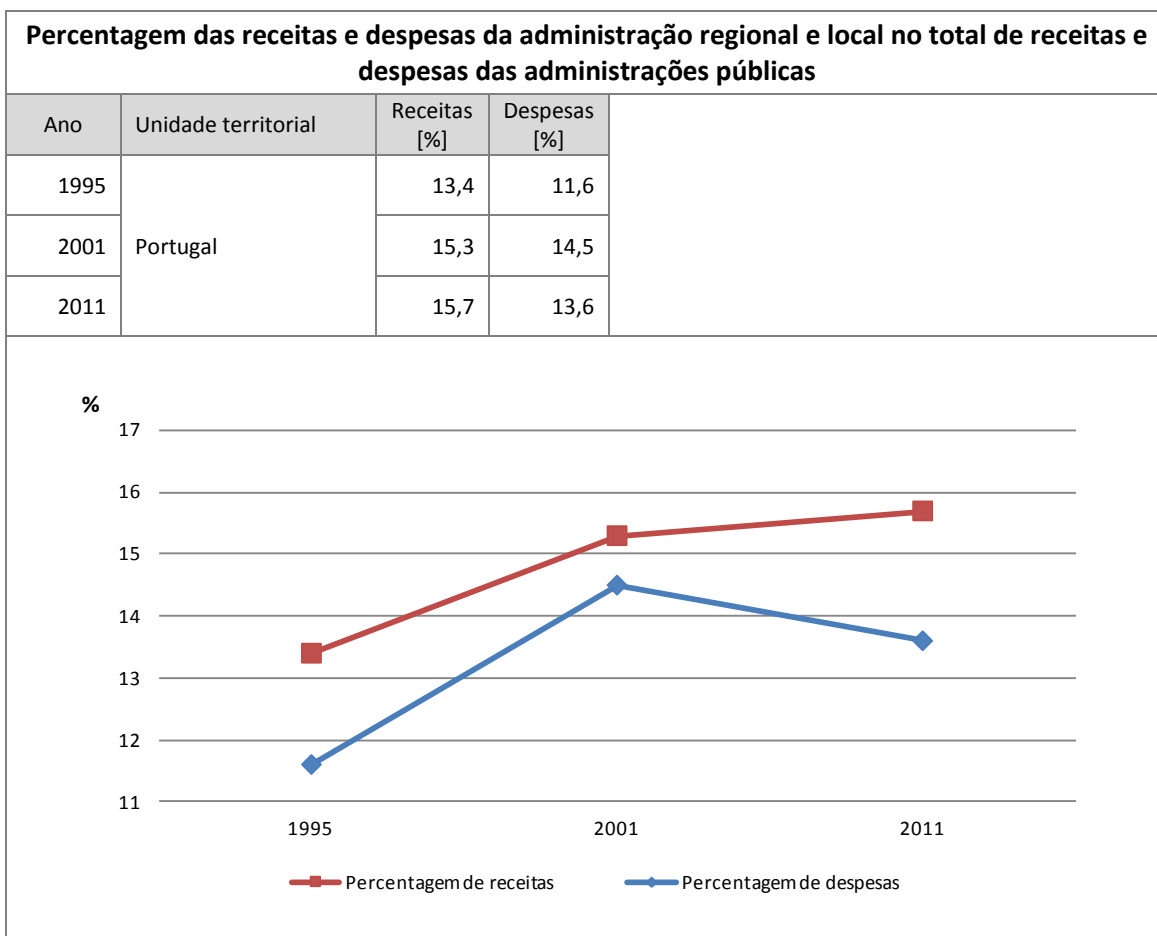
Fonte: INE, Recenseamento da População e Habitação, 2011.

vi. Percentagem de população que vive em zonas urbanas com energia para as habitações não contaminante

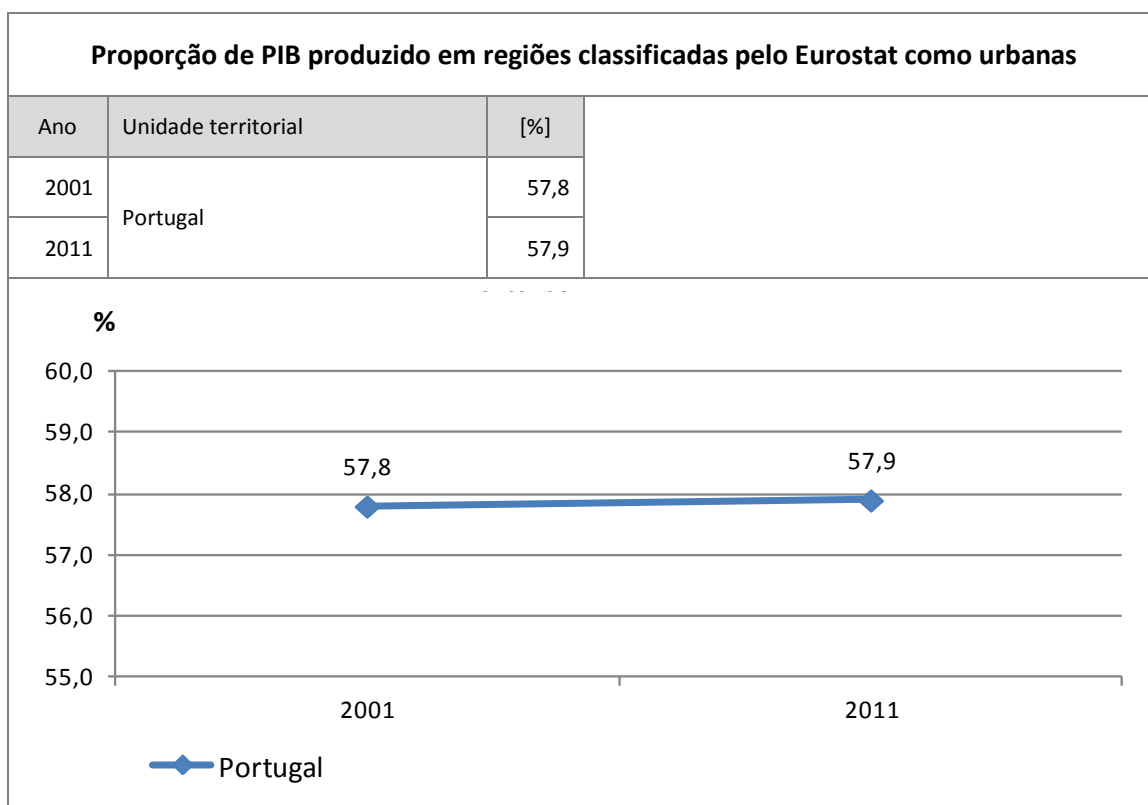


viii. Nível de efetiva descentralização urbana para o desenvolvimento urbano sustentável, medido por:

viii. ii) Percentagem, tanto de receitas como de despesas, do orçamento nacional que foram atribuídas às administrações regionais ou locais



xii. Percentagem do produto interno bruto nacional (PIB) produzido em áreas urbanas



BIBLIOGRAFIA

Livros e artigos

- Alcoforado, M., Andrade, H., Oliveira, S. et al. 2009. *Alterações Climáticas e Desenvolvimento Urbano*. Série Política de Cidades n.º 4. [em linha]. Lisboa: Direção-Geral do Ordenamento do Território e Desenvolvimento Urbano. http://www.dgterritorio.pt/filedownload.aspx?schema=ec7b8803-b0f2-4404-b003-8fb407da00ca&channel=DD45AEBE-810E-4DAD-9FB4-80313412AED7&content_id=D79D6882-0F02-4B25-8079-3652D5383F57&field=file_src&lang=pt&ver=1&filetype=pdf&dtestate=2013-05-23151357 [Consult. a 16 fev. 2016]
- Alves, A., Rodrigues, N., 2010. *Determinantes sociais e económicos da Saúde Mental*. Revista Portuguesa de Saúde Pública [em linha], 28(2), 127-131. Disponível em: <https://www.ensp.unl.pt/dispositivos-de-apoio/cdi/cdi/sector-de-publicacoes/revista/2010/pdf/vol-2-2010/2-Determinantes%20sociais%20e%20economicos%20da%20Saude%20Mental.pdf> [Consult. a 17 fev. 2016].
- Baptista, I., Cabrita, J. 2009. *Portugal – Regimes de Rendimento Mínimo – Um Estudo das Políticas Nacionais*. On behalf of the European Commission – DG Employment, Social Affairs and Equal Opportunities. [em linha]. Lisboa: CESIS. Disponível em: http://www.google.pt/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&frm=1&source=web&cd=1&cad=rja&uact=8&ved=0ahUKEwin6-Cd3f7KAhUJnBoKHZaaDFkQFggdMAA&url=http%3A%2F%2Fec.europa.eu%2Fsocial%2FblobServlet%3FdocId%3D9039%26langId%3Dpt&usq=AFQjCNF-8EH75ZJFrT_Z96CIN4wityLN0w&sig2=78e10ZtMd9Pgm7TU40Z6KQ&bvm=bv.114195076,d.d2s [Consult. a 17 fev. 2016]
- Bento, M., Santos, C.V. (coord). 2014. *Guia Orientador – Plano de Pormenor*. [em linha]. Coimbra: CCDRC. Disponível em: http://www.ccdrc.pt/index.php?option=com_docman&task=doc_download&gid=3055&Itemid=91&lang=pt [Consult. a 17 fev. 2016]
- Canaveira, P., Papudo, R. 2013. *Relatório de Progresso da Estratégia Nacional de Adaptação às Alterações Climáticas. Relatório Integrado*. [em linha]. Amadora: APA. Disponível em: http://www.apambiente.pt/_zdata/Políticas/AlteracoesClimaticas/Adaptacao/ENAA/RelatProgresso/Relat_Progresso.pdf [Consult. a 16 fev. 2016]
- Castro, A., Marques, A. 2005. *Tipificação das Situações de Exclusão em Portugal Continental*. [em linha]. Lisboa: ISS. Disponível em http://www4.seg-social.pt/documents/10152/13341/tipificacao_situacoes_exclusao_portugal_continental [Consult. a 17 fev. 2016]
- Costa, I. P., Nascimento, S., Anjos, S. 2014. *Quedas em Crianças e Jovens. Um estudo Retrospectivo (2000-2013)*. [em linha]. Lisboa: APSI. Disponível em <http://www.apsi.org.pt/files/apsi%20-Campanha%20das%20Quedas/apsi%20-%20Estudo%20Quedas%202000-2013%20-%20Relatorio%20Final.pdf> [Consult. a 17 fev. 2016]
- d'Abreu, A.C., Moreira, J.M., Oliveira, M.R. et al. 2005. *Livro das Paisagens dos Açores. Contributos para a Identificação e Caracterização das Paisagens dos Açores*. Ponta Delgada: Secretaria Regional do Ambiente e do Mar.
- Espírito Santo, F.; Lima, I.; Ramos, A.; Trigo, R. (2014). *Trends in seasonal surface air temperature in mainland Portugal, since 1941*. International Journal of Climatology 05/2014; 34. DOI: 10.1002/joc.3803
- Godinho, R., Henriques, J. M. (coord.). 2012. *Projeto Rede em Prática. Relatório Final da Avaliação*. [em linha]. Lisboa: IESE. Disponível em http://www4.seg-social.pt/documents/10152/13341/Doc_Avaliacao_Prog_NeRede_Social+2010-2012 [Consult. a 17 fev. 2016]
- Gonçalves, R.G.G. 2014. *Hortas Urbanas. Estudo de Caso de Lisboa*. [em linha]. Lisboa: ISA. Disponível em: <http://hdl.handle.net/10400.5/6809> [Consult. a 17 fevereiro 2016]
- Lamas, J., Coelho, C.D., Fernandes, S., Proença, S., et al. 200). *A Praça em Portugal. Açores: Inventário de Espaço Público*. Ponta Delgada: Secretaria Regional do Ambiente e do Mar.
- Lima, I.; Espírito Santo, F.; Ramos, A.; Lima, J. (2013). *Recent changes in daily precipitation and surface air temperature extremes in mainland Portugal, in the period 1941–2007*. Atmospheric Research 02/2013; 127:195–209.

Lima, M. I.; Espírito Santo, F.; Cunha, S.; Silva, Á. (2013). *Tendências nos extremos de precipitação em Portugal Continental em 1941-2012*. In Riscos Naturais Antrópicos e Mistos - Homenagem ao Professor Doutor Fernando Rebelo, Departamento de Geografia da Faculdade de Letras da Universidade de Coimbra, Coimbra, pp.325-337.

Marques, T. S., Matos, F. L., Guerra, P. et al. 2014. *Housing Problems in Portugal: a Challenge to Define a Territorialised Policy in Times of Crisis*. [em linha]. Lisboa: ISEG. Disponível em: <https://repositorio-aberto.up.pt/bitstream/10216/75272/2/101055.pdf> [Consult. a 17 fev. 2016]

Matos, F. L. 1990. *A Construção Clandestina em Vila Nova de Gaia – o Caso do Picão e da Madalena Nascente in Revista da Faculdade de Letras – Geografia, I série, Vol. VI, 149-280*.

Matos, F.L. 2001. *A Habitação no Grande Porto. Uma Perspectiva Geográfica da Evolução do Mercado e da Qualidade Habitacional desde Finais do Séc. XIX até ao Final do Milénio*. [em linha]. Porto: Faculdade de Letras da Universidade do Porto. Disponível em: <http://ler.letras.up.pt/site/default.aspx?qry=id06id133&sum=sim> [Consult. a 17 fev. 2016]

Matos, F. L., Natálio, A., Rocha, B. 2011. *As Cooperativas de Habitação e a Crise – Que Respostas? Estudo de Caso: Sete Bicas, CETA, SACHE, Atas do VIII Congresso da Geografia Portuguesa*. [em linha]. Lisboa: Associação Portuguesa de Geógrafos. Disponível em: <https://repositorio-aberto.up.pt/bitstream/10216/73283/2/69072.pdf> [Consult. a 17 fev. 2016]

Monteiro, R., Furtado, S., Rocha, M. et al. 2008. *O Ordenamento do Território nos Açores: Política e Instrumentos*. [em linha]. Ponta Delgada: Secretaria Regional do Ambiente e do Mar. Disponível em: http://servicos.srrn.azores.gov.pt/grastore/DRA/Livro_Ordenamento_Territorio_Acores.pdf [Consult. a 16 fev. 2016]

Nogueira, J. et al. 2010. *O papel da Rede de Serviços e Equipamentos Sociais*. Revista Sociedade e Trabalho [em linha], 41, 69-88. Disponível em: http://www.gep.msess.gov.pt/edicoes/revistasociedade/41_5.pdf. [Consult. a 17 fev. 2016].

Perista, H., Silva, A. 2008. *Igualdade de Género na Vida Local: Resultados de Alguns Diagnósticos Municipais*. Lisboa: CESIS.

Perista, H., Silva, A. 2009. *Igualdade de Género na Vida Local. O Papel dos Municípios na sua Promoção*. Lisboa: CIG.

Queirós, M., Marques da Costa, N. 2011. *Knowledge on Gender Dimensions of Transportation in Portugal, Dialogue and Universalism*. (submetido e aceite para publicação em 2012).

Queirós, M., Marques da Costa, N. et al. 2010. *Guia para o Combate à Discriminação nos Municípios. Planear para Todos e Todas, Planear a Diversidade*. Lisboa: CIG/CEG/ /IGOT-UL (Projeto PROGRESS).

Ramos, A.; Trigo, R.; Espírito Santo, F. (2011). *Evolution of extreme temperatures over Portugal: Recent changes and future scenarios*. Climate Research 08/2011; 48:177-192

Santos, C.V. (coord). 2012. *Guia orientador – Revisão do PDM*. [em linha]. Coimbra: CCDRC. Disponível em: http://www.ccdrc.pt/index.php?option=com_docman&task=doc_download&Itemid=91&gid=2273&lang=pt [Consult. a 17 fev. 2016]

Santos, F.D.; Forbes, K.; Moita, R. (coord.), 2002. *Climate Change in Portugal. Scenarios, Impacts and Adaptation Measures - SIAM Project*. Gradiva, Lisboa, Portugal.

Santos, F.D. e Miranda, P. (coord.) (2006). *Alterações Climáticas em Portugal. Cenários, Impactos e Medidas de Adaptação - Projecto SIAM II*. Gradiva, Lisboa.

Saúde, A., Costa, E., Fernandes, J. et al. 2015. *Referencial de Educação para o Risco*. [em linha]. Lisboa: Ministério da Educação e Ciência. Disponível em: http://www.dge.mec.pt/sites/default/files/ECidadania/educacao_Risco/documentos/referencial_risco.pdf [Consult. a 17 fev. 2016]

Sá Marques, T. 2003. *Dinâmicas Territoriais e as Relações Urbano-Rurais*. Revista da Faculdade de Letras – Geografia. I série, XIX, 507- 521.

Seabra, I; Pinheiro, A.; Marcelino, C. et al. 2011. *Guião Orientador Acessibilidades, Mobilidade e Transportes nos Planos Municipais de Ordenamento Do Território*. [em linha]. Lisboa: IMTT Disponível em: http://www.epomm.eu/old_website/docs/2075/Guiao_Orientador_Marco_2011.pdf [Consult. a 17 fev. 2016]

Seabra, I; Pinheiro, A.; Marcelino, C. et al. 2011. *Guia para a Elaboração de Planos de Mobilidade de Empresas e Pólos (Geradores e Atractores de Deslocações)*. [em linha]. Lisboa. IMTT: <http://server21.abstractdns>.

[com/~transport/conferenciabilidadde/pacmob/guia_pmob/Guia_PM_Empresas_e_Polos_Marco_2011.pdf](#)
[Consult. a 17 fev. 2016]

Teixeira, J.P., Pina, C. (coord). 2015. *Guia Metodológico para a Delimitação da Reserva Ecológica Nacional na Região de Lisboa e Vale do Tejo*. [em linha]. Lisboa: CCDR LVT. Disponível em: http://www.ccdr-lvt.pt/uploader/index.php?action=download&field=http://www.ccdr-lvt.pt/files/c39da62e78fee584c4d0f876047ca0970ffe2ca0.pdf&fileDesc=Manual-REN_Guia-Methodologico [Consult. a 17 fev. 2016]

Tenedório, J.A. (coord). 2003. *Atlas da Área Metropolitana de Lisboa*. [em linha]. Lisboa: AML. Disponível em: http://www.urv.cat/dgeo/media/upload/arxius/Lisboa/01_introduccion.pdf [Consult. a 17 fev. 2016]

Vicêncio, H., Graça, C., Guedes, M. 2009. *Manual para a Elaboração, Revisão e Análise de Planos Municipais de Ordenamento do Território na Vertente da Protecção Civil*. [em linha]. Carnaxide: ANPC. Disponível em: <http://www.proxiv.pt/cadernos/6.pdf> [Consult. a 17 fev. 2016]

Vieira, S. 2009. *Guia para a integração da prevenção de acidentes graves na avaliação ambiental estratégica dos planos municipais de ordenamento do território*. [em linha] Amadora: Agência Portuguesa do Ambiente. Disponível em: http://www.apambiente.pt/zdata/Divulgacao/Publicacoes/Guias%20e%20Manuais/GuiaOrientacao_novo.pdf [Consult. a 17 fev. 2016]

Vilares, E., Rosa, F. 2014. *The Role of Small and Medium Sized Urban Areas at the European and national level – Portugal*, DGT, 1-18.

Documentos estratégicos, de política e outros documentos institucionais

Administração Central do Sistema de Saúde. 2014. *Monitorização da Rede Nacional de Cuidados Continuados Integrados*. [em linha]. Lisboa: ACSS. Disponível em: http://www.acss.min-saude.pt/Portals/0/Monitoriza%C3%A7%C3%A3o%20da%20RNCCI%202013%20-%20Relat%C3%B3rio%20Anual_fevereiro%202014_FINAL.PDF [Consult. a 17 fev. 2016].

Agência Portuguesa do Ambiente. 2008. *Sistema Nacional de Informação de Recursos Hídricos*. Informação Técnica de Recursos Hídricos, n.º 4. Lisboa: APA.

Agência Portuguesa do Ambiente. 2012. *Coletânea sobre Avaliação da Severidade de Diversas Secas Ocorridas em Portugal Continental – 1998 a 2006*. Informação Técnica de Recursos Hídricos, n.º 12. Lisboa: APA.

Agência Portuguesa do Ambiente. 2012. *Roteiro Nacional de Baixo Carbono 2050*. [em linha]. Lisboa: APA. Disponível em: <http://www.apambiente.pt/index.php?ref=16&subref=81&sub2ref=117&sub3ref=301> [Consult. a 17 fev. 2016].

Agência Portuguesa do Ambiente. 2013. *Sistema de Vigilância e Alerta de Recursos Hídricos (SVARH)*. Informação Técnica de Recursos Hídricos, n.º 4. Lisboa: APA.

Agência Portuguesa do Ambiente. 2014. *Inventário Nacional de Emissões Atmosféricas (INERPA)*. Lisboa: APA.

Agência Portuguesa do Ambiente. 2014. *Plano de Transição Nacional*. [em linha]. Amadora: APA. Disponível em: http://www.apambiente.pt/zdata/DAR/Emissoes/GIC/Plano%20de%20Transio%20Nacional_AprovadoCE_11_12_2_014.pdf [Consult. a 17 fev. 2015]

Agência Portuguesa do Ambiente. 2014. *Sixth National Communication to the United Nations Framework Convention on Climate Change Third National Communication in the Context of the Kyoto Protocol*. [em linha]. Amadora: APA. Disponível em: http://www.apambiente.pt/zdata/Alteracoes_Climaticas_Relatorios/Comunicacao_Nacional/6CN/6CN_2ressubmisso_FINAL.pdf [Consult. a 17 fev. 2015]

Agência Portuguesa do Ambiente. 2015. *Estratégia Nacional para o Ar (ENAR) – 2020, Versão para Consulta Pública*. Amadora: APA.

Associação Nacional de Municípios Portugueses. 2015. *Políticas Sociais Locais*. Grândola: Amador, S., Varela, A., Soares, B. XXII Congresso da ANMP.

Área Metropolitana de Lisboa. 2015. *Pacto Para o Desenvolvimento e Coesão Territorial da Área Metropolitana de Lisboa 2014-2020*. [em linha]. Lisboa: AML. Disponível em: <http://www.am-lisboa.pt/documentos/143652332923fCB7ss8Bn51KD4.pdf> [Consult. a 17 fev. 2015]

Área Metropolitana do Porto. 2008. *Programa Territorial de Desenvolvimento 2007-2013*. [em linha]. Porto: AMP. Disponível em: http://portal.amp.pt/pt/1/ampc/83#FOCO_1 [Consult. a 16 fev. 2016].

Área Metropolitana do Porto. 2014. *AMP 2020. Estratégia de Base Territorial*. [em linha]. Porto: AMP. Disponível em: http://portal.amp.pt/media/documents/2015/06/11/estrategia_amp_2020.pdf [Consult. a 16 fev. 2016].

Associação de Cidadãos Automobilizados e Associação para a Promoção da Segurança Infantil. *Carta de Direitos dos Peões*. [em linha]. Lisboa: ACAM/APSI Disponível em: <http://aca-m.org/wp/wp-content/uploads/2014/02/CartaDireitosPeoes-ACA-M-APSI.pdf> [Consult. a 17 fev. 2016]

Associação para a Promoção da Segurança Infantil. 2005. *Espaços de Jogo e Recreio. Estudo sobre a Aplicação da Legislação*. [em linha]. Lisboa: Instituto do Consumidor. Disponível em: <http://www.idesporto.pt/Docs/jogos%20e%20recreios.pdf> [Consult. a 17 a fev. 2016]

Autoridade Nacional de Proteção Civil. 2008. *Manual de Avaliação de Impacte Ambiental na vertente de Proteção Civil*. [em linha]. Carnaxide: ANPC. Disponível em: http://www.proxiv.pt/Documents/CTP1_pdf.pdf [Consult. a 17 fev. 2016]

Atlas Climático dos arquipélagos das Canárias, da Madeira e dos Açores - Climate Atlas of the archipelagos of the Canary islands, Madeira and the Azores. AEMET and Instituto de Meteorologia (Eds.), NIPO: 281-12-006-X, Digital Edition 09/2011.

Atlas Climático Ibérico – Iberian Climate Atlas. AEMET and Instituto de Meteorologia (Eds.), ISBN: 978-84-7837-079-5, 01/2011.

Autoridade Nacional de Proteção Civil. 2010. *Riscos Costeiros. Estratégias de Prevenção, Mitigação e Protecção, no Âmbito do Planeamento de Emergência e do Ordenamento do Território*. [em linha]. Carnaxide: ANPC. Disponível em: http://www.proxiv.pt/Documents/CTP15_www.pdf [Consult. 17 fev. 2016]

Autoridade Nacional de Segurança Rodoviária. 2009. *Estratégia Nacional de Segurança Rodoviária 2008-2015*. [em linha]. Lisboa: ANSR. Disponível em: <http://www.ansr.pt/SegurancaRodoviaria/PlanosdeSegurancaRodoviaria/Documents/Estrat%C3%A9gia%20Nacional%20de%20Seguran%C3%A7a%20Rodovi%C3%A1ria.pdf> [Consult. a 16 fev. 2016].

Câmara Municipal de Cascais. 2010. *Plano Estratégico de Cascais Face às Alterações Climáticas*. [em linha]. Cascais: CMC. Disponível em: http://www.cm-cascais.pt/sites/default/files/anexos/gerais/ag21_plano_estrategico_cc_alteracoes_climaticas.pdf [Consult. a 17 fev. 2016]

Câmara Municipal de Sintra. 2009. *Plano Estratégico do Concelho de Sintra Face às Alterações Climáticas*. [em linha]. Sintra: CMS. Disponível em: <http://siam.fc.ul.pt/siam-sintra/pdf/Enquadramento.pdf> [Consult. a 17 fev. 2016]

Centro de Estudos Geográficos, Universidade de Lisboa e Comissão para a Igualdade de Género. 2011. *Políticas de Igualdade nas Autarquias Locais*. Lisboa: IGOT-UL/CIG.

Comissão para a Cidadania e a Igualdade de Género. 2010. *Guia para o combate à discriminação nos Municípios. Planear para todos e todas, planear a diversidade*. [em linha]. Lisboa: CIG. Disponível em: http://www.igualdade.gov.pt/images/stories/documentos/documentacao/publicacoes/Guia_Combate_Discriminacao_ISBN.pdf

Governo de Portugal. 2014. *Portugal 2020. Acordo de Parceria 2014-2020*. [em linha]. Lisboa: Governo de Portugal. Disponível em: https://www.portugal2020.pt/Portal2020/Media/Default/Docs/1.%20AP_Portugal%202020_28julho.pdf [Consult. a 17 fev. 2016].

Governo de Portugal. Ministério do Ambiente, Ordenamento do Território e Energia. 2014. *Programa Nacional da Política Ordenamento do Território. Avaliação do Programa de Ação 2007-2013. Relatório*. [em linha]. Lisboa: DGT. Disponível em: http://www.dgterritorio.pt/static/repository/2014-09/2014-09-29235729_f7664ca7-3a1a-4b25-9f46-2056eef44c33f822A9394-2740-4D34-A6C1-8ED04570B3B5f0F70F8C8-6602-4092-9ED8-F9A23B743B39fstorage_imagefptf1.pdf [Consult. a 17 de fev. 2016]

Governo de Portugal. Ministério do Ambiente, Ordenamento do Território e Energia. 2015. *Cidades Sustentáveis 2020*. [em linha]. Lisboa: DGT. Disponível em: http://www.dgterritorio.pt/ordenamento_e_cidades/cidades/cidades_sustentaveis_2020/ [Consult. a 15 fev. 2016].

Governo Regional dos Açores. 2012. *Programa do XI Governo dos Açores*. [em linha]. Ponta Delgada: GRA. Disponível em: http://www.azores.gov.pt/NR/rdonlyres/F8407045-79E3-4FA9-9BC4-78CD67743D1D/0/Proposta_Programa_XIGRA.pdf

Governo Regional dos Açores. 2013. *Orientações a Médio Prazo 2013-2016*. [em linha]. Angra do Heroísmo: DRPFE. Disponível em: <https://www.azores.gov.pt/NR/rdonlyres/B17C3D46-7303-4899-902A-6BDE5C7B2D09/707564/OMP20132018.pdf>

Governo Regional dos Açores. 2014. *Programa Operacional Açores 2014-2020*. [em linha]. Ponta Delgada: DRPFE. Disponível em: http://www.poacores2020.azores.gov.pt/ficheiros/poacores/PO/A2_PO%20-%20AÇORES%202014-2020.pdf

Governo Regional dos Açores. 2016. *Relatórios da Qualidade do Ar. 2007/2008, 2009, 2010, 2011, 2012, 2013 e 2014*. [em linha]. Ponta Delgada: GRA. Disponível em: http://www.azores.gov.pt/Gra/srrn-ambiente/conteudos/destaques/2011/Setembro/Destaque_Qualidade+do+Ar.htm

Governo Regional dos Açores. Secretaria Regional do Ambiente e do Mar. 2011. *Estratégia Regional para as Alterações Climáticas*. [em linha]. Lajes do Pico: RAA. Disponível em: <http://servicos-sraa.azores.gov.pt/grastore/SRAM/Resolu%C3%A7ao%20-%20estrat%C3%A9gia%20para%20as%20altera%C3%A7%C3%B5es%20clim%C3%A1ticas.pdf> [Consult. a 17 fev. 2015]

Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana. 2015. *1987-2011 — 25 Anos de Esforço do Orçamento do Estado com a Habitação*. [em linha]. Lisboa: IHRU. Disponível em: <https://www.portaldahabitacao.pt/opencms/export/sites/ihru/pt/ihru/docs/Esforco-do-Estado-em-Habitacao.pdf> [Consult. 17 fev. 2016]

Instituto de Mobilidade e dos Transportes. 2012. *Ciclando – Plano de Promoção da Bicicleta e outros Modos Suaves (2013-2020)*. [em linha]. Lisboa: IMT. Disponível em: http://www.imtt.pt/sites/IMTT/Portugues/Planeamento/DocumentosdeReferencia/PlanoNacionalBicicleta/Documents/PPBOMS_Final.pdf [Consult. a 17 fev. 2016]

Instituto da Mobilidade e dos Transportes Terrestres. 2011. *Pacote de Mobilidade*. Coleção de Brochuras Técnicas-Temáticas. [em linha]. Lisboa: IMTT. Disponível em <http://server21.abstractdns.com/~transport/conferenciamobilidade/temas.php>

Instituto da Segurança Social. 2013. *Tipificação das Situações de Pobreza e Exclusão Social*. Lisboa: ISS.

Instituto Nacional da Água. 2001. *Monitorização da Recursos Hídricos no Limiar do Século XXI*. Lisboa: INAG.

Instituto Nacional de Estatística e Direção-Geral de Energia e Geologia. 2011. *Inquérito ao Consumo de Energia no Sector Doméstico 2010*. [em linha]. Lisboa: INE e DGEG. Disponível em: https://www.google.pt/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0ahUKewjngYio15DLAhUBPxoKHRqGBFwQFggeMAA&url=https%3A%2F%2Fwww.ine.pt%2Fngt_server%2Fattachfileu.jsp%3Flook_parentBoui%3D127228533%26att_display%3Dn%26att_download%3Dy&usq=AFQjCNEoLxVshyh7XeKIZDh6cJlSdpmQBw, [Consult. a 24 fev. 2016].

Instituto Nacional de Estatística. 2012. *Censos 2011. Resultados definitivos. Portugal*. [em linha]. Lisboa: INE. Disponível em: http://censos.ine.pt/xportal/xmain?xpid=CENSOS&xpgid=ine_censos_publicacao_det&contexto=pu&PUBLICACOESpub_boui=73212469&PUBLICACOESmodo=2&selTab=tab1&pcensos=61969554 [Consult. 17 fev 2016]

Instituto Nacional de Estatística. 2013. *Retrato Territorial de Portugal 2011*. [em linha]. Lisboa: INE. Disponível em: https://www.ine.pt/xportal/xmain?xpid=INE&xpgid=ine_publicacoes&PUBLICACOESpub_boui=153414764&PUBLICACOESmodo=2

Instituto Nacional de Estatística. 2014. *Inquérito às Condições de Vida e Rendimento*. Lisboa: INE.

Instituto Nacional de Saúde Doutor Ricardo Jorge. 2014. *Envelhecimento e Violência*. [em linha]. Lisboa: INSDRJ. Disponível em <http://repositorio.insa.pt/bitstream/10400.18/1955/3/Envelhecimento%20e%20Viol%C3%Aancia%202011-2014%20.pdf>

Ministério da Solidariedade, Emprego e Segurança Social. 2014. *Carta Social de 2000 a 2013. Relatório*. [em linha] Lisboa: GEP/MSESS. Disponível em: <http://www.cartasocial.pt/pdf/csocial.pdf>. [Consult. a 17 fev. 2016].

Ministério do Ambiente, do Ordenamento do Território e do Desenvolvimento Regional. 2007. *Plano Estratégico de Abastecimento de Água e Saneamento de Águas Residuais (PEAASAR II) 2007-2013*. [em linha]. Lisboa: MAOTDR. Disponível em: http://www.apambiente.pt/_zdata/Planeamento/PEAASAR.pdf [Consult. a 17 fev. 2016]

Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social. 2016. *Folha Informativa Carta Social*. [em linha] Lisboa: GEP. Disponível em: http://www.cartasocial.pt/folhas_informativa.php#. [Consult. a 17 fev. 2016].

Legislação

Decreto-Lei n.º 226/87, de 6 de junho (regime de cooperação entre a administração central e local em programas de habitação social para arrendamento). Disponível em: <https://dre.pt/application/file/418875>

Decreto-Lei n.º 69/90, de 12 de março (regime jurídico dos planos municipais de ordenamento do território). Disponível em: <https://dre.pt/application/file/332490>

Lei n.º 10/90, de 17 de março (Lei de Bases do Sistema de Transportes Terrestres). Disponível em: <https://dre.pt/application/file/333244>

Resolução do Conselho de Ministros n.º 8/90, de 20 de março (cria os Comissariados Regionais do Norte e do Sul da Luta contra a Pobreza). Disponível em: <https://dre.pt/application/file/333377>

Decreto-Lei n.º 162/92, de 5 de agosto (institui o incentivo ao arrendamento por jovens) Disponível em: <https://dre.pt/application/file/274338>

Lei n.º 91/95, de 2 de setembro (regime jurídico das AUGI). Disponível em: <https://dre.pt/application/file/547155>

Decreto-Lei n.º 163/93, de 7 de maio (Estabelece o Programa Especial de Realojamento nas Áreas Metropolitanas de Lisboa e do Porto). Disponível em: <https://dre.pt/application/file/274145>

Decreto-Lei n.º 105/96, de 31 de julho (regime de apoio à recuperação habitacional em áreas urbanas antigas, «REHABITA»). Disponível em: <https://dre.pt/application/file/406836>

Resolução do Conselho de Ministros n.º 197/97, de 18 de novembro (reconhecimento público da denominada «rede social»). Disponível em: <https://dre.pt/application/file/685747>

Lei n.º 42/98, de 6 de julho (Lei das Finanças Locais). Disponível em: <https://dre.pt/application/file/435704>

Lei n.º 48/98, de 11 de agosto (Bases da política de ordenamento do território e de urbanismo). Disponível em: <https://dre.pt/application/file/438115>

Lei n.º 58/98, de 18 de agosto (Lei das empresas municipais, intermunicipais e regionais). Disponível em: <https://dre.pt/application/file/437281>

Lei n.º 159/99, de 14 de setembro (Quadro de transferência de atribuições e competências para as autarquias locais). Disponível em: <https://dre.pt/application/file/570594>

Lei n.º 169/99, de 18 de setembro (Quadro de competências e regime jurídico de funcionamento dos órgãos dos municípios e das freguesias). Disponível em: <https://dre.pt/application/file/569818>

Decreto-Lei n.º 555/99, de 16 de dezembro (regime jurídico da urbanização e edificação). Disponível em: <https://dre.pt/application/file/655583>

Decreto-Lei n.º 380/99, de 22 de setembro (regime jurídico dos instrumentos de gestão territorial). Disponível em: <https://dre.pt/application/file/558952>

Resolução do Conselho de Ministros n.º 26/2000, publicada em 15 de maio (Programa de Requalificação Urbana e Valorização Ambiental de Cidades, «Programa Polis»). Disponível em: <https://dre.pt/application/file/274127>

Decreto-Lei n.º 329-C/2000 de 22 de dezembro (altera o regime especial de participação na recuperação de imóveis arrendados, «RECRÍA»). Disponível em: <https://dre.pt/application/file/517111>

Decreto-Lei n.º 39/2001 de 9 de fevereiro (altera o Decreto-Lei n.º 7/99, de 8 de Janeiro, que aprovou o programa «SOLARH»). Disponível em: <https://dre.pt/application/file/320032>

Resolução de Conselho de Ministros n.º 68/2002, publicada em 8 de abril (Plano Regional de Ordenamento do Território da Área Metropolitana de Lisboa). Disponível em: <https://dre.pt/application/file/302459>

Decreto Legislativo Regional n.º 19/2003/A, de 23 de abril (Plano Regional da Água da Região Autónoma dos Açores). Disponível em: <https://dre.pt/application/file/239729>

Decreto-Lei n.º 135/2004, de 3 de junho (cria o Programa de Financiamento para Acesso à Habitação, «PROHABITA», que regula a concessão de financiamento para resolução de situações de grave carência habitacional). Disponível em: <https://dre.pt/application/file/281103>

Despacho n.º 6165/2005 (2.ª Série), de 22 de março (Programa para Inclusão e Desenvolvimento, «PROGRIDE»). Disponível em: <https://dre.pt/application/file/3147126>

Decreto-Lei n.º 115/2006, de 14 de junho (regulamenta a «Rede Social»). Disponível em: <https://dre.pt/application/file/345018>

Resolução do Conselho de Ministros n.º 104/2006, de 23 de agosto (Programa Nacional para as Alterações Climáticas). Disponível em: <https://dre.pt/application/file/540556>

Lei n.º 53-F/2006, de 29 de dezembro (regime jurídico do sector empresarial local). Disponível em: <https://dre.pt/application/file/197452>

Lei n.º 2/2007, de 15 de janeiro (Lei das Finanças Locais). Disponível em: <https://dre.pt/application/file/522724>

Decreto-Lei n.º 54/2007 de 12 de março (primeira alteração ao Decreto-Lei n.º 135/2004, de 3 de Junho, que aprova o «PROHABITA» e regula a concessão de financiamento para resolução de situações de grave carência habitacional de agregados familiares residentes no território nacional). Disponível em: <https://dre.pt/application/file/518480>

Portaria n.º 396/2007, de 2 de abril (cria o programa de Contratos Locais de Desenvolvimento Social e aprova o respetivo regulamento). Disponível em: <https://dre.pt/application/file/520141>

Decreto-Lei n.º 232/2007, de 15 de junho (avaliação ambiental dos programas e planos). Disponível em: <https://dre.pt/application/file/639060>

Resolução de Conselho de Ministros n.º 102/2007, publicada em 3 de Agosto (Plano Regional de Ordenamento do Território do Algarve). Disponível em: <https://dre.pt/application/file/636351>

Resolução do Conselho de Ministros n.º 103/2007, publicada em 6 de agosto (Programa dos Tectos de Emissão Nacionais). Disponível em: <https://dre.pt/application/file/637139>

Resolução de Conselho de Ministros n.º 109/2007, publicada em 20 de agosto (Estratégia Nacional de Desenvolvimento Sustentável, «ENDS 2015»). Disponível em: <https://dre.pt/application/file/637092>

Decreto-Lei n.º 308/2007 de 3 de Setembro (cria o programa «Porta 65», Arrendamento por Jovens). Disponível em: <https://dre.pt/application/file/406223>

Lei n.º 58/2007, de 4 de setembro (Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território). Disponível em <https://dre.pt/application/file/640048>

Declaração de Retificação n.º 80-A/2007, de 7 de setembro (retifica a Lei n.º 58/2007 que aprova o Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território). Disponível em <https://dre.pt/application/file/683092>

Decreto-Lei n.º 316/2007, de 19 de setembro (quinta alteração ao Decreto-Lei n.º 380/99, de 22 de setembro, que estabelece o regime jurídico dos instrumentos de gestão territorial). Disponível em: <https://dre.pt/application/file/642123>

Decisão C(2007) 5110, da Comissão Europeia de 12 de outubro (Programa Operacional Temático de Valorização do Território). Bruxelas. CE. Disponível em: <http://www.povt.gren.pt?cr=10946>

Declaração de Retificação n.º 103-A/2007, de 23 de novembro (retifica a Lei n.º 58/2007 que aprova o Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território). Disponível em <https://dre.pt/application/file/483549>

Resolução do Conselho de Ministros n.º 1/2008, publicada em 4 de janeiro (Plano Nacional de Atribuição de Licenças de Emissão II e as novas metas do Programa Nacional para as Alterações Climáticas). Disponível em: <https://dre.pt/application/file/386744>

Decreto-Lei n.º 144/2008, de 28 de julho (Quadro de transferência de competências para os municípios em matéria de educação). Disponível em: <https://dre.pt/application/file/454644>

Decreto-Lei n.º 166/2008, de 22 de agosto (Reserva Ecológica Nacional). Disponível em: <https://dre.pt/application/file/453366>

Lei n.º 45/2008, de 27 de agosto (regime jurídico do associativismo municipal). Disponível em: <https://dre.pt/application/file/453312>

Lei n.º 46/2008, de 27 de agosto (regime jurídico das áreas metropolitanas de Lisboa e do Porto). Disponível em: <https://dre.pt/application/file/453316>

Decreto-Lei n.º 73/2009, de 31 de março (Reserva Agrícola Nacional). Disponível em: <https://dre.pt/application/file/603129>

Decreto Regulamentar n.º 9/2009, de 29 maio (conceitos técnicos nos domínios do ordenamento do território e do urbanismo). Disponível em: <https://dre.pt/application/file/494120>

Decreto Regulamentar n.º 10/2009, de 29 maio (cartografia a utilizar nos instrumentos de gestão territorial). Disponível em: <https://dre.pt/application/file/494120>

Decreto Regulamentar n.º 11/2009, de 29 maio (critérios uniformes de classificação e reclassificação do sol). Disponível em: <https://dre.pt/application/file/494124>

Resolução do Conselho de Ministros n.º 54/2009, publicada em 26 de junho (Estratégia Nacional de Segurança Rodoviária 2008-2015). Disponível em: <https://dre.pt/application/file/492093>

Resolução de Conselho de Ministros n.º 64-A/2009, publicada em 6 de agosto (Plano Regional de Ordenamento do Território de Oeste e Vale do Tejo). Disponível em: <https://dre.pt/application/file/665612>

Resolução do Conselho de Ministros n.º 82/2009, publicada em 8 de setembro (Estratégia Nacional para a Gestão Integrada da Zona Costeira). Disponível em: <https://dre.pt/application/file/489302>

Decreto-Lei n.º 307/2009, de 23 de outubro (regime jurídico da reabilitação urbana). Disponível em: <https://dre.pt/application/file/483295>

Resolução de Conselho de Ministros n.º 53/2010, publicada em 2 de agosto (Plano Regional de Ordenamento do Território do Alentejo). Disponível em: <https://dre.pt/application/file/333875>

Decreto Legislativo Regional n.º 26/2010/A, de 12 de agosto (Plano Regional de Ordenamento do Território dos Açores). Disponível em: <https://dre.pt/application/file/343031>

Decreto-Lei n.º 102/2010, de 23 de setembro (transpõe para o direito interno as Diretivas 2008/50/CE e 2004/107/CE e estabelece o regime de avaliação e gestão da qualidade do ar ambiente). Disponível em: <https://dre.pt/application/file/342199>

Resolução do Conselho de Ministros n.º 45/2011, publicada em 10 de novembro (Plano Estratégico dos Transportes 2011-2015). Disponível em: <https://dre.pt/application/file/146601>

Lei n.º 8/2012, de 11 de fevereiro (regras aplicáveis à assunção de compromissos e aos pagamentos em atraso das entidades públicas). Disponível em: <https://dre.pt/application/file/542931>

Lei n.º 22/2012, de 30 de maio (regime jurídico da reorganização administrativa territorial autárquica). Disponível em: <https://dre.pt/application/file/177771>

Lei n.º 31/2012, de 14 de agosto (revisão do regime jurídico do arrendamento urbano). Disponível em: <https://dre.pt/application/file/175265>

Lei n.º 32/2012, de 14 de agosto (medidas destinadas a agilizar e a dinamizar a reabilitação urbana). Disponível em: <https://dre.pt/application/file/175266>

Decreto Legislativo Regional n.º 35/2012/A, de 16 de agosto (regime jurídico dos instrumentos de gestão territorial dos Açores). Disponível em: <https://dre.pt/application/file/175380>

Lei n.º 43/2012, de 28 de agosto (Programa de Apoio à Economia Local). Disponível em: <https://dre.pt/application/file/174634>

Lei n.º 50/2012, de 31 de agosto (regime jurídico da atividade empresarial local e das participações locais). Disponível em: <https://dre.pt/application/file/174886>

Resolução do Conselho de Ministros n.º 81/2012, publicada em 3 de outubro (delimitação das áreas integradas na Reserva Ecológica Nacional a nível municipal). Disponível em: <https://dre.pt/application/file/175664>

Lei n.º 56/2012, de 8 de novembro (reorganização administrativa de Lisboa). Disponível em: <https://dre.pt/application/file/191924>

Lei n.º 11-A/2013, de 28 de fevereiro (reorganização administrativa do território das freguesias). Disponível em: <https://dre.pt/application/file/373764>

Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro (regime financeiro das autarquias locais e das entidades intermunicipais). Disponível em: <https://dre.pt/application/file/499466>

Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro (regime jurídico das autarquias locais, estatuto das entidades intermunicipais, transferência de competências do Estado para as autarquias locais). Disponível em: <https://dre.pt/application/file/499961>

Decreto-Lei n.º 151-B/2013, de 31 de outubro (regime jurídico de avaliação de impacto ambiental). Disponível em: <https://dre.pt/application/file/513900>

Resolução do Conselho de Ministros n.º 5/2014, publicada em 13 de janeiro (revisão Intercalar 2013-2015 da Estratégia Nacional de Segurança Rodoviária). Disponível em: <https://dre.pt/application/file/605943>

Norma de Execução Permanente da Polícia de Segurança Pública n.º AJOOS/DO/01/20 de 6 de fevereiro de 2014 (concretização, enquadramento e operacionalização do policiamento direcionado para a visibilidade)

Decreto-Lei n.º 53/2014, de 8 de abril (regime excecional e temporário a aplicar à reabilitação de edifícios ou de frações). Disponível em: <https://dre.pt/application/file/25344956>

Lei n.º 31/2014, de 30 de maio (Lei de bases gerais da política pública de solos, de ordenamento do território e de urbanismo). Disponível em: <https://dre.pt/application/file/25346138>

Lei n.º 53/2014, de 25 de agosto (Fundo de Apoio Municipal). Disponível em: <https://dre.pt/application/file/56346449>

Decreto-Lei n.º 30/2015, de 12 de fevereiro (regime de delegação de competências nos municípios e entidades intermunicipais no domínio de funções sociais). Disponível em: <https://dre.pt/application/file/66492907>

Decreto-Lei n.º 80/2015, de 14 maio (revisão do regime jurídico dos instrumentos de gestão territorial). Disponível em: <https://dre.pt/application/file/67212910>

Lei n.º 52/2015, de 9 de junho (regime jurídico do serviço público de transporte de passageiros). Disponível em: <https://dre.pt/application/file/67443001>

Resolução do Conselho de Ministros n.º 56/2015, publicada em 30 de julho (Quadro estratégico para a política climática). Disponível em: <https://dre.pt/application/file/69906414>

Decreto-lei n.º 150/2015, de 5 de agosto (estabelece o regime de prevenção de acidentes graves que envolvem substâncias perigosas e de limitação das suas consequências para a saúde humana e para o ambiente, transpondo a [Diretiva n.º 2012/18/UE](#), do Parlamento Europeu e do Conselho, de 4 de julho de 2012). Disponível em: <https://dre.pt/application/file/69951049>

Resolução do Conselho de Ministros n.º 48/2015, publicada em 15 de julho (Estratégia Nacional para a Habitação). Disponível em: <https://dre.pt/application/file/69809543>

Lei n.º 70/2015, de 16 de julho (altera o regime jurídico das AUGI). Disponível em: <https://dre.pt/application/file/69819516>

Resolução do Conselho de Ministros n.º 61/2015, publicada em 11 de agosto (Estratégia «Cidades Sustentáveis 2020»). Disponível em: <https://dre.pt/application/file/69977523>

Resolução do Conselho de Ministros n.º 61-A/2015, publicada em 20 de agosto (Plano Estratégico dos Transportes e Infraestruturas 2014-2020, «PETI3+»). Disponível em: <https://dre.pt/application/file/70064544>

Lei n.º 116/2015, de 28 de agosto (décima quarta alteração ao Código da Estrada). Disponível em: <https://dre.pt/application/file/70133639>

Sítios na Internet

Agência Portuguesa do Ambiente. 2004. *Sistema Nacional de Informação de Recursos Hídricos*. [em linha]. Lisboa: APA. Disponível em: <http://snirh.pt/index.php?idMain=2&idItem=5.4> [Consult. a 17 fev. 2015]

Autoridade Nacional de Proteção Civil. 2010. *Plataforma Nacional para a Redução do Risco de Catástrofes*. [em linha]. Carnaxide: ANPC. Disponível em: <http://www.pnrc.pt/> [Consult. a 17 fev. 2015]

Câmara Municipal de Ponta Delgada. 2016. *Portal da Câmara Municipal de Ponta Delgada*. [em linha]. Ponta Delgada: CMPD. Disponível em: <http://www.cm-pontadelgada.pt/Site/FrontOffice/default.aspx?module=elements/homesitio&codeacao=sg> [Consult. a 17 fev. 2016].

CIRCLE2 ERA-Net Coordination. 2010-2014. CIRCLE-2 — Climate Impact Research & Response Coordination for a Larger Europe. Lisboa: CIRCLE2 ERA-Net Coordination. [em linha]. Disponível em: <http://www.circle-era.eu/np4/home.html> [Consult. a 17 fev. 2016]

Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional de Lisboa e Vale do Tejo. 2009. *Plano Regional de Ordenamento do Território — Oeste e Vale do Tejo (proposta)*. [em linha]. Lisboa: CCDR LVT. Disponível em <http://www.ccdr-lvt.pt/pt/plano-regional-de-ordenamento-do-territorio-do-oeste-e-vale-do-tejo-/613.htm> [Consult. a 17 fev 2016]

Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional de Lisboa e Vale do Tejo. 2010. *Plano Regional de Ordenamento do Território — Área Metropolitana de Lisboa (proposta)*. [em linha]. Lisboa: CCDR LVT. Disponível em <http://www.ccdr-lvt.pt/pt/plano-regional-de-ordenamento-do-territorio-da-area-metropolitana-de-lisboa/54.htm> [Consult. a 17 fev 2016]

Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional de Lisboa e Vale do Tejo. 2013. *Plano de Ação Regional Lisboa 2014-2020*. [em linha]. Lisboa: CCDR-LVT. Disponível em: <http://www.ccdr-lvt.pt/pt/plano-de-acao-regional-lisboa-2014---2020/7897.htm> [Consult. a 17 fev. 2016].

Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Alentejo. 2010. *Plano Regional de Ordenamento do Território — Alentejo*. [em linha]. Évora: CCDR Alentejo. Disponível em <http://webb.ccdr-a.gov.pt/index.php/component/content/article?id=71:plano-regional-de-ordenamento-do-territorio-do-alentejo-prot-publicado-em-diario-da-republica&catid=1:noticias> [Consult. a 17 fev 2016]

Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Algarve. 2007. *Plano Regional de Ordenamento do Território — Algarve*. [em linha]. Faro: CCDR Algarve. Disponível em <http://www.prot.ccdr-alg.pt/> [Consult. a 17 fev 2016]

Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Centro. 2011. *Plano Regional de Ordenamento do Território do Centro (proposta)*. [em linha]. Coimbra: CCDR Centro Disponível em http://www.ccdrc.pt/index.php?option=com_content&view=article&id=156&Itemid=230&lang=pt [Consult. a 17 fev 2016]

Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Norte. 2009. *Plano Regional de Ordenamento do Território — Norte (proposta)*. [em linha]. Porto: CCDR Norte. Disponível em <http://consulta-prot-norte.inescporto.pt/plano-regional> [Consult. a 17 fev 2016]

Comissão para a Cidadania e Igualdade de Género. Presidência do Conselho de Ministros. 2016. *Igualdade de Género, Cidadania e Não-Discriminação*. Lisboa: Comissão para a Cidadania e Igualdade de Género. Disponível em: <https://www.cig.gov.pt/planos-nacionais-areas/cidadania-e-igualdade-de-genero/>. [Consult. 17 fev. 2016].

Direção-Geral do Território. 2015. *Portal da Direção-Geral do Território*. [em linha]. Lisboa: DGT. Disponível em: <http://www.dgterritorio.pt/> [Consult. a 17 fev. 2016].

Faculdade de Ciências da Universidade de Lisboa. 2015. *Projeto ClimAdaPT.Local, Estratégias Municipais de Adaptação às Alterações Climáticas*. [em linha]. Lisboa: FC-UL. Disponível em: <http://climadapt-local.pt/> [Consult. a 17 fev. 2016]

Fundação Francisco Manuel dos Santos. 2016. *PORDATA. Base de Dados Portugal Contemporâneo*. [em linha]. Lisboa: FFMS. Disponível em: <http://www.pordata.pt/>

Governo de Portugal. 2015. *Compromisso para o Crescimento Verde*. [em linha]. Lisboa: Governo de Portugal. Disponível em: <http://www.crescimentoverde.gov.pt/> [Consult. a 17 fev. 2016].

Governo de Portugal. 2015. *Portugal 2020. Programas Operacionais Portugal 2020*. [em linha]. Lisboa: Governo de Portugal. Disponível em: <https://www.portugal2020.pt/Portal2020/programas-operacionais-portugal-2020-2> [Consult. a 16 fev. 2016].

Governo de Portugal. *Portal para a Igualdade*. [em linha]. Lisboa: Governo de Portugal. Disponível em: <http://www.igualdade.gov.pt/index.html> [Consult. a 5 mai. 2016]. Governo Regional dos Açores. 2004-2016. *Portal da Direção Regional da Solidariedade Social*. [em linha]. Ponta Delgada: Governo dos Açores. Disponível em: <http://www.azores.gov.pt/Portal/pt/entidades/srss-drss/> [Consult. a 17 fev. 2016].

Governo Regional dos Açores. 2004-2016. *Portal da Direção Regional de Energia*. [em linha]. Ponta Delgada: Governo dos Açores. Disponível em: <http://www.azores.gov.pt/Portal/pt/entidades/srta-dre/> [Consult. a 17 fev. 2016].

Governo Regional dos Açores. 2004-2016. *Portal do Ordenamento do Território dos Açores*. [em linha]. Ponta Delgada: Governo dos Açores. Disponível em: <http://ot.azores.gov.pt/> [Consult. a 17 fev. 2016].

Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana. 2016. *Portal do Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana*. [em linha]. Lisboa: IHRU. Disponível em: <https://www.portaldahabitacao.pt/pt/ihru/> [Consult. a 17 fev. 2016].

Instituto da Mobilidade e dos Transportes. 2008-2016. *Portal do Instituto da Mobilidade e dos Transportes*. [em linha]. Lisboa: IMT. Disponível em: <http://www.imtt.pt> [Consult. a 17 fev. 2016].

Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa. 2013. *CHANGE — Mudanças Climáticas, Costeiras e Sociais*. [em linha]. Lisboa: ICS-UL. Disponível em: <http://www.projectochange.ics.ul.pt/home> [Consult. a 17 fev. 2016]

Instituto Nacional de Estatística. 2009-2014. *Censos 2001*. [em linha]. Lisboa: INE. Disponível em: https://www.ine.pt/xportal/xmain?xpid=CENSOS&xpgid=ine_censos_publicacao_det&contexto=pu&PUBLICACOESpub_boui=377711&PUBLICACOESmodo=2&selTab=tab1&pcensos=61969554. [Consult. a 17 fev. 2016].

Instituto Nacional de Estatística. 2009-2014. *Censos 2011*. [em linha]. Lisboa: INE. Disponível em: http://censos.ine.pt/xportal/xmain?xpgid=censos2011_apresentacao&xpid=CENSOS. [Consult. a 17 fev. 2016].

Instituto Nacional de Estatística. 2015. *Estatísticas Demográficas 2014*. [em linha]. Lisboa: INE. Disponível em: https://www.ine.pt/xportal/xmain?xpid=INE&xpgid=ine_publicacoes&PUBLICACOESpub_boui=139659&PUBLICACOESmodo=2. [Consult. a 17 fev. 2016].

Instituto Português do Desporto e Juventude. 2016. *Portal da Juventude*. [em linha]. Lisboa: IPDJ. Disponível em: <http://www.juventude.gov.pt/Paginas/default.aspx>. [Consult. a 17 fev. 2016].

Instituto Português do Mar e da Atmosfera. 2016. *Portal do Instituto Português do Mar e da Atmosfera*. [em linha]. Lisboa: IPMA. Disponível em: <http://www.ipma.pt/pt/index.html> [Consult. a 17 fev. 2016]

Ministério da Solidariedade e da Segurança Social. 2012-2016. *Programa de Emergência Social*. [em linha]. Lisboa: MSSS. Disponível em: http://www.mercadosocialarrendamento.msss.pt/programa_emergencia_social.jsp [Consult. a 17 fev. 2016].

Ministério do Ambiente. 2016. *Sistema de Previsão do Cumprimento de Quioto*. [em linha]. Lisboa: Comissão para as Alterações Climáticas. Disponível em: <http://www.cumprirquioto.pt/Home.action;jsessionid=0C03E59DA7282E34C9A9B70843539BC3> [Consult. a 17 fev. 2016]

Plataforma Portuguesa para os Direitos das Mulheres. Plataforma da Mulheres. [em linha]. Lisboa: PpDM. Disponível em: <http://plataformamulheres.org.pt/> [Consult. a 5 mai. 2016]

ANEXOS

Anexo A - Entidades Pontos focais

Quadro 9 Identificação das entidades e pontos de contacto

ENTIDADES	MIN.	S.E.	PONTO FOCAL	CONTACTO
ACSS	MS	SES	Dina Costa Santos Gonçalo Santos	dcsantos@acss.min-saude.pt gsantos@acss.min-saude.pt
APA	MA	SEA	Sofia Rodrigues Rita Ribeiro Ana C. Fernandes	sofia.rodruigues@apambiente.pt rita.ribeiro@apambiente.pt ana.fernandes@apambiente.pt
AdP	MA	N/A	Mónica Calçada	monica.costa@aquasis.pt
AML	N/A Administração Local		Demétrio Alves José Correia Sofia Pimentel Conceição Bandarrinha Luís Costa	amlgeral@aml.pt reis.correia@aml.pt sofia.pimentel@aml.pt conceicao.bandarrinha@aml.pt luis.costa@aml.pt
AMP	N/A Administração Local		Avelino Oliveira Ana Santos Teresa Sá Marques Albano Carneiro Cristina Magalhães	aoliveira@amp.pt asantos@amp.pt teresasamarques@gmail.com acarneiro@amp.pt cristinamagalhaes@primus-dr.pt
ANMP	N/A		Maria João Lopes	mjlopes@anmp.pt
APSI	N/A	N/A	Sandra Nascimento	snascimento@apsi.org.pt
ANPC	MAI	SEAI	Elsa Costa	elsa.costa@prociv.pt
ANSR	MAI	SEAI	Ricardo Fernandes	rcfernandes@ansr.pt
BdP	MF	SEF	<i>Não indicou PF</i>	
CCDR Alentejo	MA/MPI	SEOTCN/SEDC	José Macedo	jose.macedo@ccdr-a.gov.pt
CCDR Algarve	MA/MPI	SEOTCN/SEDC	Alexandra Sena	asena@ccdr-alg.pt
CCDR Centro	MA/MPI	SEOTCN/SEDC	Margarida Bento Ana Veneza Carla Velado	margarida.bento@ccdr-c.pt ana.veneza@ccdr-c.pt carla.velado@ccdr-c.pt
CCDR LVT	MA/MPI	SEOTCN/SEDC	Carlos Pina Linda Pereira	carlos.pina@ccdr-lvt.pt linda.pereira@ccdr-lvt.pt
CCDR Norte	MA/MPI	SEOTCN/SEDC	Cristina Guimarães José Freire Maria João Pessoa	cristina.guimaraes@ccdr-n.pt jose.freire@ccdr-n.pt mjpeessoa@ccdr-n.pt
CCIG	PCM	SECI	Isabel Elias	isabel.elias@cig.gov.pt
DGADR	MAFDR	SEFDR	António M. Perdigão Guilherme G. Lewes	perdigao@dgadr.pt glewes@dgadr.pt
DGS	MS	SEAS	Miguel Arriaga Pedro Ribeiro	miguelarriaga@dgs.pt pedroribeiro@dgs.pt
DGAL	PCM	SEAL	Dulce Gonçalves Dias João Pedro Gato Tiago Morais	dulcedias@dgal.pt joao.gato@dgal.pt tiago.morais@dgal.pt
DGEG	ME	SEE	<i>Não indicou PF</i>	

ENTIDADES	MIN.	S.E.	PONTO FOCAL	CONTACTO
DGT (Coord.)	MA	SEOTCN	Cristina Cavaco António Graça Oliveira Cristina Gusmão Margarida C. Branco Margarida Nicolau Maria da Luz França Marta Afonso Marta Magalhães Nuno Esteves Ricardo Gaspar Rosário Gaspar	ccavaco@dgterritorio.pt agoliveira@dgterritorio.pt cgusmao@dgterritorio.pt mcbranco@dgterritorio.pt mnicolau@dgterritorio.pt mlfranca@dgterritorio.pt mafonso@dgterritorio.pt mmagalhaes@dgterritorio.pt nesteves@dgterritorio.pt rgaspar@dgterritorio.pt rosario.gaspar@dgterritorio.pt
DGTF	MF	SEF	Alexandre N. Capucha	alexandre.capucha@dgtf.pt
EDP		N/A	Nuno Portal	nuno.portal@edp.pt
GPP	MAFDR	SEAA	Rui Manuel Pereira	rpereira@gpp.pt
ICNF	MA/MAFDR	SEOTCN/SEFDR	Fernanda do Carmo Francisco Chagas Reis	fernanda.carmo@icnf.pt francisco.reis@icnf.pt
IHRU	MA	SEOTCN	Carla Benera Isabel Rodrigues Graça Igreja	cfberena@ihru.pt irrodriques@ihru.pt MGIgreja@ihru.pt
IMT	MPI	SEI	Ana Galelo Hélder Cristóvão	agalelo@imt-ip.pt hcristovao@imt-ip.pt
ISS	MTSSS	SESS	Tânia Fernandes Nuno F. Gomes Alexandra Castro	tania.d.fernandes@seg-social.pt Nuno.F.Gomes@seg-social.pt Alexandra.J.Castro@seg-social.pt
IAPMEI	ME	SEI	<i>Não indicou PF</i>	
IEFP	MTSSS	SEE	Cristina Faro	cfaro@iefp.pt
LNEG	ME	SEE	Gabriel Luís	gabriel.luis@lneg.pt
INE	PCM	SEAMA	Francisco Vala Elsa Soares	francisco.vala@ine.pt elsa.soares@ine.pt
IPMA	MAM	N/A	Álvaro Silva	alvaro.silva@ipma.pt
PSP	MAI	N/A	Rui Gouveia Tiago Sales	rmgouveia@psp.pt tvsales@psp.pt
REN-SA	ME	SEE	João Lobo Vitor Fernandes	joao.lobo@ren.pt vitor.fernandes@rengasodutos.pt
RAA	N/A Administração Regional		Hernâni. H. Jorge Rui CMC. Pereira	hernani.h.jorge@azores.gov.pt Rui.CM.Pereira@azores.gov.pt
RAM	N/A Administração Regional		João José N. Rodrigues	joaojoserodrigues.sra@gov-madeira.pt

MIN. Ministério.
S.E. Secretaria de Estado.
N/A Não aplicável.

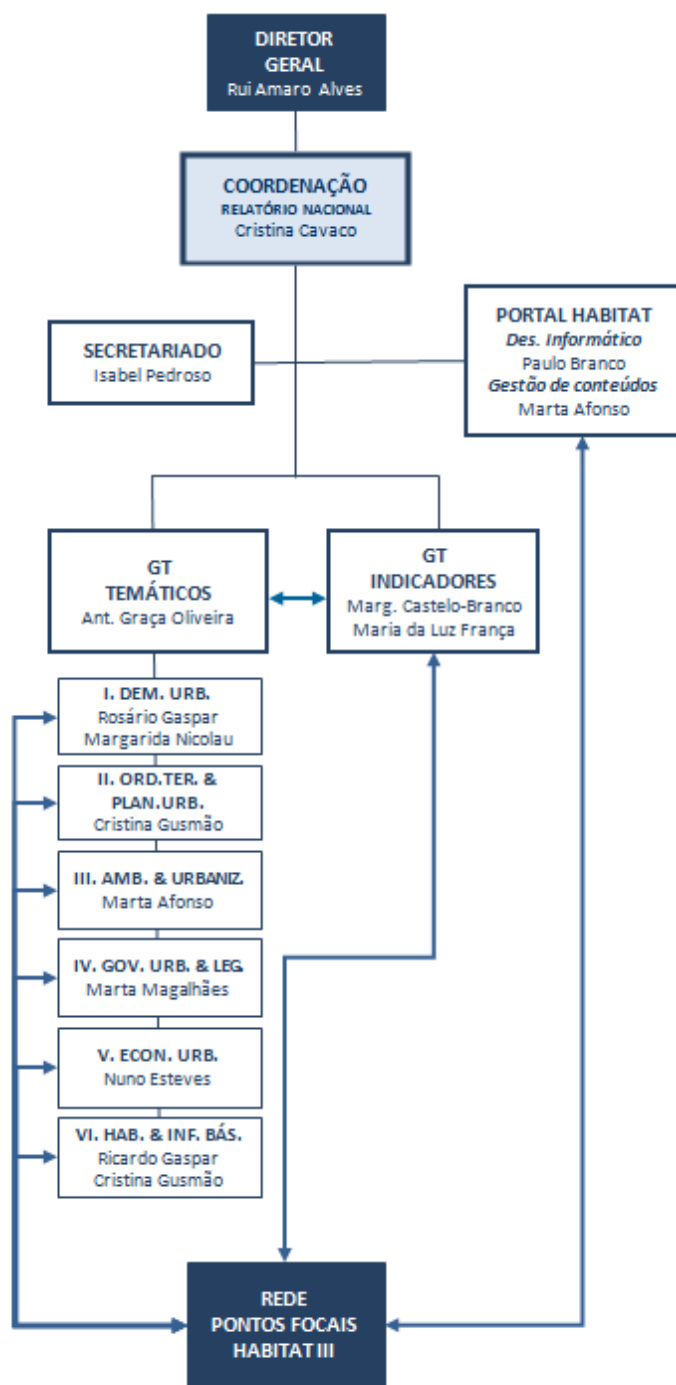


Figura 43 Estrutura de Coordenação da DGT

Quadro 10 Composição dos grupos de trabalho

ENTIDADES	MIN.	S.E.	Demografia Urbana	OT e Planeamento Urbano	Ambiente e Urbanização	Governança Urbana e Legislação	Economia Urbana	Habitação e Infraestruturas Básicas	Indicadores
			I.	II.	III.	IV.	V.	VI.	VII.
ACSS	MS	SES							
AdP	MA	N/A							
AML	N/A Administração Local								
AMP	N/A Administração Local								
ANMP	N/A Administração Local								
ANPC	MAI	SEAI							
ANSR	MAI	SEAI							
APA	MA	SEA							
APSI	N/A	N/A							
BdP	MF	SEF							
DGADR	MAFDR	SEFDR							
DGAL	PCM	SEAL							
CCDR Alentejo	MA/MPI	SEOTCN/SEDC							
CCDR Algarve	MA/MPI	SEOTCN/SEDC							
CCDR Centro	MA/MPI	SEOTCN/SEDC							
CCDR LVT	MA/MPI	SEOTCN/SEDC							
CCDR Norte	MA/MPI	SEOTCN/SEDC							
DGEG	ME	SEE							
CCIG	PCM	SECI							
DGS	MS	SEAS							
DGT	MA	SEOTCN							
DGTF	MF	SEF							
EDP		N/A							
GPP	MAFDR	SEAA							
IAPMEI	ME	SEI							
ICNF	MA/MAFDR	SEOTCN/SEFDR							
IEFP	MTSSS	SEE							
IHRU	MA	SEOTCN							
IMT	MPI	SEI							

ENTIDADES	MIN.	S.E.	Demografia Urbana	OT e Planeamento Urbano	Ambiente e Urbanização	Governança Urbana e Legislação	Economia Urbana	Habitação e Infraestruturas Básicas	Indicadores
			I.	II.	III.	IV.	V.	VI:	VII.
INE	PCM	SEAMA							
ISS	MTSSS	SESS							
LNEG	ME	SEE							
IPMA	MAM	N/A							
PSP	MAI	N/A							
RAA	N/A Administração Regional								
RAM	N/A Administração Regional								
REN-SA	ME	SEE							

MIN. Ministério.
S.E. Secretaria de Estado.
N/A Não aplicável.

Anexo B - Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território



Quadro estratégico para o ordenamento do território nacional, que estabelece as grandes opções e o modelo de desenvolvimento territorial, numa perspetiva de longo prazo, integrada e sustentável.

O Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território (PNPOT) é um instrumento de desenvolvimento territorial de natureza estratégica que estabelece as grandes opções com relevância para a organização de todo o território nacional, consubstancia o quadro de referência a considerar na elaboração dos instrumentos de gestão territorial e constitui um instrumento de cooperação com os demais Estados membros para a organização do território da União Europeia. Foi aprovado pela [Lei n.º 58/2007](#), de 4 de setembro, retificada pelas [Declarações de Retificação n.º 80-A/2007](#), de 7 de setembro, e [n.º 103-A/2007](#), de 23 de novembro, sendo constituído por um Relatório e por um Programa de Ação.

O [Relatório do PNPOT](#) identifica um elenco de vinte e quatro grandes problemas para o ordenamento do território, apresenta o diagnóstico e fornece opções estratégicas para o desenvolvimento territorial das várias regiões e das suas subunidades territoriais. Estabelece o modelo territorial de referência para o horizonte 2025, fundamentado na visão, ambição, desígnios e opções estratégicas de desenvolvimento do território nacional e estruturado em vetores de identificação e organização espacial dos recursos territoriais: riscos, recursos naturais e ordenamento agrícola e florestal, sistema urbano, e acessibilidade e conectividade internacional. O sistema urbano e de acessibilidades é assumido no PNPOT como a estrutura determinante da organização territorial e da sua conectividade e competitividade internacional, constituindo o esteio fundamental da estratégia nacional de desenvolvimento do território.

O [Programa de Ação 2007-2013 do PNPOT](#) integra, designadamente, o programa das políticas com incidência territorial, congregando um quadro de compromissos do conjunto das políticas com impacto territorial relevante para o período referido. Em setembro de 2014, foi tornada pública a Avaliação deste Programa de Ação, conduzida pela Direção-Geral do Território e envolvendo uma rede de pontos focais integrando organismos da Administração Pública e outros, assim como representantes dos Governos Regionais da Madeira e dos Açores. Os resultados desta avaliação encontram-se plasmados no [Relatório](#) e respetivo [Anexo](#), fazendo o balanço da execução e avançando com um conjunto de conclusões e recomendações que têm como objetivo sustentar as novas opções de política, garantindo as condições necessárias a uma efetiva implementação do PNPOT no próximo ciclo de programação.

Anexo C - Cidades Sustentáveis 2020



Quadro de referência do desenvolvimento urbano sustentável, que afirma a dimensão estruturante das cidades na promoção da competitividade, sustentabilidade e coesão nacional.

A Estratégia [Cidades Sustentáveis 2020](#) configura a estratégia de desenvolvimento urbano sustentável de Portugal para o período 2014-2020. É uma política de desenvolvimento territorial que procura afirmar e responder às necessidades de estruturação urbana do território e atuar no sentido de fortalecer e consolidar as prospetivas e a visão de desenvolvimento territorial partilhada entre os agentes do território, contribuindo para a promoção das condições necessárias à competitividade, sustentabilidade e coesão nacional. Integra também o diagnóstico das principais dinâmicas territoriais e das tendências mais relevantes que tiveram lugar nas últimas décadas em Portugal, assim como o levantamento das fontes financiamento e prioridades de investimento mobilizáveis previstas nos programas operacionais no âmbito do Portugal 2020 e que constituem um suporte financeiro muito relevante para o investimento estratégico na sustentabilidade das cidades portuguesas.

Centrada nas cidades e no papel crítico que estas desempenham na estruturação dos territórios, no seu desenvolvimento e coesão, esta estratégia transversal pretende constituir-se como um quadro de referência orientador para os municípios, entidades intermunicipais e demais agentes urbanos, apontando um caminho de médio e longo prazo para o desenvolvimento territorial integrado, nas suas dimensões económica, social, ambiental, cultural e de governança. A sua implementação requer o envolvimento ativo dos vários agentes que intervêm na cidade e na valorização e fortalecimento do sistema urbano nacional, tanto para a administração pública, central e local, como para o setor privado e todos os demais atores, cujo contributo é determinante para a prossecução de objetivos de sustentabilidade urbana

O Governo colocou à consulta pública a versão integral da proposta estratégica Cidades Sustentáveis 2020, entre 8 e 30 de abril de 2015, para recolha de contributos e de sugestões de todos os interessados. Concluído este período e a subsequente análise e balanço global do conjunto das participações recolhidas, a Direção-Geral do Território elaborou o [Relatório de Apuramento e Ponderação dos Resultados da Consulta Pública](#). Após ponderação de todos os contributos recolhidos, do documento consolidado resultou a Estratégia Cidades Sustentáveis 2020, aprovada através da [Resolução de Conselho de Ministros n.º 61/2015](#), de 16 de julho, publicada em *Diário da República* n.º 155/2015, 1.ª série, de 11 de agosto.

Anexo D - Estratégia Nacional para a Habitação



Quadro estratégico nacional para a habitação para o período de 2015-2031 e criação da Comissão Nacional da Habitação.

A [Estratégia Nacional para a Habitação](#) (ENH) define a estratégia de Portugal para a habitação para o período de 2015-2031, em resposta à necessidade de aprovação e implementação de uma estratégia para a habitação em articulação com os objetivos de desenvolvimento dos aglomerados urbanos, da reabilitação urbana e da revitalização demográfica e económica, enquanto partes integrantes do universo da política de cidades. A indispensabilidade desta estratégia articulada mostra-se tanto mais premente quanto se contata, em particular, que as profundas alterações financeiras, económicas e sociais verificadas nos últimos anos não foram acompanhadas pela implementação de uma visão estratégica no domínio da habitação, suscetível de sustentar o distanciamento progressivo entre o quadro normativo e as políticas públicas nesse domínio e a mudança da realidade económica e social do país.

Assim, a necessidade de alargar o acesso a uma habitação e de melhorar a qualidade de vida dos cidadãos impõe medidas transversais perspetivadas a longo prazo e articuladas com soluções urbanas sustentáveis. Com esse propósito, foi elaborada a proposta de Estratégia Nacional para a Habitação que foi sujeita a consulta pública e contou com a participação de vários organismos públicos e de entidades da sociedade civil com trabalho reconhecido nas áreas da habitação e do ordenamento do território, tendo o documento final, considerando os contributos relevantes que foram recebidos no âmbito da referida consulta, sido aprovado através da [Resolução do Conselho de Ministros n.º 48/2015](#), publicada em 15 de julho.

A ENH é composta por medidas concretas, específicas, elencando também as entidades competentes e os indicadores de monitorização da sua implantação, assumindo uma natureza mais operativa, estruturada em três pilares: a reabilitação urbana, o arrendamento habitacional e a qualificação dos alojamentos. Estes pilares agregam um conjunto de medidas sectoriais, que operacionalizam e efetivam os diferentes regimes legais que têm sido aprovados nos últimos anos. Cabe ao Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana, I.P., assegurar a coordenação e a adoção de medidas que promovam a implementação da ENH, bem como a sua monitorização, tarefa que será acompanhada por uma Comissão Nacional de Habitação composta por entidades governamentais e não governamentais.