REOT-LVT' 2024

# Relatório sobre o Estado do Ordenamento do Território de Lisboa e Vale do Tejo 2024

Sumário Executivo,
Versão Final após Consulta Pública
outubro 2025

CCDR LVT
Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional de Lisboa e Vale do Tejo, I.P.

REOT-LVT'2024

# Relatório sobre o Estado do Ordenamento do Território de Lisboa e Vale do Tejo 2024

Sumário Executivo,
Versão Final após Consulta Pública
outubro 2025

Índice

**ÍNDICE** 4

**INTRODUÇÃO** 6

**CONTEXTO** 7

**PARTE I – DINÂMICAS TERRITORIAIS** 8

**NATURAL / AMBIENTAL** 8
ÁGUA 8
SOLO 8
CONETIVIDADE ECOLÓGICA E BIODIVERSIDADE 8
ENERGIA 9

**SOCIAL** 10
HABITAÇÃO 10
CAPITAL HUMANO E EMPREGO 11
SERVIÇOS, COESÃO E EQUIDADE 12
GRUPOS VULNERÁVEIS 12

**ECONÓMICO** 13
ESPECIALIZAÇÃO E INTERNACIONALIZAÇÃO 13
EMPREENDEDORISMO E INOVAÇÃO 13
TURISMO 13
AGRICULTURA, FLORESTAS, PESCAS E AQUACULTURA 14

**CONETIVIDADES** 15
INFRAESTRUTURAS DE TRANSPORTE 15
MOBILIDADE 16
CONETIVIDADE DIGITAL 16

**URBANO** 17
ESTRUTURA DO POVOAMENTO 17
FUNÇÕES URBANAS 18
AMBIENTE URBANO 18

**VULNERABILIDADES FACE AOS RISCOS** 19
RISCOS ASSOCIADOS AOS RECURSOS HÍDRICOS 19
RISCOS ASSOCIADOS À GEODINÂMICA 19
RISCO DE INCÊNDIOS FLORESTAIS 20
RISCOS TECNOLÓGICOS 20

**ALTERAÇÕES CLIMÁTICAS** 21
EMISSÕES DE GASES COM EFEITO ESTUFA 21
ARMAZENAMENTO DE CARBONO 21
AÇÃO CLIMÁTICA 21

**PARTE II – DINÂMICAS DE PLANEAMENTO** 22
**ÂMBITO NACIONAL, SETORIAL E ESPECIAL** 22
REVISÃO DO PNPOT E PLANEAMENTO SETORIAL 22
PLANOS/PROGRAMAS ESPECIAIS 22
**ÂMBITO MUNICIPAL** 23
DINÂMICA DA REVISÃO DOS PDM 23
OUTRAS DINÂMICAS DOS PDM E PU E PP 23
REGIME DE USO DO SOLO 24
**PARTE III – AVALIAÇÃO DOS PROT** 25
**OS PROT NO NOVO ENQUADRAMENTO LEGAL** 25
NOVOS RJIGT E LBPPSOTU 25
ALTERAÇÕES PÓS 2017 25
**OS PROT NO QUADRO DAS DINÂMICAS TERRITORIAIS** 26
OPÇÕES ESTRATÉGICAS DOS PROT 26
ESTRUTURA ECOLÓGICA REGIONAL 26
DISPONIBILIDADE DE SOLO URBANO E CONTENÇÃO DA FRAGMENTAÇÃO 27
EDIFICAÇÃO EM SOLO RÚSTICO 28
EDIFICAÇÃO EM ÁREAS DE RISCO 29
**PARTE IV – PROBLEMÁTICAS E DESAFIOS DO ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO** 30
**AUSCULTAÇÃO DOS ATORES** 30
RELEVÂNCIA DOS PROT NA ARTICULAÇÃO COM OS IGT E DE PROGRAMAÇÃO OPERACIONAL 30
CONSTRANGIMENTOS OU FATORES DE BLOQUEIO À IMPLEMENTAÇÃO DOS PROT 30
VANTAGENS DA EXISTÊNCIA E IMPLEMENTAÇÃO DOS PROT 30
ASPETOS CONSIDERADOS PRIORITÁRIOS NA ATUALIZAÇÃO AOS PROT 31
PROBLEMAS E DESAFIOS A QUE O FUTURO PROT LOVT DEVE DAR RESPOSTA 31
**DESAFIOS PARA O FUTURO - NOVO PROT LOVT** 33
TRANSIÇÃO DEMOGRÁFICA E COESÃO SOCIAL 34
SISTEMA URBANO E INTEGRAÇÃO TERRITORIAL 35
SISTEMA PRODUTIVO E TRANSIÇÃO DIGITAL 38
SUSTENTABILIDADE AMBIENTAL E RESILIÊNCIA SOCIO ECOLÓGICA 41
GOVERNANÇA TERRITORIAL 44
**FICHA TÉCNICA** 46

# Introdução

A publicação, em 2019, do novo PNPOT e a RCM n.º 39/2023, de 3 de maio, que determina a alteração dos PROT da AML e do OVT, passando os mesmos a adotar a forma de programa regional de ordenamento do território de Lisboa, Oeste e Vale do Tejo (PROT LOVT), levou a CCDR LVT a elaborar o segundo relatório sobre o estado do ordenamento do território regional de Lisboa e Vale do Tejo (REOT-LVT 2024), o qual se encontra estruturado em 4 partes antecedidas por um capítulo de contexto que apresenta o perfil da RLVT e os PROT:

**Dinâmicas territoriais,** ocorridas na RLVT, desde a entrada em vigor dos PROT até ao momento atual, as quais se encontram estruturadas em 7 domínios e 25 variáveis.

**Dinâmicas de Planeamento** verificadas na Região, quer ao nível dos instrumentos de planeamento, quer da análise do regime do uso do solo.

**Avaliação dos PROT** em vigor, no que se refere à sua convergência com o novo enquadramento legal, bem como à adequação das dinâmicas territoriais em curso com as suas opções estratégicas, abordando de forma mais detalhada as temáticas da estrutura ecológica regional, disponibilidade de solo urbano e fragmentação urbana, edificação dispersa e riscos.

**Problemáticas e desafios de Ordenamento do Território** para o futuro, a considerar no âmbito da elaboração do PROT LOVT, tendo em conta as preocupações dos atores da região, bem como os atuais referenciais estratégicos e as dinâmicas territoriais e de planeamento na região.

# Contexto

A Região de Lisboa e Vale do Tejo (RLVT) integra **52 concelhos** e 5 NUTS III: Grande Lisboa, Península de Setúbal, Oeste, Lezíria do Tejo e Médio Tejo.

Em 2021 residiam na Região 3 698 161 habitantes (36% do total da população portuguesa), mais 18 958 que em 2011, o que corresponde a um crescimento de 0.5%, superior à média nacional que perdeu população. O Oeste e a AML registaram maior atratividade, com taxas de crescimento populacional de 0.7% e 1.7%, enquanto o Médio Tejo e a Lezíria do Tejo registaram um decréscimo populacional de 7,6% e 4.7%, respetivamente. Em 2023, as estimativas da população residente apontam tendências demográficas mais favoráveis para o país e para a Região, com crescimento populacional face a 2021 em todas as NUTS de LVT (2.8%).

A Região gera 43% do PIB nacional, 49% do VAB, 37% do emprego e 33% das exportações de bens, concentrando 45% do montante nacional aplicado em investigação. Localizam-se na região 37% das empresas do país. Este território ocupa uma posição singular no espaço europeu e desempenha um papel fundamental para o desenvolvimento socioeconómico e para a competitividade externa do país, oferecendo uma diversidade de paisagens, de atividades e de culturas que fazem dela uma região dinâmica e de grande atratividade.

Em 2021 o Oeste, o Médio Tejo e a Lezíria do Tejo registaram um Índice Sintético de Desenvolvimento Regional – Global inferior ao da média do país, ao contrário da AML com valores superiores aos da média nacional. Na componente coesão do índice o retrato territorial é menos desequilibrado. Destacam-se os desempenhos positivos da AML na competitividade e coesão, ambos com valores superiores aos da média de Portugal.

Em 2023 o Oeste, o Médio Tejo, a Lezíria do Tejo e a Península de Setúbal registaram um Índice Sintético de Desenvolvimento Regional (ISDR)– Global inferior ao da média do país, ao contrário da Grande Lisboa com valores superiores aos da média nacional. Na componente qualidade ambiental do índice o retrato territorial é menos desequilibrado. Destacam-se os desempenhos positivos da Grande Lisboa na competitividade e coesão, ambos com valores superiores aos da média de Portugal. Em termos globais, entre 2021 e 2023 apenas o Oeste registou um acréscimo no índice de desenvolvimento regional. A Grande Lisboa continua a destacar-se com valores superiores à média nacional, mas a perder relevância neste domínio.

Na Região de Lisboa e Vale do Tejo estão em vigor o PROT AML aprovado pela RCM 68/2002, de 8 de abril e PROT OVT, aprovado pela RCM 64-A/2009 de agosto. Estes são os instrumentos centrais no REOT LVT.

# 1. Dinâmicas Territoriais
## NATURAL / AMBIENTAL

## Água

Entre o 2.º e 3º ciclos dos PGRH, o índice de escassez estimado para a RH do Tejo e Ribeiras do Oeste aumentou de 20% para 39% e para a RH do Sado e Mira aumentou de 38% para 77%, sendo a única região do país com escassez extrema.

O estado ecológico das massas de água da Região é inferior ao padrão nacional, com exceção do Médio Tejo.

Em 2021, mais de 98% da água consumida é controlada e de boa qualidade, sendo que a Lezíria do Tejo ocupa a melhor posição e registou a melhor evolução nesse indicador.

A água distribuída por habitante na região é inferior à média nacional em todas as NUTS, com exceção da AML, sendo esta, contudo a única sub-região a registar uma diminuição da água distribuída, entre 2012 e 2022. Na maior parte dos concelhos da região registou-se um aumento da água distribuída por habitante, entre 2012 e 2022.

As perdas reais de água, aferida através da qualidade do serviço em baixa, apenas é boa em 9 dos 52 concelhos da RLVT, sendo a situação mais insatisfatória na AML.

Dos 52 concelhos, apenas 7 dispõem de boa qualidade de serviços, com níveis de água não faturada inferiores a 20%, sendo que, mais de metade dos municípios têm taxas de água não faturada superiores a 30%.

## Solo

Na maior parte dos municípios da RLVT, a proporção dos solos da RAN utilizados para agricultura é superior a 50%. Apenas os concelhos de Óbidos, Rio Maior, V.N. Barquinha, Abrantes, Sardoal, Cascais, Sesimbra, Seixal e Barreiro têm valores inferiores a 50%, sendo que nestes dois últimos a proporção é inferior a 25%.

A artificialização do solo com elevado valor ecológico e pedológico nos municípios da RLVT, é superior a 40%. O Oeste é a sub-região onde se verifica melhor desempenho neste indicador, onde em muitos municípios mais de 50% deste solo se encontra livre de ocupação artificializada.

Na Região, 35% do território apresenta valores de erosão (hídrica) potencial do solo elevada ou muito elevada.

A área suscetível à desertificação na região ampliou-se de forma evidente, com progressão das áreas semiáridas e semi-húmidas secas para a quase totalidade do território a sul do Tejo, e algumas áreas a norte do Tejo, sendo a situação mais preocupante na Lezíria do Tejo (90% do seu território é suscetível à desertificação).

# Conetividade ecológica e biodiversidade

Na região, 10% do território está integrado em áreas classificadas (Áreas Protegidas e Rede Natura 2000), sendo 6% em áreas protegidas, com maior proporção na AML (19.5% Rede Natura e 15% Áreas Protegidas).

A Estrutura Ecológica Regional (EER) definida nos PROT da AML e OVT apenas se encontra transposta para o nível municipal em 19 dos 52 concelhos da RLVT.

Entre 2007 e 2018, registou-se um aumento dos espaços artificializados nas áreas da EER da AML em 1.120ha, sendo que mais de metade desta artificialização ocorreu nas áreas vitais. Nas áreas da EER do OVT o acréscimo de território artificializado entre 2007 e 2018, foi de 860ha, tendo sido mais expressivo nas Áreas Nucleares Secundárias e nas Áreas Ecológicas Complementares – Paisagens Florestais.

6 concelhos da região não possuem delimitação de REN em vigor. Dos 46 municípios com delimitação da REN em vigor, em 32 os critérios ainda não estão atualizados à luz do disposto nas Orientações Estratégicas Nacionais e Regionais da REN (OENR REN), estando, contudo, já a decorrer o procedimento de revisão da delimitação da REN, exceto no caso da Moita.

Em 2018, 14% do território da RLVT encontrava-se ocupado com vegetação arbórea com interesse para a conservação da natureza, o que representa 171.416ha. Nesse ano, cerca de 25% do território da região possui um elevado potencial do serviço de ecossistema "Qualidade dos habitats" e "Polinização" em particular no interior do Médio Tejo e Lezíria do Tejo, nas Serras, nos estuários, no pinhal litoral norte, nas lagoas de Óbidos e Albufeira, nas matas do interior da península de Setúbal, entre outros.

# Energia

A produção de eletricidade a partir de fontes renováveis equivale no OVT a 40% da eletricidade consumida. Na Península de Setúbal é inferior a 14% e na Grande Lisboa inferior a 10%.

A energia eólica tem um contributo mais expressivo na produção de energia renovável, porém a produção a partir de energia solar (fotovoltaica), registou um acréscimo de 1000% entre 2013 e 2022.

Em termos de área ocupada, verifica-se que as infraestruturas de produção de energia renovável solar e hídrica (com mais de 1ha) abrangem 1.245,3ha do território da RLVT, sendo que quase 70% desta área concentra-se em seis concelhos — Palmela, Alenquer, Cartaxo, Salvaterra de Magos, Alcochete e Montijo, enquanto em 20 concelhos da região não se regista qualquer ocupação. Entre 2018 e 2023, a área dedicada a estas infraestruturas na RLVT registou um crescimento de 324% (293,7ha para 1.245,3ha).

A Península de Setúbal regista o melhor desempenho no balanço entre a produção e o consumo de energia, sendo negativo em toda a Região.

A intensidade energética da economia regista melhor desempenho da AML (superior à média do país) e pior no Médio Tejo.

Maior pobreza energética nos agregados familiares do Oeste e Médio Tejo – mais de 17% dos agregados familiares não tem capacidade financeira para manter a casa devidamente aquecida.

# SOCIAL

## Habitação

Entre 2011 e 2021, a AML cresce mais em agregados familiares (+3,94%) do que em número de alojamentos (+0,80%), assim como o Oeste que regista a mesma tendência - mais agregados (+4,15%) do que alojamentos (+2,20%), deixando antever um eventual desajustamento entre a procura e a oferta de habitação.

A proporção de alojamentos familiares vagos na Região regista valores diferenciados com níveis superiores à média nacional (12%) no Médio Tejo e Lezíria do Tejo (17%) e com níveis inferiores nos concelhos da AML (10%).

Desajustamento na tipologia dos alojamentos face à ocupação atual. Em 2021, apenas 26% dos alojamentos da RLVT foi considerado como tendo uma lotação normal, 13% estavam sobrelotados e a maioria apresentava divisões excedentes face ao agregado familiar (60%).

A dinâmica de construção diminuiu significativamente a partir de 2011 em todas as NUTS, tendo vindo a recuperar gradualmente desde 2016/17. Entre 2011 e 2023 foram concluídos 52.738 fogos na RLVT, 70% dos quais na AML. O número de fogos concluídos em 2023 já atingiram os valores do ano de 2011, mas apenas na Grande Lisboa e na Península de Setúbal. Neste período, apenas 281 fogos foram promovidos por um organismo público.

Em cinco anos (2019-2023) o valor das vendas de alojamentos familiares registou uma valorização crescente. Na AML, o maior aumento relativo regista-se na Península de Setúbal (+66%), em particular nos concelhos da Moita, Palmela, Barreiro e Seixal. Lisboa apresenta o custo médio do m² mais elevado, tendo atingindo os 4.167€ em 2023. Ainda que com valores inferiores, o OVT segue a mesma tendência de valorização, em particular o Oeste (+58%). As rendas seguem a mesma valorização.

Segundo o Inquérito às Despesas das Famílias 2022/2023 (INE), cerca de 40% da despesa média das famílias concentra-se em encargos relacionados com a habitação. A importância relativa desses encargos tem vindo a aumentar, incrementando o esforço financeiro das famílias para aceder (comprar ou arrendar) à habitação.

# Capital humano e emprego

Os concelhos da RLVT apresentam importantes assimetrias no potencial de renovação da população ativa (relação entre a população que potencialmente está a entrar e a que está a sair do mercado de trabalho), variando entre 54 e 93. Os índices de 2023 apontam a fragilidade registada em toda a Região, onde nenhum município tem assegurada a renovação da população ativa (valores inferiores a 100).

A população estrangeira residente na Região (431.737 em 2022, 11.5% do total de residentes) poderá contribuir para o reforço da população ativa. O perfil de qualificação na AML é bastante superior à média nacional. Em 2021, mais de 35% da população empregada por conta de outrem residente na AML tinha o ensino superior completo (24% em Portugal). No Oeste, Médio Tejo e Lezíria do Tejo esses valores descem para metade, Cerca de 7% da população empregada por conta de outrem residente no OVT possui apenas o 1º ciclo do ensino básico.

A evolução do rendimento aponta a perda relativa de poder de compra per capita, da AML, face à média nacional, mantendo-se ainda assim 20 pontos acima do índice nacional. Por oposição, as sub-regiões do Oeste, Médio Tejo e Lezíria do Tejo registam um poder de compra per capita inferior à média nacional, com tendência de aproximação.

# Serviços, equidade e coesão

Fortes disparidades regionais no tempo de acesso aos equipamentos de educação e saúde – Municípios do OVT registam maiores dificuldades com níveis inferiores à média nacional - apenas 40% da população reside a menos de 15 min a pé do ensino básico e cuidados de saúde primários e a menos 10 minutos de carro de serviços de urgência.

Um terço dos hospitais do país localizam-se na RLVT, que entre 2012 e 2023 registou um decréscimo de 466 camas noa hospitais públicos e publico-privados.

Na RLVT, 21 concelhos registaram taxas de cobertura das respostas sociais para a 1.ª infância (0-3 anos) inferiores a 50%, sendo que nos concelhos da Moita (26%), Sintra (29%) e Sobral de Monte Agraço (30%) as taxas foram inferiores ou iguais a 30%. Já no que respeita às taxas de cobertura das Respostas Sociais para Idosos, é nos concelhos da AML que a situação é mais critica, com a generalidade dos concelhos com taxas de cobertura de ERPI, Centro de Dia e Serviço e Apoio Domiciliários inferior a 100% (com exceção de Sesimbra nos Centros de Dia), sendo que há vários municípios com taxas inferiores a 50% em diversas valências (Amadora, Almada, Barreiro, Cascais, Lisboa, Loures, Odivelas, Oeiras, Seixal e Sintra).

Na RLVT, em 2023, 21 concelhos registaram taxas de cobertura das respostas sociais para a 1.ª infância (0-3 anos) inferiores a 50%, sendo que nos concelhos da Moita (26%), Sintra (29%) e Sobral de Monte Agraço (30%) as taxas foram inferiores ou iguais a 30%. Já no que respeita às taxas de cobertura das Respostas Sociais para Idosos, é nos concelhos da AML que a situação é mais critica, com a generalidade dos concelhos com taxas de cobertura de ERPI, Centro de Dia e Serviço e Apoio Domiciliários inferior a 100% (com exceção de Sesimbra nos Centros de Dia), sendo que há vários municípios com taxas inferiores a 50% em diversas valências (Amadora, Almada, Barreiro, Cascais, Lisboa, Loures, Odivelas, Oeiras, Seixal e Sintra).

Entre 2014 e 2022, registou-se um importante aumento das despesas municipais por habitante em atividades culturais, criativas e desporto em todas as sub-regiões, seguindo a tendência nacional. Contudo apenas no Médio Tejo as despesas nestas atividades são superiores à média nacional.

A desigualdade na distribuição do rendimento, aferida através do Coeficiente de Gini, é menos expressiva no Médio Tejo e maior na Grande Lisboa, com valores superiores à média nacional. Os concelhos com piores desempenhos são Lisboa, Cascais, Oeiras, Mafra e Alcochete.

# Grupos vulneráveis

Tendência decrescente nos níveis globais de desemprego, desemprego jovem e de longa duração, com a Península de Setúbal a registar os valores mais elevados.

A população em risco de pobreza ou exclusão social, na RLVT, varia entre os 17% na Grande Lisboa e os 22% da Península de Setúbal, sendo esta a única sub-região com média superior à nacional (20%).

O número de beneficiários do rendimento social de inserção por 1000 habitantes, tem vindo a decrescer desde 2011 até 2019, com um acréscimo desde 2020. A média nacional é cerca de 30/10000hab. As NUTS III da RLVT têm valores inferiores à média nacional (entre 15 e 23), com exceção da AML.

Persistência de dificuldades no acesso a habitação digna: população a residir em alojamentos não clássicos (3099) e população sem abrigo (5167). Lisboa concentra 61% do total da RLVT e quase 30% do total do país, com 3.138 pessoas (394 sem teto e 2.744 sem casa). Existem pessoas em situação de sem abrigo na maioria dos concelhos da RLVT, destacando-se com valores mais elevados (para além de Lisboa), os concelhos da Moita (307), Sintra (242), Cascais (212) e Peniche (234).

# ECONÓMICO

## Especialização e internacionalização

A AML apresenta um PIB per capita (em PPC) superior ao valor nacional e da UE (com exceção do período pandémico, onde toda a Região e Portugal registaram quebras), ao contrário do OVT com um desempenho sempre inferior ao de Portugal e da UE.

Entre 2011 e 2021, na RLVT acentuou-se o grau de terciarização da economia na AML. No OVT o VAB no setor primário é bastante superior à média do país, sobretudo na Lezíria do Tejo, onde o setor primário é responsável por cerca de 10% do VAB.

Em Constância, Alcanena, Ferreira do Zêzere, Torres Novas e Abrantes mais de 50% do volume de negócios está concentrado nas 4 maiores empresas, em particular os 2 primeiros, com mais de 77%.

Em 2023, 55% do investimento direto estrangeiro em Portugal ocorreu na Grande Lisboa. No OVT e na Península de Setúbal, os valores são bastante mais reduzidos, com tendência global de redução.

Em 2023, 5 concelhos no seu conjunto (Lisboa, Palmela, Oeiras, Setúbal e Sintra) abarcam 70% do total das exportações da região.

## Empreendedorismo e inovação

Na AML, a proporção de nascimentos de empresas em setores de alta e média-alta tecnologia é sempre superior à nacional, ao contrário do que sucede com o Oeste, Médio Tejo e Lezíria do Tejo, onde se registam maiores flutuações anuais.

Em 2022, 31,7% do VAB das indústrias transformadoras da AML respeitava a indústrias de alta e média-alta tecnologia, que empregavam cerca de 29,8% do pessoal ao serviço naquelas. A Lezíria do Tejo e o Oeste registaram um incremento da proporção do VAB de indústrias de alta e média-alta tecnologia, sendo de cerca de 23% em 2020, com descida significativa em 2021. Destaque também para a Lezíria do Tejo (20,7%) com níveis de emprego nas indústrias de alta e média-alta tecnologia superiores aos da média do país (18,5%).

A AML regista valores claramente acima da média nacional no peso dos serviços intensivos em conhecimento no universo dos serviços em termos de pessoal ao serviço e VAB. O OVT regista valores bastante inferiores.

As despesas em I&D são superiores na AML, que tem mantido essa preponderância, posicionando-se sempre acima da média nacional.

## Turismo

A RLVT dispunha, em 2023, de uma capacidade de alojamento turístico de 128.185 camas /utentes (+25 mil que 2017) que correspondem a 27% do total nacional. A cidade de Lisboa concentra metade da capacidade de alojamento da região.

Em 2025, existiam na região 7.169 agentes de animação turística (estabelecimentos), 72% dos quais nos concelhos da Grande Lisboa.

Os estabelecimentos de alojamento turístico na região registaram, em 2023, mais de 23 milhões de dormidas, a larga maioria na AML que registou mais de 20 milhões (86% da RLVT). Em 2023, os estabelecimentos de alojamento turístico na AML geraram proveitos superiores a 1.9 milhões de euros, sendo os valores do OVT muito mais reduzidos - 108 mil no Oeste e 75 mil no Médio Tejo e 13 mil euros na Lezíria do Tejo.

Em 2022 o volume de negócios das empresas de alojamento turístico na AML foi superior a 2.9 mil milhões de euros (superando os valores pré pandemia), valores incomparáveis com os registados no OVT.

O rendimento médio por quarto, nos estabelecimentos de alojamento turístico, na RLVT, foi de 48€ em 2023. A AML regista os valores mais elevados, com cada quarto a render em média 95€, sendo a única sub-região com valores superiores aos do país.

# Agricultura, florestas, pescas e aquacultura

O volume de negócios das empresas ligadas ao setor agroalimentar, florestal e pescas é muito relevante em alguns concelhos da região. Destacam-se Constância (60% de volume de negócio associado à fabricação de pasta de papel), Ferreira do Zêzere (53% associado à agricultura, floresta e indústria agroalimentar), Golegã (51% associado à agricultura, floresta e indústria agroalimentar), Alpiarça (48% associado à agricultura, floresta e indústria agroalimentar), Lourinhã e Peniche (32% e 30%, respetivamente, associado à agricultura, pesca/ aquacultura e floresta e indústria agroalimentar).

Em 2019 verificou-se uma diminuição, face a 2009, do n.º de explorações agrícolas. No mesmo período a SAU aumentou 4.6% na região e corresponde a 10% do país.

Das principais culturas agrícolas produzidas em Portugal, 35% têm origem em Lisboa e Vale do Tejo, que se destaca pela produção de culturas para a indústria (85%), principais frutos frescos (44%), cereais para grão (40%), vinha (38%) e batata (32%). Nos últimos 10 anos aumentou a produção de culturas para indústria, vinha e olival.

Na produção pecuária, a RLVT tem uma representatividade nacional importante ao nível da bovinicultura (50%), da avicultura (39%) e da criação de equídeos (22%).

Em 2019, 120.000ha de áreas agrícolas eram regadas (30%), sendo a proporção superior à média nacional, em todas as sub-regiões, tendo aumentado entre 2009 e 2019, exceto no Médio Tejo.

Entre 2010 e 2018, houve um incremento dos espaços ocupados por usos florestais na região em mais 3.405,7ha, que são o uso dominante (41% em 2018). O Eucalipto foi a espécie florestal que mais cresceu, com mais 11.570ha, registando-se um decréscimo significativo das florestas de pinheiro-bravo (-8.079ha).

A RLVT tem 22% do total de pescadores matriculados nos portos nacionais. Entre 2013 e 2023 a dinâmica de pesca tem-se mantido sensivelmente estável nos portos da Nazaré, Setúbal e Cascais, em termos de volume e valor das capturas, verificando-se, contudo, uma tendência de subida nos portos de Peniche e de Sesimbra, onde este setor tem uma importância mais significativa na região. A produção dos estabelecimentos de aquacultura representa apenas 5% do total nacional.

# CONETIVIDADE

## Infraestruturas de transporte

A AML é a NUTS II mais bem servida do país com respeito à extensão da rede ferroviária, tendo também a maior proporção de rede eletrificada (91%).

O transporte rodoviário de mercadorias predomina claramente sobre o ferroviário. No transporte de passageiros, apesar da clara predominância do modo rodoviário, verifica-se uma tendência de aumento do modo ferroviário, entre 2011 e 2022. A AML é a única NUTS II onde a proporção do modo ferroviário (46%) é superior à média do território continental (38%).

Em 2023 o aeroporto de Lisboa registou quase 20 milhões de passageiros desembarcados (50% do total nacional), o que representa um aumento de 40% face a 2022 e de 27% face a 2019.

Em 2022 o volume de mercadoria movimentada no aeroporto de Lisboa já superou os valores pré-pandemia com mais de 164 000 toneladas (70% da carga movimentada nos aeroportos nacionais).

Os portos marítimos de Lisboa e Setúbal movimentam 21% do total das mercadorias dos portos nacionais. O porto de Setúbal assume uma função de apoio ao setor exportador da região.

# Mobilidade

No OVT, mais de 70% das deslocações pendulares utilizam o transporte individual. Na AML, a opção pelo transporte individual para as deslocações pendulares é ainda expressiva (58%), sobretudo num contexto metropolitano com maior oferta de transportes coletivos.

Em 2023, o sistema metropolitano transportou 183.940 passageiros, mais 2.481 do que em 2018. Contudo, este crescimento deveu-se sobretudo ao aumento de utilizadores no Metro Sul do Tejo (+5.756), já que no Metro de Lisboa se registou uma redução de 3.275 passageiros.

O movimento de passageiros entre as duas margens do Tejo e Sado tem uma dinâmica distinta: as ligações fluviais mais usadas são entre o Terreiro do Paço - Barreiro e Cais do Sodré - Cacilhas, que estão a retomar o seu dinamismo, representando em 2022 mais de 8 milhões de passageiros na ligação Terreiro do Paço – Barreiro e mais de 5 milhões na ligação cais do Sodré - Cacilhas.

Em 2022 mais de 200.000 viaturas atravessam diariamente as duas pontes sobre o rio Tejo, sendo que a ponte 25 de abril regista o dobro de veículos (141.140) da ponte Vasco da Gama (65.655).

# Conetividade digital

O acesso à internet em banda larga, em local fixo, por 100 habitantes, aumentou significativamente na última década, em todas as NUTS da região. Registam-se, contudo, disparidades acentuadas (entre 34/100 e 58/100) nos diferentes concelhos da região.

Quanto à cobertura de redes públicas de comunicações eletrónicas de capacidade muito elevada (banda larga) existem 42.524 alojamentos de residência habitual inseridos nas designadas "Áreas brancas" (sem cobertura) ou "Áreas cinzentas" (cobertura fraca de 0% a 10%). Estas carências incidem sobretudo nos territórios mais interiores da região, no Médio Tejo (13.837) e na Lezíria do Tejo (12.537), mas também no Oeste (7.030). Na Grande Lisboa e Península de Setúbal, o número de alojamentos nas condições referidas é de 9.120.

# URBANO

## Estrutura do povoamento

Em 2021 a distribuição da população por lugares evidencia a centralidade de Lisboa, com mais de 500mil habitantes, destacando-se também maior densidade populacional nos municípios da margem norte, mais estendida e difusa nos municípios da margem sul da AML. No OVT o modelo de povoamento faz realçar um conjunto de aglomerados urbanos (Torres Vedras, Caldas da Rainha, Entroncamento, Abrantes e Santarém) e a pulverização de diferentes estruturas de povoamento, com morfologias e densidades muito diferenciadas. Entre 2011 e 2021 registou-se tendência de diminuição população a residir em lugares com mais de 2.000 habitantes na RLVT, de 77% para 75%, apesar de no Oeste e na Lezíria do Tejo se registar um ligeiro acréscimo.

Entre 2013 e 2023 foram licenciados na RLVT 59.934 edifícios. A construção para habitação familiar, face a outros usos, foi maioritária em todos os concelhos da região, sendo superior a 95% nos concelhos de Amadora, Almada e Sesimbra. Na maioria dos concelhos do OVT 30% a 50% dos edifícios licenciados destinava-se a outros usos, que não o habitacional. A AML concentra mais de metade (60%) do total dos edifícios concluídos na região, neste período, sobressaindo a dinâmica em Cascais, Mafra, Sintra, Lisboa, Seixal e Setúbal, cada um com mais de 5.000 edifícios concluídos.

Das restantes NUTS, a maior dinâmica em termos de construção registou-se no Oeste sobressaindo os concelhos de Torres Vedras (3.448) e Alcobaça (2.992). No Médio Tejo e Lezíria do Tejo, a dinâmica é semelhante, sendo os concelhos de Santarém (2.691) e Ourém (2.420) aqueles que registam valores mais elevados, nas respetivas NUTS.

O tecido edificado descontínuo é característico do povoamento na RLVT. Em 2018, correspondia a 59% das áreas de tecido edificado do OVT, sendo essa proporção de 52% na AML. Entre 2010 e 2018 esta tipologia intensificou-se, na maior parte dos concelhos da região. O tecido edificado descontinuo domina em alguns concelhos da AML, com maior expressão em Palmela, Sintra e Mafra. Nos concelhos de Ferreira do Zêzere, Alpiarça, Sardoal e Salvaterra de Magos, mais de 80% do tecido edificado tem caráter descontínuo.

Na RLVT, 19% do total das áreas edificadas com usos residenciais têm caracter isolado ou disperso, sendo esta proporção de 33% na Lezíria do Tejo.

Em 2021, 74.134 edifícios com usos residenciais localizavam-se fora das áreas artificializadas, o que corresponde a 8,9% do total. Em relação a 2011, registou-se um aumento de 2.238 edifícios nestas condições (+3%). O concelho com maior dispersão é Palmela, com 6.400 edifícios, seguido de Santarém.

A dinâmica de reabilitação urbana registou entre 2014 e 2021, uma tendência global de diminuição. Em 2022 inicia-se uma trajetória de recuperação, mais expressiva na Grande Lisboa.

A AML é a sub-região do país com maior número de municípios onde se encontram Áreas Urbanas de Génese Ilegal (AUGI) em processo de reconversão, num total de 615 (3.834ha). Dos 18 concelhos que integram a AML, apenas 5 não apresentam qualquer AUGI. Já no território do OVT não se registam ocorrências deste tipo.

# Funções Urbanas

No balanço relativo à população residente que entra ou sai do concelho para trabalhar ou estudar, em 2021, apenas Alcanena, Santarém, Azambuja, Caldas da Rainha, Constância, Lisboa e Oeiras têm um saldo positivo, sendo, superior a população que entra no concelho - a população diária de Lisboa aumenta 75% face aos seus residentes.

No dinamismo empresarial e comercial, aferido pela densidade de empresas não financeiras e n.º de compras através de terminais de pagamento automático (TPA), destaca-se Lisboa, assim como a maioria dos concelhos da AML, bem como o Entroncamento, Torres Novas, Ourém, Tomar e Abrantes no Médio Tejo, Peniche, Torres Vedras, Caldas da Rainha, Alcobaça e Alenquer no Oeste e Santarém na Lezíria do Tejo. Nas compras efetuadas com cartão estrangeiro, destacam-se os concelhos de Nazaré, Óbidos, Peniche e Lisboa, todos com um valor de 20% ou mais, do total.

Em 2022/2023 existiam na Região 102 estabelecimentos de ensino superior, mais de metade de natureza pública, concentrando cerca de 37% dos estabelecimentos de ensino superior do país.

Em 2022, existiam na RLVT 78 hospitais - públicos, privados e em parceria público-privada (32% dos hospitais do país).

Na centralidade conferida pelos equipamentos hospitalares e de ensino superior destacam-se os concelhos de Lisboa, Almada, Oeiras, Sintra, Cascais, Setúbal, Loures, Amadora, Santarém, Torres Vedras, Caldas da Rainha e Tomar.

No domínio do património cultural e museus, destacam-se os concelhos de Lisboa, Sintra, Cascais, Mafra, Setúbal, Santarém, Torres Vedras, Caldas da Rainha, Abrantes e Tomar.

# Ambiente urbano

A proporção de espaços verdes no solo urbano é superior a 20% nos concelhos de Santarém, Amadora, Lisboa, Vila Franca de Xira e Loures. A grande maioria dos concelhos da região (40) tem uma capitação de 10% ou inferior, sendo que em 15 concelhos os valores são nulos ou praticamente nulos.

Verificou-se uma redução significativa das emissões de poluentes atmosféricos na região, o que resultou numa importante melhoria da qualidade do ar. No entanto, persistem alguns problemas de qualidade do ar em zonas de maior densidade urbana, sobretudo nas zonas de maior tráfego rodoviário da cidade de Lisboa (Av. da liberdade).

O esforço de diagnóstico da qualidade do ambiente sonoro, tem sido muito reduzido. Apenas os municípios que já possuem plano de ação (Amadora, Odivelas, Oeiras e Lisboa) e plano municipal de redução de ruído (Cascais e Vila Franca de Xira) detêm informação relativa à qualidade do ambiente sonoro reportada a indicadores de área ou população, informação indispensável à definição de medidas de prevenção e redução sonora.

Na drenagem de águas residuais, a AML regista melhor desempenho, com a maioria dos concelhos com mais de 90% dos alojamentos servidos. Todavia, no Médio Tejo essa proporção é de apenas 64%.

Quanto aos resíduos urbanos recolhidos seletivamente, a Lezíria do Tejo regista o pior desempenho da RLVT (proporção de recolha seletiva inferior a 10%). O Oeste é a sub-região onde a valorização dos resíduos é mais significativa, com destaque para o Cadaval (45%). A Lezíria do Tejo e Península de Setúbal depositam em aterro mais de metade dos resíduos produzidos, registando-se incremento, na AML, na última década. Com esta evolução, as infraestruturas existentes estarão esgotadas no curto / médio prazo.

A despesa média municipal, por 1.000 habitantes, na gestão de águas residuais e de resíduos e na proteção da qualidade do ar e do ruído, no ano de 2022, foi de 75.000 euros em Portugal, sendo que, na RLVT, apenas a AML registou uma média superior à nacional (96.644 euros). Entre 2012 e 2022, a média das despesas municipais nestas áreas diminuiu cerca de 25% no Oeste e no Médio Tejo, tendo aumentado nas restantes sub-regiões.

# VULNERABILIDADES FACE AOS RISCOS

## Riscos associados aos recursos hídricos

Em 2021, foram identificados 29.445 edifícios com uso residencial situados em áreas de suscetibilidade a cheias, 63% dos quais em cheia rápida. Os municípios de Abrantes, Golegã, Benavente, Setúbal, Lisboa, Torres Vedras, Odivelas, Alenquer, Tomar, Almeirim, Loures e Vila Franca de Xira, são os que apresentam maior número de edifícios expostos. Em relação a 2011 registam-se menos 791 edifícios. Todavia, em alguns concelhos registou-se um aumento, nomeadamente Cascais, Caldas da Rainha e Mafra, todos em área de cheia rápida.

Em 2021, foram identificados 3.771 edifícios com uso residencial situados em zonas de perigosidade muito elevada ou elevada de erosão/galgamento em litoral arenoso, menos 250 do que em 2011. O município de Almada destaca-se dos restantes com 2.677 edifícios, seguido da Nazaré, Peniche, Alcobaça, Sesimbra e Torres Vedras.

Em 2021, foram identificados 1.139 edifícios com uso residencial situados em áreas de perigosidade de instabilidade e recuo das arribas (999 no topo e 140 na base), destacando-se os concelhos de Alcobaça, Nazaré, Mafra, Sintra, Almada, Peniche e Sesimbra com mais edifícios expostos. Entre 2011 e 2021, registou-se uma diminuição global de edifícios expostos a este risco na região (-32), contudo, houve um aumento de 15 novos edifícios em Alcobaça, mas também nas Caldas da Rainha (+3) e Almada (+1).

Na RLVT, foram identificados 343 estabelecimentos PRTR (Registo Europeu de Emissões e Transferência de Poluentes). Destacam-se os municípios de Ferreira do Zêzere, Setúbal, Torres Vedras e Vila Franca de Xira, onde o número de estabelecimentos por município é superior a 2 dezenas. Os solos e cursos de água potencialmente contamináveis por acidentes e/ou descargas verificadas em qualquer destes estabelecimentos PRTR, corresponde a mais de 5.100ha.

Do total de estabelecimentos PRTR existentes na RLVT, 126 localizam-se em áreas estratégicas de proteção e recarga de aquíferos (AEPRA). Os municípios de Setúbal e Palmela destacam-se dos restantes com número de estabelecimentos PRTR em AEPRA, seguindo-se, Benavente, Coruche, Montijo, Rio Maior, Santarém, Seixal, Tomar e Torres Vedras.

## Riscos associados à geodinâmica

Em 2021 foram identificados mais de 445 mil edifícios com uso residencial situados em zonas de perigosidade sísmica elevada e muito elevada (50% dos edifícios da região). Face a 2011, regista-se um aumento de 205 edifícios expostos nas classes de maior perigosidade sísmica. Maior perigosidade nos concelhos da AML e nos localizados do vale do Tejo (Salvaterra de Magos, Cartaxo, Arruda dos Vinhos, Benavente, Alpiarça, Almeirim e Sobral de Monte Agraço).

Em 2021 existiam 5.720 edifícios situados em zonas de inundação por tsunami. Quase metade destes edifícios encontram-se no concelho de Almada (2.658), sendo ainda de assinalar Peniche, Lisboa, Oeiras, Barreiro e Setúbal. Regista-se uma diminuição face a 2011 de edifícios expostos.

Em 2021, foram identificados 18.726 edifícios com uso residencial situados em zonas de suscetibilidade elevada ou muito elevada a movimentos de massa de vertentes, mais 858 edifícios que em 2011. Destacam-se os municípios de Mafra, Sintra, Vila Franca de Xira, Alenquer e Torres Vedras, De referir que nos concelhos de Mafra, Odivelas e Lourinhã registou-se um aumento de mais de 100 edifícios entre 2011 e 2021.

# Incêndios florestais

A perigosidade aos incêndios rurais / florestais na RLVT, é inferior à registada ao nível nacional, sendo que 5,6% do território da região tem perigosidade muito elevada e 10,1% perigosidade elevada.

Os municípios de Mação e Sardoal destacam-se dos restantes, com 90% e 67% dos respetivos territórios integrados nas classes de perigosidade elevada ou muito elevada. Numa posição secundária, mas ainda com 20% a 40% do seu território nas classes e perigosidade mais elevadas encontram-se Abrantes, Alcanena, Chamusca, Constância, Ferreira do Zêzere. Ourém, Tomar e Vila Nova da Barquinha.

Em 2021 foram identificados 2.907 edifícios com uso residencial situados em zonas de perigosidade elevada ou muito elevada aos incêndios rurais / florestais, menos 82 do que em 2011. Destacam-se os municípios de Mação, Ourém, Ferreira do Zêzere, Tomar e Abrantes, cada um com mais de 200 edifícios expostos.

Em Cascais, Seixal, Loures, Amadora, Nazaré, V.N. Barquinha, Oeiras, Constância, Sintra e Mação, mais de 40% do perímetro edificado, em 2018, estava em contacto direto com o coberto combustível, sendo que, em Odivelas essa proporção era superior a 60%.

# Perigos Tecnológicos

Em 21 municípios da RLVT existe o perigo de acidente em infraestruturas fixas de transporte, que correspondem aos municípios atravessados gasoduto. No caso do oleoduto estão identificados apenas 5 municípios onde pode existir esse perigo. Os municípios de Palmela, Benavente e Azambuja são os que acumulam a perigosidade pela presença simultânea do oleoduto e do gasoduto.

Em 2021 foram identificados 1.283 edifícios com uso residencial situados em zonas de perigosidade a acidentes com gasoduto e com oleoduto. Face a 2011 registou-se um aumento de 30 edifícios. Destacam-se os municípios de Vila Franca de Xira, Alcobaça, Alenquer, Palmela, Ourém, Setúbal e Azambuja, que em conjunto abrangem 78% do total de edifícios expostos.

Foram identificados 34.986 edifícios com uso residencial situados em zonas de perigosidade relacionados com acidentes que envolvam substâncias perigosas (Diretiva SEVESO III). Destaca-se o município de Vila Franca de Xira, com quase 5.580 edifícios em perigo, seguido de Oeiras com 3.197. Os concelhos de Almada, Seixal, Sintra, Loures e Lisboa, têm todos mais de 2.000 edifícios expostos a este perigo.

# ALTERAÇÕES CLIMÁTICAS

## Emissões de gases com efeito estufa

Os GEE emitidos na RLVT entre 2015 e 2019, equivalem a 30% no total nacional. A AML sobressai claramente com os maiores quantitativos de emissões, reflexo da maior dimensão populacional e económica.

As atividades ligadas ao consumo e produção de energia são as principais responsáveis pelas emissões de GEE, e em conjunto com as geradas pelos processos industriais e usos de produtos representam cerca de 90% do total, estas últimas com uma trajetória de incremento.

As emissões elevadas associadas às atividades naturais, em 2017, são o reflexo dos grandes incêndios ocorridos nesse ano, afetando particularmente municípios do Médio Tejo.

Quebra nas emissões de CO2 entre 2017 e 2019, único gás com um comportamento regressivo nos valores das emissões.

Os transportes são o fator determinante para o desempenho (negativo) das emissões associadas à Energia (produção e consumo), com um crescimento constante do valor absoluto e atingindo, em 2019, uma quota de 61% das emissões da Energia.

## Armazenamento de carbono

Cerca de 37% do território da região possui um potencial máximo ou elevado de armazenamento de carbono, em particular nas áreas florestais, superfícies agroflorestais e matos, dominantes no Médio Tejo, sul da Lezíria do Tejo, Serras de Aire e Candeeiros, de Sintra, Arrábida e Montejunto.

Entre 2000 e 2018 em resultado da evolução de ocupação do solo, o balanço global na região foi negativo, com perdas de potencial numa área superior, em cerca de 40.000ha, à área com ganhos de potencial.

## Ação climática

As 3 CIM e a AML têm desenvolvido os Planos Intermunicipais / Metropolitano de Adaptação às Alterações Climáticas, que se encontram em processo de implementação.

Oito concelhos da RLVT são membros efetivos da Plataforma AdaptLocal (dinamização e capacitação dos municípios para a adaptação): Tomar, Coruche, Torres Vedras, Mafra, Sintra, Cascais, Almada e Lisboa.

No que respeita ao ODS13 – Ação Climática. estão destacados na plataforma boas práticas de vários municípios da região: Seixal, Torres Vedras, Coruche, Cascais, Lourinhã, Cadaval, Oeiras, Lisboa, Caldas da Rainha, Setúbal, Sesimbra, Mafra e Loures.

# 2. Dinâmicas de Planeamento
## ÂMBITO NACIONAL, SETORIAL E ESPECIAL

## Revisão do PNPOT e planeamento setorial

Revisão do PNPOT, em 2019, com atualização das opções estratégicas de base territorial, definição de compromissos para o território e de diretrizes de coordenação, articulação e de conteúdo para os PROT.

Atualização e publicação de novos referenciais estratégicos setoriais no domínio da floresta, conservação da natureza, água/recursos hídricos, aquicultura e setor rodoviário, bem como novos instrumentos de planeamento relativos à gestão integrada de fogos rurais.

## Planos / Programas Especiais

Na RLVT estão em vigor 13 Planos/Programas Especiais - 8 de áreas protegidas, 2 de orla costeira e 3 de albufeiras de águas públicas.

Todos os concelhos da RLVT efetuaram a transposição das normas dos Planos especiais para os respetivos PDM.

Com a posterior recondução a programa do Plano Especial do Parque Natural das Serras de Aires e Candeeiros e do Plano Especial de Ordenamento da Orla Costeira Sintra-Sado, estes deverão ser integradas nos PDM dos concelhos abrangidos.

# ÂMBITO MUNICIPAL

## Dinâmica da revisão dos PDM

Apenas 20 dos 52 municípios da RLVT (38,5%) procederam à revisão do PDM, sendo que a 1ª versão dos PDM da Região de Lisboa e Vale do Tejo tem uma vigência média de 26 anos.

O tempo médio para o procedimento de revisão dos PDM de 1ª geração, medido entre a deliberação de revisão e a publicação, é de 15 anos. Se considerarmos o período entre a deliberação da Câmara Municipal para início do procedimento de revisão e a obtenção do parecer final por parte da Comissão Consultiva a média é de 12 anos.

Forte dinâmica recente por parte dos municípios na formalização de propostas de revisão e de alteração de PDM para adequação ao novo RJIGT, tendo sido emitidos pareceres a 49 propostas de revisão/alteração. Esta dinâmica deixa antever no curto prazo um quadro mais favorável na atualização dos PDM.

## Outras dinâmicas dos PDM e PU e PP

Forte dinâmica de alterações de PDM nos concelhos da região, 129, destacando-se a Lezíria do Tejo com 45, e o Oeste com 40. Com maior dinâmica destacam-se Caldas da Rainha (12), Cartaxo (10), Almeirim (8) e Torres Vedras (7).

44 Planos de Urbanização publicados, sobretudo na Grande Lisboa (15), em particular no concelho de Lisboa (9), sendo que as restantes NUTS têm entre 7 e 8 PU publicados. Destacam-se os concelhos de Sesimbra e Abrantes com 4 e 3 PU publicados, respetivamente.

237 Planos de Pormenor publicados, destacando-se a Grande Lisboa (94), em particular o concelho de Lisboa (28), seguido de Cascais, Amadora e Oeiras. Releva-se também a dinâmica da Península de Setúbal (59), destacando-se Alcochete, Setúbal, Seixal e Almada. No Oeste, são os concelhos de Alcobaça e Torres Vedras que revelam a maior dinâmica ao nível da elaboração e publicação de PP, e na Lezíria e Médio Tejo, os concelhos de Santarém e Tomar, respetivamente.

# Regime de uso do solo

A proporção de superfície classificada nos PDM como solo urbano na região é de 13%. No solo urbano, 37.311,1ha correspondem à categoria operativa de solo urbanizável (3%). Esta categoria ainda se encontra identificada em 36 dos 52 PDM dos municípios da RLVT.

No solo rústico predominam os espaços qualificados como florestais (50%), seguidos dos espaços agrícolas (29%) e dos espaços naturais e paisagísticos (18%). As áreas destinadas à edificação (aglomerados rurais, áreas de edificação dispersa e áreas de atividades industriais), representam menos de 1% do solo rústico.

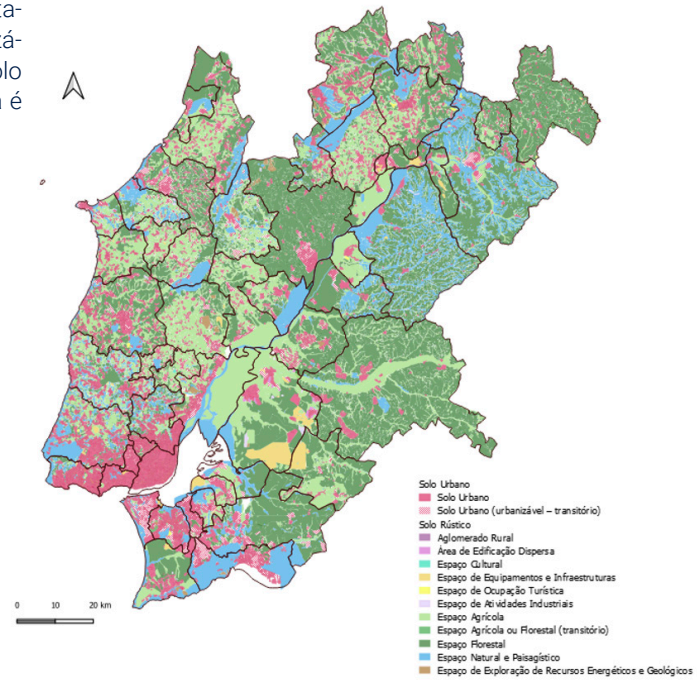
A proporção de solo urbano é superior nos PDM da Área Metropolitana de Lisboa, sendo de 100% no município de Amadora (ainda está em vigor o PDM de 1º geração) e Lisboa se excluída a área não classificada correspondente ao estuário. Destacam-se também Oeiras, Almada, Odivelas, Seixal, Barreiro, Cascais e Entroncamento com valores superiores a 50%. No Oeste e Vale do Tejo esta proporção é inferior a 20% em todos os PDM com exceção do Entroncamento, Peniche e Torres Vedras.

Em 2018, apenas 35% do solo qualificado como urbanizável nos PDM da região, estava artificializado. A maior percentagem ocorria em Almada com mais de 70% do solo urbanizável já artificializado. A taxa de artificialização do solo qualificado como urbanizado na RLVT era de 62%. A taxa é inferior a 50% nos municípios do OVT.

Dos 45% de solo urbano que não se encontrava artificializado em 2018, 9% encontra-se qualificado nos PDM em vigor como espaços verdes urbanos, equipamentos e infraestruturas, pelo que poderá induzir-se que 36% do solo urbano destinado à edificação de habitação e atividades económicas não estava artificializado, sendo esta proporção inferior a 15% nos concelhos de Lisboa, Cascais, Amadora, Oeiras e Odivelas.

27.108ha do território integrado nas categorias de espaço destinadas a usos agrícola, florestal e natural/paisagístico encontra-se edificado, o que corresponde a 3% da totalidade destas áreas.

Na RLVT existem 47.037 áreas edificadas isoladas ou dispersas (com 1 a 9 edifícios residenciais), inseridas em espaços destinados a usos agrícolas, florestais ou naturais/paisagísticos, O concelho de Palmela surge destacado, com 4.140 áreas com estas características. Esta dispersão é também verificada nos concelhos de Santarém, Tomar, Coruche, Alcobaça e Ourém, cada um com mais de 2.000 áreas, sendo que a maioria dos concelhos da região tem mais de 500 áreas com estas características.



# 3. Avaliação dos PROT

## OS PROT NO NOVO ENQUADRAMENTO LEGAL

### Novos RJIGT e LBPPSOTU

Em 2014 e 2015 foi revisto o quadro legal do ordenamento do território e do urbanismo, tendo entrado em vigor uma nova Lei de Bases da Política Pública de Solos, de Ordenamento do Território e de Urbanismo (LBPPSOTU), a Lei nº 31/2014, de 30 de maio, e um novo Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial (RJIGT), aprovado pelo Decreto-lei nº 80/2015, de 14 de maio, que vieram introduzir alterações na estrutura do sistema de gestão territorial e na classificação dos seus instrumentos, nomeadamente, reclassificação da figura de Plano Regional de Ordenamento do Território para Programa Regional.

Ao nível da definição dos objetivos e dos conteúdos material e documental, as modificações dos PROT, decorrentes da sua mera recondução tipológica, são circunscritas e visam, essencialmente, adaptar a terminologia a programa, clarificar e corrigir aspetos pontuais de forma e conteúdo, reforçar a articulação dos programas regionais com os programas operacionais e a definição de indicadores de avaliação.

### Alterações pós 2017

Posteriormente a 2017, a LBPPSOTU e o RJIGT foram objeto de várias alterações (2020, 2021, 2022 e 2024), as quais devem ser considerados no quadro da recondução do PROT OVT e do PROT AML a programas, e que incidiram principalmente nos seguintes aspetos:

- Alterações relacionadas com a atualização dos planos intermunicipais e municipais para adequação às novas regras de classificação e qualificação do solo, incluindo a prorrogação, por 4 vezes, do prazo previsto para inclusão dessas novas regras nos planos municipais e intermunicipais, tendo sido fixado o passado dia 31 de dezembro de 2024.

- Alterações relacionadas com a simplificação dos procedimentos de reclassificação do solo rústico em urbano, quando o solo se destine à instalação de atividades industriais, de armazenagem ou logística e serviços de apoio, ou a portos secos e sempre que a finalidade seja habitacional ou conexa à finalidade habitacional e usos complementares, sujeito ao cumprimento cumulativo de um conjunto de requisitos.

- Outras alterações relacionadas com a simplificação, clarificação e agilização dos procedimentos, nomeadamente no que se refere aos planos de urbanização, planos de pormenor e alterações simplificadas, entre outras. Neste âmbito importa referir a alteração que vem equiparar os planos regionais de ordenamento do território e os planos setoriais para os tipos de instrumentos de gestão territorial que atualmente lhes dão continuidade, designadamente, os programas regionais e os programas setoriais.

# OS PROT NO QUADRO DAS DINÂMICAS TERRITORIAIS

## Opções estratégicas

Os programas regionais definem a estratégia regional de desenvolvimento territorial, integrando as opções estabelecidas a nível nacional e considerando as estratégias sub-regionais e municipais de desenvolvimento local, constituindo o quadro de referência para a elaboração dos programas e dos planos intermunicipais e dos planos municipais. Por forma a aferir os níveis de convergência dos resultados obtidos com as estratégias definidas nos Planos Regionais de Ordenamento do Território, recordam-se as opções estratégicas dos PROT em vigor na região, e apresenta-se uma leitura das tendências verificadas, disponível de forma detalhada no REOT LVT.

## Estrutura Ecológica Regional

As áreas da Estrutura Regional de Proteção e Valorização Ambiental (ERPVA), do PROT OVT, e da Estrutura Metropolitana de Proteção e Valorização Ambiental (EMPVA), do PROT AML, são assumidas nestes instrumentos como componentes fundamentais para a sustentabilidade dos respetivos Modelos Territoriais. Estas estruturas integram um conjunto de áreas e corredores organizados de acordo com os objetivos e valores que lhes estão subjacentes, e são hierarquizadas em três níveis: Rede Primária, Rede Secundária e Rede Complementar/vital.

Para estas áreas os PROT estabelecem um conjunto de normas orientadoras, consubstanciadas em várias orientações e diretrizes, as quais vinculam as entidades públicas da administração central e local e enquadram e orientam os instrumentos de gestão territorial, designadamente ao nível municipal. Neste âmbito são estabelecidas orientações com respeito à transposição destas áreas para os instrumentos de planeamento municipal, bem como ao estabelecimento de modelos de uso e ocupação consonantes com os seus objetivos.

A este respeito, e considerando os PDM que já efetuaram a transposição da EER dos PROT, verifica-se o seguinte:

- A transposição das ERPVA e EMPVA para as EEM dos PDM revistos foi efetuada de forma heterogénea. A nível regulamentar, a transposição da rede de áreas e corredores nem sempre segue a hierarquia definida nos PROT. Em alguns PDM são identificados áreas e corredores que integram a estrutura ecológica municipal (EEM), mas sem hierarquização; noutros casos, foi considerada no Regulamento uma organização hierárquica da EEM distinta da definida pelo PROT.

- A delimitação das áreas e corredores organizados em diferentes níveis hierárquicos encontra-se transposta para a maioria das respetivas plantas da EEM dos PDM revistos. Em alguns PDM verifica-se que, apesar de no regulamento não estar estabelecida uma rede hierárquica igual à definida no PROT, esta rede está presente na cartografia.

- O uso e ocupação do solo na EER definida nos PROT, no período 2007-2018, revela uma tendência para a artificialização, o que poderá comprometer a efetividade desta estrutura na proteção de recursos naturais e na promoção de conetividade ecológica.

- Na AML a artificialização do território foi mais intensa do que no OVT, com um acréscimo de 2.863ha de áreas artificializadas em 2018 face a 2007.

- Nas áreas da REM, o acréscimo de território artificializado foi de 1.120ha, tendo sido tanto maior quanto mais baixo o nível hierárquico. As áreas vitais, identificadas no PROT AML como áreas de desafogo e descompressão de um sistema urbano denso, foram as mais afetadas (+649ha).

- O processo de "artificialização" das áreas secundárias da REM parece ser mais intenso em áreas próximas de territórios mais urbanizados, nomeadamente na Várzea de Loures/Vialonga, na Serra da Carregueira e na Mata da Machada.

- Nas áreas da ERPVA o acréscimo de Território artificializado entre 2007 e 2018, foi de 860ha, tendo sido mais expressivo nas ANS e nas AEC – Paisagens Florestais.

- A taxa de "artificialização" observada nas áreas da ERPVA deve-se em parte ao acréscimo de 256,7ha de pedreiras, nomeadamente no PNSAC.

- A Rede Primária também registou um aumento das Florestas, com um acréscimo de 297,98ha, em parte explicado pela transformação de terrenos agrícolas, matos e pastagens em Florestas de eucalipto.

- Nas ANS registaram um aumento significativo da Agricultura, com um acréscimo de 1.033,57ha.

# Disponibilidade de solo urbano e contenção da fragmentação

Ambos os PROT em vigor na região consideram um conjunto de normativos relacionados com o solo urbano nomeadamente em termos da sua disponibilidade para os vários tipos de procura, bem como com respeito à necessidade de estabilização dos seus limites e contenção da fragmentação urbana. A este respeito verifica-se que:

- Da globalidade do solo classificado como urbano na RLVT, apenas 55% se encontrava artificializado em 2018, o que corresponde a um total de 88.894ha.

- Analisando o solo urbano não artificializado em 2018, verifica-se que cerca de 13.402ha (9%) estão qualificados nos PDM em vigor como espaços verdes urbanos, equipamentos ou infraestruturas. Assim, da totalidade do solo urbano da região, 36% (58.389ha) não se encontrava artificializado em 2018 e destina-se à edificação de habitação ou atividades económicas.

- Esta proporção é sempre inferior a 20% nos concelhos da Grande Lisboa com exceção de Vila Franca de Xira (22%) e Mafra (30%), sendo que em Lisboa, Cascais e Amadora a proporção é inferior a 10%. Já na Península de Setúbal a proporção é superior a 20% em todos os concelhos, sendo superior a 40% nos concelhos de Alcochete, Montijo e Palmela. No OVT, esta proporção é também sempre superior a 40%, com exceção de Santarém (31%) na Lezíria do Tejo, Entroncamento (23%) e Constância (33%) no Médio Tejo e Lourinhã (32%) e Bombarral (34%) no Oeste. Os concelhos de Benavente, Salvaterra de Magos, Ferreira do Zêzere e Coruche tinham mais de 60% do solo urbano nestas condições.

- Em termos evolutivos, apesar da disponibilidade de solo urbano, verifica-se que, entre 2010 e 2018, cerca de 37% do acréscimo de novas áreas de tecido edificado ocorreram em solo rustico, existindo concelhos em que esta proporção é de 75% ou superior, nomeadamente: Ferreira do Zêzere, Mação, Sardoal e Tomar, no Médio Tejo; Chamusca, Cartaxo, Coruche e Azambuja, na Lezíria do Tejo; Alenquer, Lourinhã e Bombarral, no Oeste; e Montijo na Península de Setúbal.

- O tecido edificado descontínuo predomina na maior parte dos concelhos da região, em particular no OVT, mas também em alguns concelhos da AML, com maior expressão em Palmela, Sintra e Mafra. Nos concelhos de Ferreira do Zêzere, Alpiarça, Sardoal e Salvaterra de Magos, mais de 80% do tecido edificado tem caráter descontínuo.

- Comparando os anos de 2010 e 2018, verifica-se que a proporção da tipologia de tecido edificado descontínuo no total das áreas edificadas tem vindo a aumentar na maior parte dos concelhos da região, com maior relevância para Óbidos (+3,6%). Em termos absolutos, entre 2010 e 2018, as áreas edificadas descontínuas aumentaram 577ha na região, tendo este acréscimo tido maior significado em Benavente (+56ha), Alcobaça (+46ha), Sintra (+45ha), Óbidos (+38ha) e Palmela (+30ha).

# Edificação em solo rústico

Uma das preocupações mais pertinentes em ambos os PROT é a necessidade de regrar e conter a edificação dispersa em solo rústico, numa perspetiva de qualificação do território rural e racionalização dos recursos, sendo estabelecidas orientações e diretrizes nesse sentido. A este respeito verifica-se o seguinte:

- Na RLVT, 97.905 edifícios com uso residencial localizam-se em áreas qualificadas nos PDM como agrícolas, florestais ou naturais/paisagísticos, o que corresponde a 12% do total dos edifícios com uso residencial.
- Em 2021, existiam 74.134 edifícios com usos residenciais localizados fora das áreas artificializadas (definidas na COS), o que corresponde a 9% do total dos edifícios com uso residencial.
- O número de edifícios com uso residencial fora das áreas destinadas à edificação nos PDM (urbano, aglomerados rurais, áreas de edificação dispersa) é muito superior aos edifícios com uso residencial localizados fora das áreas que atualmente se encontram artificializadas, o que pode ser indicativo da desatualização dos PDM.
- Num grupo restrito de concelhos (10) o número de edifícios em territórios não artificializados (COS) é superior aos edifícios localizados em áreas não destinadas à edificação nos PDM, o que significa que as áreas destinadas à edificação nos PDM têm uma dimensão superior aos territórios artificializados. Isto sucede nos municípios com revisão de PDM concluída, Os PDM de 2ª geração têm vindo a enquadrar os fenómenos de edificação dispersa, dando espaço para os vários tipos de procura de habitação nos diferentes territórios, em consonância com as orientações e normativos de ambos os PROT sobre esta matéria.
- Na RLVT, entre 2011 e 2021, a edificação em áreas não artificializadas, registou um aumento de 2.238 edifícios com uso residencial (+3%).
- Na AML, os concelhos de Palmela, Mafra e Sintra, contemplam 40% (905) do número total de novos edifícios com uso residencial dispersos. Nos concelhos da Moita e de Cascais, registou-se uma diminuição no número de edifícios com uso residencial localizados fora das áreas artificializadas.
- O OVT registou um aumento de 1.251 novos edifícios com uso residencial fora das áreas artificializadas, Mais de 50% desse valor ocorreu em Torres vedras, Alcobaça e Ourém (667 novos edifícios dispersos).
- Considerando a interdição de construção de habitação em parcelas inferiores a 4ha, que vigora no OVT a partir de 2009/2010, os novos edifícios com uso residencial estarão, maioritariamente, associados a territórios que nos PDM se encontram integrados em solo destinado à edificação, mas ainda não artificializado, ou em parcelas com dimensão igual ou superior a 4ha.

# Edificação áreas de risco

A delimitação e cartografia das áreas mais vulneráveis aos diversos tipos de risco na região e o estabelecimento de orientações e diretrizes para a ocupação e transformação do solo nessas áreas, incluindo interdições à construção de novas edificações em algumas situações, é uma preocupação assumida como vital em ambos os PROT, assumindo-se na atualidade como uma matéria crucial, em função das alterações climáticas. A este respeito, verifica-se o seguinte:

- Em 2021, metade dos edifícios com uso residencial na RLVT estão expostos a perigosidade sísmica elevado e muito elevado. Seguem-se os perigos relacionados com cheias e inundações (mais de 29 mil edifícios com uso residencial expostos), assim como a instabilidade de vertentes (19 mil edifícios com uso residencial).

- No litoral, cerca de 6 mil edifícios estão expostos ao perigo de tsunamis, cerca de 4 mil ao risco de galgamento costeiro e cerca de mil à instabilidade e recuo das arribas.

- Cerca de 3 mil edifícios com uso residencial encontram-se em áreas com perigosidade de incêndios florestais, nomeadamente em áreas rurais.

- Entre 2011 e 2021 regista-se uma tendência de redução do número de edifícios expostos a riscos ambientais, com exceção da instabilidade de vertentes, que registou um aumento de 858 edifícios expostos (+5%).

- Os concelhos que mais contribuíram para o aumento da exposição ao perigo de instabilidade de vertente, na AML, são Mafra, Odivelas, Sintra, Loures, seguidos de Palmela e Cascais, e no OVT são Lourinhã, Caldas da Rainha, Torres Vedras, Alcobaça, Ourém e Nazaré.

- Apesar da diminuição global do número de edifícios expostos à perigosidade de a cheias e inundações, a exposição aumentou nos concelhos de Alcochete, Almada, Cascais, Mafra, Palmela, Seixal, Sesimbra, Sintra, e Vila Franca de Xira, na AML e Arruda do Vinhos, Caldas da Rainha, Golegã, Lourinhã, Cadaval e Nazaré, no OVT.

- Apesar da diminuição global, a exposição ao perigo de incêndios florestais aumenta nos concelhos de Ourém, Ferreira do Zêzere, Tomar, Nazaré, Mafra, Sintra, Alcobaça, entre outros, Lisboa e Setúbal, diminuem o número de edifícios expostos a todos estes três tipos de riscos.

# 4. Problemáticas e Desafios do Ordenamento do Território

## AUSCULTAÇÃO DOS ATORES

No âmbito dos trabalhos de elaboração REOT LVT - 2024 a CCDR LVT elaborou um questionário online para aferir a perceção dos atores regionais acerca da relevância dos Planos Regionais de Ordenamento do Território (PROT), e perspetivas de futuro, apresentando-se de seguida os principais resultados

### Relevância dos PROT na articulação com os IGT e de programação operacional

54% dos inquiridos consideram muito ou extremamente relevante o papel que o PROT tem desempenhado na revisão dos PDM e apenas 4% o consideram nada relevante.

26% dos inquiridos consideram pouco ou nada relevante o papel que o PROT tem desempenhado na dinâmica de Planos de Urbanização e Planos de Pormenor.

Quanto às políticas setoriais os PROT foram considerados pouco ou nada relevante para 25% dos inquiridos, ainda que 39% o considerem muito ou extremamente relevante.

### Constrangimentos ou fatores de bloqueio à implementação dos PROT

A maior parte dos inquiridos destaca a desarticulação entre entidades e desvinculação dos atores, bem como a falha na coordenação e territorialização das políticas setoriais de base regional.

A desatualização da estratégia e das propostas face ao atual contexto é também destacado em ambos os PROT, com maior relevância para o PROT AML.

No PROT OVT, uma maior proporção dos inquiridos identifica como constrangimento a densidade e complexidade do seu conteúdo e o facto das normas serem demasiado rígidas e restritivas.

### Vantagens da existência e implementação dos PROT

A maior parte dos inquiridos destacou a sua importância na definição de uma visão regional, considerando também relevante o seu papel como documento orientador para os PMOT e para a articulação intermunicipal.

A definição de uma estrutura ecológica regional e a valorização dos recursos territoriais e do ordenamento do território, são outras das vantagens identificadas como mais relevantes em ambos os PROT, sendo, contudo, mais expressiva para o PROT AML, no caso da estrutura ecológica.

# Aspetos considerados prioritários na atualização aos PROT

No PROT AML, as propostas incidiram maioritariamente sobre a necessidade de melhorar os modelos de governação, em linha com os constrangimentos identificados, bem como na necessidade de simplificar, clarificar e focar conteúdos. No caso do PROT OVT, foi dada maior relevância a esta última proposta, seguida da necessidade de flexibilizar a aplicação das normas orientadoras, apesar das matérias relacionadas com a governação também terem sido identificadas por muito dos inquiridos.

Um segundo conjunto de propostas identificadas tem que ver com a melhoria da sua articulação com os programas operacionais, identificados em ambos os PROT por muitos dos inquiridos, com maior relevância para o PROT AML.

Alguns inquiridos identificam como prioritária a revisão do modelo e normativo do sistema de mobilidade, em particular para o PROT.

# Problemas e desafios a que o futuro PROT LOVT deve dar resposta

Foram sistematizados 15 problemáticas e desafios, que se apresentam de seguida, por ordem de relevância manifestada:

- Gestão de recursos / valores naturais, biodiversidade, conectividade ecológica – utilização não sustentada dos recursos naturais, que tem contribuído para a perda de biodiversidade e fragmentação das áreas naturais e estruturas ecológicas, apontando-se para a necessidade de substituir o atual modelo de crescimento económico por uma economia verde que respeite os limites de resiliência dos ecossistemas.

- Mobilidade, acessibilidade e transportes - falta de articulação intrarregional e multimodal, com forte dependência do automóvel e escassez de soluções de transporte público eficazes e integradas.

- Governação / Coordenação / Articulação - dificuldades de articulação entre entidades e atores, falta de mecanismos para a concretização efetiva das medidas propostas, e sua monitorização e avaliação, e necessidade de criação de um modelo de governação eficiente.

- Riscos e alterações climáticas - crescente vulnerabilidade do território e a necessidade de medidas de prevenção, adaptação e mitigação.

- Procedimentos associados ao processo de planeamento e dinâmica de gestão territorial - complexidade, rigidez e falta de transparência da legislação, dos normativos e dos procedimentos de planeamento e gestão territorial e a falta de dinamismo dos instrumentos de gestão territorial.

- Coesão social e territorial - necessidade de correção das assimetrias sociais e territoriais e de garantir oportunidades equivalentes para os municípios de diferentes dimensões e realidades, respeitando as especificidades regionais.

- Fragmentação urbana, dispersão e pressão da artificialização - crescimento urbano desordenado com aumento dos perímetros urbanos, sem uma colmatação adequada do existente, e a edificação dispersa em áreas naturais e rurais, bem como a construção clandestina.

- Habitação - normas excessivamente rígidas que dificultam a adaptação às atuais necessidades habitacionais, carência de políticas públicas efetivas de acesso à habitação e de solo urbano disponível, incluindo os impactos do turismo.

- Desenvolvimento rural e articulação urbano-rural - necessidade de promover a valorização territorial dos espaços rurais e uma maior articulação entre o mundo rural e o urbano e de incentivar a fixação da população no interior, preservando a autenticidade e os traços identitários dos aglomerados rurais.

- Reabilitação / regeneração Urbana - promover políticas eficazes que incentivem a recuperação e qualificação dos espaços urbanos existentes, com foco na regeneração de áreas degradadas, priorizando-os em relação à nova edificação.

- Impactes da localização de grandes infraestruturas e equipamentos - considerar os impactos do novo aeroporto e da 3ª travessia do Tejo no ordenamento do território da região, designadamente as pressões e conflitos de uso do solo, que podem comprometer o equilíbrio territorial e a identidade dos espaços afetados.

- Estruturação urbana e Competitividade - necessidade de uma visão estratégica e integrada para a região, que alinhe a competitividade das cidades a nível internacional com a coesão social e territorial, promovendo territórios policêntricos e conectados.

- Turismo – necessidade de equilibrar a procura turística com a proteção dos recursos naturais e gerir os impactos nas populações locais, nomeadamente ao nível do acesso á habitação.

- Acesso a equipamentos e serviços de interesse geral - desigualdades na distribuição territorial dos mesmos, com uma concentração nos concelhos metropolitanos e do litoral, enquanto os concelhos do interior enfrentam carência de serviços, como saúde sendo necessária uma política de complementaridade intermunicipal.

- Demografia - considerar as alterações demográficas, com foco no acentuado envelhecimento da população, e promover políticas que incentivem a fixação da população jovem, além de criar e implementar estruturas sociais de apoio que respondam às novas realidades sociais e demográficas.

# DESAFIOS PARA O FUTURO - NOVO PROT LOVT

Num balanço sobre os conteúdos apresentados no REOT LVT, sistematizam-se de seguida os principais desafios que se colocam ao ordenamento do território e que devem enquadrar o novo PROT LOVT, organizados em cinco temáticas:

1) Transição demográfica e coesão social;

2) Sistema urbano e integração territorial;

3) Sistema produtivo e transição digital;

4) Sustentabilidade ambiental e resiliência socio ecológica;

5) Governança territorial.

# Transição demográfica e coesão social

As mudanças demográficas são um dos principais desafios atuais e futuros e a sociedade portuguesa tem vindo a sentir as suas repercussões nos últimos anos, tanto aos níveis social, económico e político, como territorial. As dinâmicas demográficas são um dos principais modeladores da sociedade, assumindo um importante papel na configuração dos territórios e, por isso, devem estar no centro da reflexão das políticas públicas.

No contexto europeu, Portugal manifesta uma situação preocupante devido à tendência de perda de população em resultado dos saldos naturais, pelo que as implicações da evolução da população nas próximas décadas têm de ser entendidas numa perspetiva global, de modo a identificar-se as tendências que lhe são inerentes e responder aos diferentes fatores críticos que se vão colocar, nomeadamente em termos territoriais.

As tendências mostram que o crescimento natural continuará em quebra, as estruturas demográficas e familiares estarão em mutação, os padrões de vida e as dinâmicas profissionais irão alterar-se e os movimentos migratórios possivelmente vão-se intensificar. Estes fatores terão implicações ao nível das necessidades de equipamentos e serviços, na oferta e procura de habitação, no mercado de trabalho, na pressão sobre os sistemas sociais e nos modelos de ocupação do território devido sobretudo à perda de população, ao envelhecimento e à diminuição dos ativos.

Na RLVT, a situação mais preocupante em termos de dinâmica populacional encontra-se na Lezíria do Tejo e no Médio Tejo, que, entre 2011 e 2021, registaram perdas superiores a 4%. No entanto, a partir de 2021, observa-se uma tendência de recuperação, com crescimento populacional em todas as NUTS da região. Em relação aos indicadores de renovação da população ativa, verifica-se que nenhum município da região assegura essa renovação, o que revela fragilidades generalizadas neste aspeto. Contudo, é importante destacar que alguns concelhos têm registado um forte crescimento populacional, bem como a relevância da população estrangeira residente, que representava 11,5% do total em 2022, desempenhando um papel crucial na renovação geracional e da população ativa.

Por outro lado, persistem dinâmicas diferenciadas na região que desafiam a coesão social, económica e territorial, podendo também comprometer o desenvolvimento sustentável, sendo fundamental encontrar respostas na política pública adequadas às diferentes realidades locais. Nesta perspetiva, é essencial garantir o acesso à habitação condigna a custos acessíveis e a serviços de interesse geral, de acordo com os diferentes padrões de povoamento, desenvolvendo o capital social e melhorando as condições de bem-estar da população. Os serviços públicos e de interesse geral constituem um importante pilar do Modelo Social Europeu, sendo um fator de coesão social, económica e territorial1.

Esta problemática / desafio foi identificada por alguns dos atores da região que responderam ao inquérito, alertando-se que será fundamental que o novo PROT LOVT considere as alterações demográficas em curso, com foco no acentuado envelhecimento da população, e promova políticas que incentivem a fixação da população jovem, além de criar e implementar estruturas sociais de apoio que respondam às novas realidades sociais e demográficas, garantindo a coesão social e o bem-estar das comunidades em todo o território da região. Neste quadro, alertam para a existência de desigualdades na distribuição territorial do acesso aos equipamentos e serviços de interesse geral, com uma concentração nos concelhos metropolitanos e do litoral, enquanto os concelhos do interior enfrentam perda de população e carência de serviços, como saúde e educação, sendo necessária uma política de complementaridade intermunicipal e um maior acesso a serviços sociais essenciais para promover a equidade e a coesão.

Nos dados apresentados no REOT LVT é possível confirmar esta situação, verificando-se a existência de fortes disparidades no tempo de acesso aos equipamentos de educação e saúde, sendo que os municípios do OVT registam as maiores dificuldades, com níveis inferiores à média nacional. A AML regista, contudo, situações mais críticas com respeito às respostas sociais na 1ª infância e para idosos.

Os atores inquiridos identificaram também que o acesso à habitação é um dos principais problemas / desafios que a região enfrenta, existindo a perceção de uma série de dificuldades estruturais e normativas que precisam ser abordadas de forma integrada. Alerta-se para normas excessivamente rígidas, dificultando a adaptação às atuais necessidades, bem como para a carência de políticas públicas efetivas de acesso à habitação. São ainda levantados problemas relacionados com os impactos do turismo e as dinâmicas macro e microeconómicas, que condicionam ainda mais o acesso à habitação, resultando numa oferta insuficiente para a população, a custos acessíveis. Refere-se a necessidade de uma política integrada de habitação que considere as diferentes realidades regionais, tendo como base uma abordagem mais flexível e adaptável, sendo este também apontado como um fator importante para o estímulo da natalidade.

Esta problemática é tanto mais relevante se considerarmos os dados apresentados neste relatório com respeito à quebra da dinâmica construtiva a partir de 2011, com recuperação ainda muito recente, e apenas na AML, verificando-se ainda que o número agregados familiares tem tido uma tendência de crescimento superior ao número de alojamentos, em particular na AML e no Oeste. De referir ainda o crescente aumento do valor das vendas e das rendas para habitação, bem como da importância relativa dos encargos das famílias em habitação e a perda de poder de compra, sobretudo nos concelhos da AML. Por outro lado, verifica-se a persistência de dificuldades no acesso a habitação digna, com valores muito significativos da população a residir em alojamentos não clássicos (3.099) e de população sem abrigo (5.167), em particular no concelho de Lisboa.

O PROT AML em vigor integra aa preocupações com a política de habitação, de valorização de recursos humanos e de equidade territorial nas Opções Estratégicas, nomeadamente na Estratégia de Coesão Socio-territorial. No PROT OVT a temática da habitação não assumia relevância naquele contexto temporal e geográfico, sendo que a coesão social, a dimensão populacional e o envelhecimento foram assumidos como fundamentais para o desenvolvimento daquele território. O PROT LOVT constitui uma oportunidade para desenvolver e aprofundar estes desafios.

# Sistema urbano e integração territorial

O sistema urbano é um dos elementos mais estruturantes na organização do território. Nos termos do PNPOT, o sistema urbano reflete as dinâmicas de urbanização, identifica as centralidades funcionais, constrói comunidades interurbanas e regiões funcionais e projeta os centros urbanos em matéria das redes regionais, nacionais ou internacionais. As centralidades urbanas são construídas pela dimensão da oferta funcional, pela diversidade de equipamentos, comércio e serviços e pela força polarizadora desenvolvida e traduzida nas atratividades urbanas conseguidas. Os sistemas de mobilidade (casa-estudo, casa-trabalho, casa-comércio e serviços) definem áreas/regiões funcionais, espaços de relacionamento intraurbano, interurbano e urbano-rurais. Estas comunidades configuram subsistemas capazes de estruturar processos de governança de base territorial.

As cidades constituem polos de atração e nós de amarração do sistema urbano e por concentrarem populações e atividades são geralmente grandes motores de mudanças, mas simultaneamente é nestes territórios de maior dinamismo que também se sentem com maior intensidade os impactos das crises económicas, sociais ou sanitárias.

Na Nova Agenda Urbana valoriza-se o urbanismo sustentável que impulsiona a transição energética para um modelo menos dependente do carbono e mais eficaz contra as alterações climáticas ao diminuir as emissões de CO2. Essa forma de conceber as cidades favorece a biodiversidade, o aproveitamento da água, a conservação do solo e dos aquíferos, o uso do transporte público e a mobilidade sustentável, entre outras iniciativas. A Nova Carta de Leipzig, apresenta um quadro abrangente de desafios e objetivos de política urbana, orientados para o 'bem comum', estruturados em três dimensões da cidade: 'Cidade Justa', 'Cidade Verde' e 'Cidade Produtiva'.

Por sua vez a Agenda Territorial 2030, destaca a importância da coesão territorial na União Europeia, baseada nos objetivos de desenvolvimento sustentável e na cooperação, para promoção de um futuro sustentável e inclusivo de todos os lugares.

No quadro dos desafios para o novo PROT LOVT, os diversos atores da região destacam a necessidade de uma visão estratégica e integrada, que alinhe a competitividade das cidades no cenário internacional com a coesão territorial regional. Essa abordagem deve promover territórios policêntricos e conectados, redefinindo os centros urbanos e as cidades médias, além de valorizar a dimensão metropolitana como base para um novo modelo de desenvolvimento regional. Salienta-se que o novo PROT deve integrar a correção das assimetrias territoriais, promovendo a coesão entre a AML e o OVT, assegurando oportunidades equivalentes para municípios de diferentes tamanhos e realidades, sem perder de vista as especificidades regionais. Para tanto, é essencial conciliar políticas regionais e urbanas que favoreçam a integração e o equilíbrio entre territórios urbanos e rurais, de modo a permitir o crescimento dos pequenos municípios sem que as desigualdades aumentem.

Destaca-se ainda a necessidade de uma maior articulação rural-urbano, sendo fundamental criar condições políticas e económicas para fortalecer a conexão entre as cidades e os territórios rurais, incentivando a fixação da população no interior, nomeadamente através do apoio ao teletrabalho e a construção de infraestruturas essenciais, como transportes públicos e equipamentos. A importância de promover os traços identitários dos aglomerados rurais também merece atenção, incentivando a qualificação urbanística e a reabilitação do património edificado, além da valorização e gestão sustentável da paisagem.

Os atores envolvidos identificam ainda a urgência de promover políticas eficazes para a recuperação e qualificação dos espaços urbanos existentes, com ênfase na disponibilização de espaços públicos acessíveis e na valorização do património cultural e dos centros históricos. É salientada a importância da reabilitação urbana, a qual deve ser priorizada em relação à nova construção, focando os esforços na ocupação de áreas subutilizadas e na regeneração de áreas degradadas. Refere-se ainda a importância de gerir adequadamente a expansão urbana, quando necessária, evitando o crescimento desordenado e fomentando o desenvolvimento sustentável.

A este respeito é importante referir que, o tecido edificado descontínuo domina na RLVT, sendo que em 2018, correspondia a 59% das áreas de tecido edificado do Oeste e Vale do Tejo, e a 52% da AML. Entre 2010 e 2018 esta tipologia de povoamento intensificou-se, em particular o descontinuo esparso, tendo-se registado também uma diminuição da população a residir em lugares com mais de 2.000 habitantes. Por outro lado, na região, entre 2014 e 2021, a tendência global foi de diminuição das obras de reabilitação de construções existentes face à da construção nova, verificando-se alguma recuperação a partir de 2022, mas apenas com algum significado na Grande Lisboa.

Com respeito à qualidade do ambiente urbano na RLVT, embora tenha ocorrido uma evolução positiva nos últimos anos, ainda existem amplas oportunidades de melhoria. Se atendermos por exemplo à proporção dos espaços verdes no solo urbano, verifica-se que na grande maioria dos concelhos da região é de 10% ou menos, sendo que em 15 concelhos estes valores são nulos ou quase nulos. Por outro lado, persistem alguns problemas de qualidade do ar, sobretudo nas zonas de maior tráfego rodoviário da cidade de Lisboa, e em termos de qualidade do ambiente sonoro, tem sido muito reduzido o esforço de diagnóstico, indispensável à definição de medidas de prevenção e redução sonora. De referir ainda que existem muitas áreas não servidas por sistemas de drenagem de águas residuais e de recolha seletiva dos resíduos e que os resíduos depositados em aterro têm ainda uma proporção significativa, sendo que as infraestruturas de deposição existentes estarão esgotadas no curto / médio prazo.

No que se refere à acessibilidade e mobilidade, a qual é determinante para a eficiência do sistema urbano e promoção de equidade territorial, os atores consultados apontam para a falta de articulação intrarregional e multimodal como um problema central, bem como a forte dependência do automóvel e a escassez de soluções de transporte público eficazes e integradas. Os desafios apontados incluem a necessidade de revisitar o modelo normativo, ajustando os planos rodoviários às necessidades atuais de circulação e definindo políticas regionais de mobilidade integradas. A promoção de uma mobilidade mais sustentável é vista como crucial, com foco em soluções multimodais, mobilidade suave e transporte público.

Sobre esta matéria será de referir que, no OVT, mais de 70% das deslocações pendulares utilizam o transporte individual, sendo que na AML, num contexto com maior oferta de transportes coletivos, a opção pelo transporte individual para as deslocações pendulares é ainda expressiva (58%).

Aumentar os investimentos em infraestrutura ferroviária e rodoviária, com maior regularidade e novas ligações, é identificado pelos atores como essencial para reduzir a dependência do transporte individual. Também se destaca a necessidade de promover a interconexão entre centros urbanos, criando soluções de mobilidade intermunicipal, visando melhorar a integração regional nomeadamente através da concretização de ligações rodoviárias e ferroviárias estruturantes assinaladas no Plano Nacional de Investimentos 2030. Além disso, considera-se urgente adaptar a rede logística aos novos paradigmas e adequar o modelo territorial aos grandes investimentos previstos. Neste quadro, foram identificados alguns problemas e desafios relacionados com a localização do novo aeroporto de Lisboa e a 3ª travessia do Tejo, nomeadamente as pressões e conflitos no uso do solo, que podem comprometer o equilíbrio territorial e a identidade dos espaços afetados. Destaca-se a importância de considerar os impactos desses projetos no ordenamento do território da região, assegurando que sejam desenvolvidos de forma integrada, respeitando as especificidades locais e promovendo o bem-estar das comunidades afetadas.

O sistema urbano e o sistema de mobilidades são estruturadores do território e do desenvolvimento regional, cabendo aos PROT a definição do sistema urbano regional, desenvolvendo e completando o modelo territorial do PNPOT com a identificação das centralidades mais relevantes para a potenciação das inter-relações funcionais e organização e suporte dos respetivos subsistemas territoriais. O PROT AML identifica Lisboa como centralidade de 1º nível e Setúbal como centro sub-regional, sendo as restantes aglomerações distinguidas pela sua funcionalidade. No modelo territorial são também identificadas áreas destinadas a determinadas "ações urbanísticas" de contenção, estruturação, qualificação etc. A contenção da fragmentação urbana constitui também uma preocupação presente no PROT AML. O modelo territorial necessita ser avaliado e atualizado em função das dinâmicas ocorridas em duas décadas.

O PROT OVT define um sistema urbano regional, estabelece uma hierarquia e subsistemas associados, nos quais devem ser desenvolvidas inter-relações funcionais. Nem todas as centralidades do OVT têm conseguido manter essa função, registando-se declínio demográfico em muitas delas, nomeadamente em Santarém, que deveria assumir um papel estruturador na sub-região.

O PROT LOVT constitui uma oportunidade para desenvolver uma visão conjunta do sistema urbano regional, avaliar o policentrismo e definir estratégias para o reforçar, considerando as diversas relações funcionais e o papel que cada centralidade desempenha na região e no país. Simultaneamente, permite enquadrar de forma estratégica os investimentos já realizados em sistemas e infraestruturas de acessibilidade e mobilidade, em particular ao nível sub-regional, bem como orientar e articular os investimentos previstos e programados, garantindo a sua coerência com os objetivos de coesão territorial, competitividade e sustentabilidade.

# Sistema produtivo e transição digital

Nos últimos anos, o modelo de crescimento económico tem sido colocado em causa por muitos académicos e decisores políticos. Este debate está relacionado com vários fatores, nomeadamente, a falta de produtividade, a crescente escassez de recursos naturais finitos (pois o crescimento da riqueza económica tem-se baseado no aumento sistemático do consumo) e uma maior consciencialização de que o crescimento económico não gera necessariamente nem mais emprego nem uma distribuição mais justa da riqueza.

Também há argumentos para se perspetivar um futuro mais local, pois a globalização constrói-se localmente. As áreas (urbanas e não urbanas) com maiores níveis de empreendedorismo, competitividade e com economias abertas e uma população diversificada e qualificada podem vir a ter vantagens, num contexto de criação de valor através da mobilização dos ativos locais.

As próximas décadas serão amplamente condicionadas pelas mudanças tecnológicas. Os fluxos globais estão a interligar mercados, bancos, empresas, escolas, comunidades e indivíduos. O mundo estará mais inovador, interconectado e interdependente. No futuro, as mudanças tecnológicas terão repercussões em todos os setores da sociedade. Importa, assim, apostar na valorização das suas potencialidades em prol do desenvolvimento e da melhoria da qualidade de vida de todos.

As regiões metropolitanas e as principais cidades, onde se concentram empresas, investidores, empreendedores e outras entidades do sistema de investigação e inovação, evidenciam um melhor potencial de conhecimento e inovação e de acesso a novas tecnologias. No entanto, com a revolução tecnológica, cada vez mais pessoas, em mais lugares, têm mais oportunidades de se conectar e colaborar com maior facilidade, o que cria novas oportunidades, nomeadamente nas áreas rurais. Contudo, as tecnologias também estão a potenciar e a intensificar as desigualdades sociais com expressões territoriais1.

A Estratégia AML 2030 destaca a importância de favorecer e acelerar a digitalização da economia e da sociedade como uma oportunidade para prestar melhores serviços públicos aos cidadãos, com a ajuda de ferramentas digitais, apoiar os municípios a gerir melhor os espaços e os serviços urbanos e apoiar as empresas a inovar, a criar novas oportunidades de negócios para os mercados globais e a chegarem a novos mercados.

Numa lógica de especialização inteligente, de aposta em domínios com capacidade emergente de produção de riqueza, importa reconhecer os sectores que podem alavancar a economia regional. Recordam-se aqui os setores / domínios de especialização inteligente apontados para o território da RLVT nas diferentes Estratégias Regionais de especialização inteligente:

- AML: Saúde; Turismo, Criativos, Mar, Mobilidade, Agroalimentar e a Transição digital e ensino superior como domínios transversais.

- Centro (Oeste e Médio Tejo): Recursos naturais e Bio economia (água, minerais, floresta, agroalimentar); Saúde e Bem-estar, Turismo e Criatividade; Tecnologias digitais e Espaço; Materiais, Tooling e Tecnologia de produção; e Energia e Clima.

- Alentejo (Lezíria do Tejo): Digitalização da economia, Circularidade da Economia, Bio economia Sustentável, Energia Sustentável, Mobilidade e Logística, Serviços de Turismo e Hospitalidade, Ecossistemas Culturais e Criativos, Inovação Social e Cidadania.

Apostar na especialização inteligente significa investir nos ativos locais, através de estratégias que assentam num quadro adaptável aos contextos e às especificidades de cada região. No futuro as áreas menos desenvolvidas têm de ter mais possibilidades de recuperar tanto no plano social como económico. Simultaneamente, as regiões e as cidades mais desenvolvidas vão competir com as suas congéneres externas.

Se considerarmos a proporção de nascimentos de empresas em setores de alta e média-alta tecnologia, ou a proporção do VAB e do emprego de indústrias intensivas em tecnologia e de serviços intensivos em conhecimento, verifica-se que estas são sempre superiores à média nacional na AML, ao contrário do que sucede nas restantes sub-regiões, com exceção da Lezíria do Tejo em alguns setores. Verifica-se ainda que, na AML, as despesas em ID não alcançam os 2% do PIB, sendo, contudo, o melhor desempenho do país.

Por outro lado, considerando que a conectividade digital é um fator determinante para a inovação e o desenvolvimento tecnológico, sendo essencial para impulsionar a competitividade e a sustentabilidade económica, é crucial atentar para as disparidades existentes entre os concelhos da região nesse aspeto, com a existência de carências significativas em alguns territórios mais interiores do Médio Tejo e da Lezíria do Tejo, mas também no Oeste.

No quadro da valorização dos ativos locais, o modelo territorial a desenvolver deve ter em consideração a capacidade instalada e a concentração de massa crítica que a região tem no sector agroalimentar, florestal, pescas e turismo. O volume de negócios das empresas ligadas ao setor agroalimentar, florestal e pescas é muito relevante em alguns concelhos da região. De referir que, das principais culturas agrícolas produzidas em Portugal, 35% têm origem na região, tendo também uma representatividade nacional importante ao nível da pecuária.

De registar ainda que, a região dispõe de uma capacidade de alojamento turístico de 128.185 camas que correspondem a 27% do total nacional, sendo que a cidade de Lisboa concentra metade da capacidade da região. Em 2023, o alojamento turístico na AML gerou proveitos superiores a 1.9 milhões de euros, sendo os valores do OVT mais reduzidos - 108 mil no Oeste e 75 mil no Médio Tejo e 13 mil euros na Lezíria do Tejo.

No quadro do inquérito efetuado, os atores da região apontam, contudo, alguns problemas com respeito a este setor. Alerta-se para a pressão turística crescente, e os impactos que gera ao nível da especulação imobiliária, da substituição de habitação tradicional por alojamento turístico e da descaracterização de bairros históricos, o que resulta na perda de residentes locais e no aumento dos preços imobiliários.

É identificada a necessidade de equilibrar a procura turística com a proteção dos recursos naturais e promover a sustentabilidade ambiental e social. A preservação dos valores naturais, culturais e paisagísticos, além da valorização da autenticidade dos territórios, deve ser o alicerce para o crescimento do setor, sem comprometer as identidades locais.

Identifica-se a importância de prever a requalificação dos núcleos urbanos que concentram funções turísticas e residenciais, integrando equipamentos de apoio que atendam tanto turistas quanto residentes. Para além disso, refere-se a importância do incentivo à reabilitação de edifícios existentes para empreendimentos turísticos, o qual deve ser orientado para a preservação de sua autenticidade, sem desvirtuar o património arquitetónico.

Com respeito ao acolhimento de empreendimentos turísticos, em solo rústico, refere-se que o mesmo deve orientar-se, prioritariamente, para a valorização das identidades cultural e natural, potenciando sinergias com a proteção e valorização ambiental e com a revitalização económica e social locais e assegurando a implementação de sistemas de eficiência ambiental e de responsabilidade social. Paralelamente, alerta-se para a importância de melhorar as infraestruturas de apoio ao setor, como áreas de serviço para autocaravanas e estruturas de lazer, além de qualificar os acessos rodoviários e ferroviários aos destinos turísticos, especialmente os mais visitados. A promoção da mobilidade sustentável, incluindo a mobilidade suave, e a melhoria da navegação fluvial também são apontados como eixos prioritários para garantir uma oferta turística mais integrada e acessível.

Aponta-se por último, para a necessidade de revisão das normas do PROT OVT com respeito a este domínio, já que os mecanismos de definição e monitorização da capacidade de camas turísticas se têm mostrado ineficazes.

A utilização sustentável dos recursos naturais na RLVT, seja no aproveitamento turístico, como destacado pelos diversos atores, seja nos setores da agricultura, florestas, extração de inertes e energia, assume uma importância crucial para o desenvolvimento equilibrado da região. Esta abordagem não se limita apenas à preservação ambiental, mas também visa um aproveitamento estratégico e eficiente dos recursos existentes, alinhando o desenvolvimento económico às necessidades de sustentabilidade a longo prazo. A transição para uma economia verde e circular, o fomento da bio economia e a implementação de práticas de baixo carbono promoverão a redução da produção e a valorização de resíduos, o desenvolvimento de novos modelos de negócio e a criação de emprego, assegurando que o desenvolvimento da região seja sustentável, competitivo e socialmente inclusivo.

O PROT AML em vigor, nas Opções Estratégicas, atribui especial destaque à Estratégia Económica para a região, sinalizando a importância de: escolhas seletivas, desenvolvimento sustentado em competências qualificadas, construir vantagens competitivas na concorrência internacional, aprofundar a especialização em atividades centradas na diferenciação etc. Todavia, no restante conteúdo do PROT a estratégia Económica vai-se dissipando focando-se sobretudo na Estratégia Territorial, Sócio territorial e Ambiental. No PROT OVT a relevância em torno do istema produtivo surge destacada no primeiro Eixo Estratégico - Ganhar a aposta da inovação, da competitividade e da internacionalização. No Modelo Territorial estas temáticas surgem associadas ao Sistema Urbano, enquanto base estruturadora do desenvolvimento territorial, com especial destaque para as Áreas de Desenvolvimento Agrícola e Florestal", Áreas de Localização Empresarial, Portas Logísticas e Tipologias associadas ao Turismo, com respetivo normativo. Os PROT pela sua natureza têm verificado limitações no desenvolvimento e implementação das opções estratégicas de natureza económica, com exceção do turismo.

No PROT LOVT será necessário rever, aprofundar e atualizar as estratégias económicas definidas, tendo em vista o incremento da competitividade da região LVT.

# Sustentabilidade ambiental e resiliência socio ecológica

A revisão do PNPOT vem acolher os novos conceitos e preocupações da atualidade, como a resposta às alterações climáticas, os serviços dos ecossistemas ou a transição alimentar e, no primeiro dos cinco grandes desafios territoriais, destaca a sustentabilidade ambiental - Gerir os recursos naturais de forma sustentável.

As alterações climáticas são uma realidade abordada e sublinhada por inúmeros relatórios científicos e instituições internacionais, sendo cada vez mais uma prioridade dos países, das organizações e das empresas face aos impactos esperados sobre a sociedade, economia e ecossistemas. Variados estudos enquadram Portugal entre os países europeus com maior vulnerabilidade aos impactes das alterações climáticas. Na Região de Lisboa e Vale do Tejo os cenários apontam para a subida do nível médio do mar, o aumento da temperatura média, alterações nos padrões de precipitação e ocorrência de fenómenos extremos. Estes impactos poderão incrementar a vulnerabilidade dos territórios ao risco de: cheias e inundações; galgamentos costeiros; destruição de praias e sistemas dunares; recuo e instabilidade de arribas; secas; ondas de calor; incêndios florestais; poluição atmosférica; diminuição da disponibilidade hídrica e degradação da qualidade das águas superficiais e subterrâneas; e degradação e contaminação de solos.

Portugal comprometeu-se internacionalmente com o objetivo da "neutralidade carbónica", com redução das suas emissões de gases com efeito de estufa por forma a que o balanço entre as emissões e as remoções da atmosfera seja nulo em 20501. Este objetivo está em linha com o Acordo de Paris, no âmbito do qual Portugal se comprometeu a contribuir para limitar o aumento da temperatura média global do planeta a 2ºC. e a fazer esforços para que esta não ultrapasse os 1,5ºC. O compromisso da neutralidade carbónica confirma o posicionamento de Portugal entre aqueles que assumem a liderança no combate às alterações climáticas.

Em junho 2024 o Conselho Europeu adotou a primeira Lei do Restauro da Natureza que tem como objetivo estabelecer metas vinculativas para restaurar os ecossistemas degradados, sobretudo os que têm maior potencial para capturar e armazenar carbono, assim como para prevenir e minimizar o impacto de catástrofes naturais. São definidas metas para o restauro de: habitats terrestres e marinhos degradados; insetos polinizadores; ecossistemas agrícolas; ecossistemas florestais; ecossistemas.

Neste quadro, o planeamento territorial à escala regional deve traduzir em termos espaciais os grandes objetivos de desenvolvimento económico, ambiental e social sustentável, tendo presente o nexus solo, água, biodiversidade e energia.

Nesta perspetiva, quer o PROT AML, quer o PROT OVT, identificam e delimitam as áreas da estrutura ecológica regional, e estabelecem orientações no sentido da sua salvaguarda, as quais integram, além das áreas classificadas, outras áreas e corredores ecológicos relevantes do ponto de vista dos recursos, valores e da estruturação do território. Da análise das dinâmicas territoriais na região apresentadas neste relatório, verifica-se, contudo, que estas estruturas regionais apenas se encontram transpostas para o nível municipal em 19 dos 52 concelhos da RLVT, verificando-se que, entre 2007 e 2018, se registou um aumento dos espaços artificializados de quase 2.000ha nestas áreas.

Verifica-se ainda que a área suscetível à desertificação na região ampliou-se de forma evidente, com progressão das áreas semiáridas e semi-húmidas secas para a quase totalidade do território a sul do Tejo, e algumas áreas a norte do Tejo, sendo a situação mais preocupante na Lezíria do Tejo (90% do seu território é suscetível à desertificação). De registar também que o estado ecológico das massas de água na região é inferior ao padrão nacional, com exceção do Médio Tejo, existindo também níveis elevados de perdas de água. Na energia, o balanço produção/consumo é negativo em toda a região.

Os problemas e desafios relacionados com os recursos naturais, conectividade ecológica e biodiversidade, foram identificados pela maioria dos atores da região que responderam ao inquérito. Alerta-se para a utilização não sustentada dos recursos naturais, a qual tem contribuído para a perda de biodiversidade e para o agravamento das condições de conservação da natureza, em particular nas últimas quatro décadas. A diminuição da floresta autóctone, a ocupação descontrolada do litoral, a fragmentação de áreas naturais e a pressão sobre os ecossistemas e áreas protegidas, como o Parque Natural da Arrábida e o Estuário do Tejo, são algumas das consequências apontadas do desenvolvimento desordenado. Refere-se ainda que a construção de infraestruturas de transporte e energia e a exploração excessiva de recursos tem exacerbado a fragmentação dos ecossistemas e das áreas naturais.

A prioridade dada aos aspetos económicos em detrimento da sustentabilidade ambiental, a fraca articulação intermunicipal e a ausência de uma estratégia robusta para um desempenho ambiental eficaz foram apontadas como algumas das causas no quadro desta problemática. Em particular, destaca-se a falta de respostas concretas sobre o papel dos serviços dos ecossistemas na sociedade e seu valor para o crescimento urbano sustentável.

Os desafios identificados pelos atores incluem a necessidade de substituir o atual modelo de crescimento económico por uma economia verde que respeite os limites de resiliência dos ecossistemas, e a promoção de políticas eficazes de conservação dos recursos naturais. Para isso, identifica-se como fundamental garantir a conectividade ecológica por meio da efetiva salvaguarda das estruturas ecológica regional e da implementação de infraestruturas verdes e azuis, promovendo a criação de redes ecológicas com sistemas de mobilidade pedonal e ciclável interligados. A gestão sustentável dos recursos hídricos, o aumento da eficiência na utilização da água - assegurando a sua afetação equilibrada e eficiente aos diferentes usos urbanos e produtivos, a preservação das florestas, a utilização de soluções baseadas na natureza para mitigar os impactes das infraestruturas, a necessidade de mitigar os impactos ambientais de infraestruturas como as energias renováveis, incluindo maior clareza quanto à sua localização e instalação em áreas naturais, são também apontados como desafios chave.

Outro desafio crucial identificado envolve a valorização dos serviços dos ecossistemas através da criação de mecanismos de remuneração para os titulares de áreas naturais que promovam a sua manutenção, conservação e gestão, incorporando um modelo compensatório para a biodiversidade.

Por outro lado, e ainda neste quadro, as questões da crescente vulnerabilidade do território face aos efeitos das alterações climáticas e os riscos associados, foi outro dos problemas/desafios identificados pelos atores da região. Entre estes, foram referenciadas em particular as áreas densamente edificadas junto à costa e estuários, onde há risco significativo de cheias, tempestades e galgamentos oceânicos, bem como as ilhas de calor nas cidades, que resultam em problemas de saúde para a população. Além disso, referenciou-se a escassez de recursos hídricos e a insegurança alimentar como questões prementes, agravadas pelos impactos das alterações climáticas, que afetam diretamente a segurança e a qualidade de vida das populações.

Neste quadro, é de salientar que metade dos edifícios com uso residencial, em 2021, na RLVT, estão expostos a perigosidade sísmica elevada e muito elevada. Por outro lado, estima-se que mais de 29 mil edifícios com uso residencial estejam expostos a perigosidade de cheias e inundações, enquanto aproximadamente 19 mil enfrentam o perigo de instabilidade de vertentes. No que se refere aos riscos associados ao litoral, cerca de 6 mil edifícios estão expostos ao perigo de tsunamis, cerca de 4 mil à perigosidade de galgamento costeiro e cerca de mil à instabilidade e recuo das arribas. Além disso, cerca de 3 mil edifícios com uso residencial encontram-se em áreas com perigosidade de incêndios rurais / florestais. Estes dados revelam a diversidade e a magnitude dos riscos ambientais que afetam os edifícios com uso residencial na RLVT, sublinhando a necessidade urgente de adotar medidas eficazes, com o objetivo de proteger a segurança das populações e assegurar a preservação do património construído face a essas ameaças, tal como preconizado em ambos os PROT.

A análise efetuada revela uma tendência geral de redução do número de edifícios com uso residencial expostos a riscos naturais entre 2011 e 2021, com exceção da perigosidade sísmica, pela sua natureza e extensão no território, mas também do perigo de instabilidade de vertentes. Em 2021, registou-se um aumento de 858 edifícios expostos a este perigo, o que representa um crescimento de cerca de 5% em comparação com 2011. Nos restantes riscos, apesar da redução global do número de edifícios com uso residencial expostos, existem diferencias importantes ao nível municipal, com alguns concelhos que aumentaram a exposição.

Nas respostas ao inquérito efetuado, identifica-se a necessidade de preparar o território para lidar com esses efeitos, através da implementação de estratégias que promovam a sua adaptação e resiliência, incluindo uma adequada gestão da escassez de recursos, especialmente a água e medidas para reduzir a vulnerabilidade das populações aos riscos naturais e para aumentar a capacidade de resposta aos fenómenos extremos e catástrofes naturais. Além disso, refere-se ser crucial reforçar a cultura de segurança e resiliência, garantindo que as normas relacionadas com a proteção de pessoas, bens e recursos sejam cumpridas para enfrentar os desafios climáticos futuros.

Outro aspeto em linha com as preocupações dos atores da região é a transição energética e a neutralidade carbónica a ser alcançada até 2030, identificando-se a necessidade de implementação de políticas de mitigação e de sustentabilidade energética. A este respeito refira-se que os GEE emitidos na RLVT entre 2015 e 2019, representam 30% do total nacional, sendo que a tendência evolutiva é semelhante ao nível regional e nacional: ligeiro crescimento entre 2015 e 2017 e redução para 2019. Os transportes são o fator determinante para o desempenho das emissões associadas à Energia, com um crescimento constante do valor absoluto e atingindo, em 2019, uma quota de 61% emissões da Energia. Por outro lado, cerca de 37% do território da região possui um potencial máximo ou elevado de armazenamento de carbono, em particular nas áreas florestais, superfícies agroflorestais e matos, dominantes no Médio Tejo, sul da Lezíria do Tejo e nas serras. Contudo, entre 2000 e 2018 em resultado da evolução da ocupação do solo, o balanço global na região foi negativo, com perdas de potencial numa área superior, em cerca de 40.000ha, à área com ganhos de potencial.

São ainda apontados desafios como a importância do fortalecimento da economia circular e do desenvolvimento de cidades inteligentes, numa perspetiva de impulsionar a inovação e a adaptação das áreas urbanas às mudanças climáticas, promovendo o uso eficiente dos recursos naturais e energéticos. A segurança alimentar também é apontada como uma prioridade, alertando-se para a necessidade de serem promovidas soluções de abastecimento alimentar local.

Por último, e também no quadro da sustentabilidade ambiental, foram identificados problemas relacionados com a fragmentação urbana, a dispersão e a pressão da artificialização do solo. Refere-se que a edificação desordenada e fragmentada e o aumento dos perímetros urbanos, sem uma colmatação adequada do existente, bem como a construção clandestina e a construção dispersa em áreas rurais e naturais, têm causado a degradação da paisagem e o consumo excessivo de solo, além de gerarem dificuldades na mobilidade, nos serviços públicos e na gestão dos recursos.

Com respeito à fragmentação e expansão urbana desordenada, os atores envolvidos destacam a necessidade de promover um urbanismo de contenção, com ênfase na requalificação das áreas urbanas existentes. Já no que se refere à dispersão da edificação em solo rústico, o reforço das medidas de contenção do fenómeno é também apontado por alguns dos inquiridos, numa perspetiva de salvaguarda dos valores naturais e paisagísticos e valorização sustentada do solo rústico. Contudo, alerta-se também para a importância de garantir a articulação das regras de edificação nestas áreas com a problemática da falta de habitação e despovoamento do interior, destacando-se a necessidade de revisão das normas dos PROT, por serem demasiado rígidas.

A este respeito importa referir os resultados da análise efetuada donde se verifica que, na RLVT, 19% do total das áreas edificadas com usos residenciais têm caracter isolado ou disperso, sendo esta proporção de 33% na Lezíria do Tejo. Em 2021, 74.134 edifícios com usos residenciais localizavam-se fora das áreas artificializadas, o que corresponde a 8,9% do total. Em relação a 2011, registou-se um aumento de 2.238 edifícios com uso residencial dispersos (+3%).

O PROT AML foi inovador na definição de uma Estrutura Ecológica Metropolita e na sinalização de preocupações com os as áreas de risco, com a contenção da fragmentação urbanística e contenção da dispersão, distinguindo a água e a natureza como valores estratégicos estruturantes da AML. No PROT OVT a definição da Estrutura Ecológica Regional, reforçou a sustentabilidade ambiental da estratégia para a sub-região, acrescendo as preocupações com a contenção da edificação dispersa, as energias renováveis, com o litoral e com as áreas expostas aos riscos, que neste PROT, mais recente, foram mais desenvolvidas do que na AML. Todavia, as preocupações com as alterações climáticas, neutralidade carbónica ou valorização e restauro dos ecossistemas assumem atualmente uma premência que necessariamente terá de ser vertida no PROT LOVT, em articulação com o Plano Nacional de Energia e Clima 2030 e com outros instrumentos da política climática, setorial, intermunicipal e municipal com estratégias relevantes no quadro da sustentabilidade ambiental e resiliência socio ecológica.

# Governança territorial

Segundo o Fórum das Cidades, a governança territorial é um conceito global que caracteriza a forma como as várias políticas públicas territorialmente relevantes, consideradas conjuntamente, são aplicadas. A governança territorial é avaliada em função do seu contributo para a concretização dos objetivos das políticas de desenvolvimento territorial e resulta da qualidade das relações multinível e trans sectoriais estabelecidas no contexto das políticas públicas. Refere-se ao papel da cooperação horizontal e vertical na definição e concretização dessas políticas.

A necessidade de adoção de modelos de governança mais eficazes, eficientes, transparentes e responsáveis resulta da crescente importância dos seguintes aspetos:

- Complexidade dos problemas e respetivas soluções;
- Necessidade de cooperação entre Estado, setor privado, sociedade civil e terceiro setor;
- Necessidade de coordenação entre políticas e respetivos instrumentos, sobretudo quando territorializados;
- Exigência decorrente de uma nova geração de instrumentos de programação financeira de base territorial que não se enquadram funcionalmente nas circunscrições administrativas existentes;
- Articulação com um quadro legislativo em mutação no que diz respeito à administração do território: descentralização, funções das Comunidades Intermunicipais (CIM), entre outros.
- Necessidade de incrementar uma melhor liderança e de responder às exigências de uma sociedade civil mais informada, mobilizada e interventiva.

Neste quadro, um dos desafios territoriais estabelecidos no PNPOT é, precisamente, promover a governança territorial, sendo para tal apontados 3 desafios: Reforçar a descentralização de competências e a cooperação intersectorial e multinível; promover redes colaborativas de base territorial; aumentar a Cultura Territorial.

É cada vez mais consensual que a concretização das opções estratégicas de Planos ou Programas de carácter territorial, como são os PROT, carece de um intenso trabalho de Governança Territorial. Este desafio é particularmente relevante numa região como Lisboa e Vale do Tejo, onde se cruzam dois PROT e três instrumentos regionais de financiamento europeu /programas operacionais – Centro, Alentejo e Lisboa.

Os atores da região identificam no inquérito, como um dos maiores desafios do PROT LOVT, a necessidade de aprimorar os modelos de governação, promovendo uma articulação mais eficaz entre as entidades e atores com competências territoriais. Refere-se como fundamental a transição de uma cultura de competição para uma de complementaridade, baseada na partilha e integração de soluções para questões sistémicas e no fortalecimento da cooperação entre os vários níveis de governação, possibilitando uma maior eficiência na gestão de recursos. Neste quadro, identificou-se a necessidade de criar uma estrutura dinâmica que operacionalize uma visão territorial supramunicipal, conciliando estratégias adaptadas às realidades regionais e integrando escalas territoriais nos eixos de ação do PROT, alinhando-os com os objetivos da Agenda 2030 (ODS) e outras estratégias nacionais e europeias.

Para garantir a implementação das medidas nos territórios, identificou-se como crucial manter o compromisso dos atores ao longo de todo o processo de execução dos PROT, através de um modelo de governança eficiente, que envolva o elevado número de entidades participantes.

Ainda neste quadro, outro dos problemas identificados pelos atores da região relaciona-se com a concretização efetiva das medidas propostas e a sua monitorização. Identificou-se a persistência de restrições operacionais nos PROT sem prazos definidos, e pendentes de implementação. Refere-se ser fundamental o acompanhamento eficaz das políticas em implementação e das dinâmicas territoriais, em articulação com os PMOT, propondo-se a criação de um sistema robusto de monitorização e avaliação, com base na recolha e sistematização da informação existente e no conhecimento efetivo dos territórios. Além disso, considerou-se necessário alinhar as estratégias do PROT com a disponibilização de fundos comunitários e nacionais e incentivar mecanismos de apoio e alternativas de financiamento para a sua implementação, promovendo a articulação entre políticas públicas setoriais e o ordenamento do território. A superação da desarticulação entre políticas setoriais, através da integração dos programas setoriais e dos programas operacionais de desenvolvimento regional, com o PROT foi apontada como uma prioridade.

Nesta perspetiva, importa sublinhar o facto de o PROT OVT ter definido um modelo de governação ancorado na Estrutura de Monitorização, Avaliação e Gestão, que desenvolveu trabalhos de monitorização durante cinco anos consecutivos, tornando-os públicos em relatório anuais. Reconhecendo a importância de alargar o exercício de monitorização ao território da AML, a CCDR decidiu canalizar o exercício de análise para o REOT LVT 2017, exercício inovador, tornado público em 2018. Desde essa data têm sido desenvolvidos trabalhos contínuos de análise e monitorização das dinâmicas territoriais e de planeamento que agora se sistematizam neste REOT LVT 2024.

De referir ainda as preocupações levantadas com respeito à falta de dinamismo dos instrumentos de gestão territorial, especialmente na revisão dos PDM e com a complexidade, rigidez e falta de transparência da legislação, dos normativos e dos procedimentos de planeamento e gestão territorial, que dificultam a sua eficiência e representam um obstáculo ao desenvolvimento do território.

Destaca-se o excesso de legislação e a falta de clareza, objetividade e flexibilidade normativa, o que exige ajustes para tornar o sistema mais ágil e eficaz. Refere-se ser essencial flexibilizar o normativo-legal para garantir maior adaptabilidade às realidades locais e facilitar o desenvolvimento territorial, com normas claras e objetivas que orientem eficazmente as práticas de planeamento. A simplificação dos procedimentos, compatibilizada com o novo Simplex urbanístico, é também identificada como crucial, assim como a importância de focar nos conteúdos essenciais, salvaguardando as questões fundamentais.

Acresce-se a que o PROT deve prever metodologias adaptáveis às dinâmicas ambientais, sociais e económicas de curto prazo, permitindo alterações ágeis que considerem as especificidades de cada sub-região e alerta-se para a importância de criar uma visão estratégica com conceitos adaptados aos diferentes territórios e possibilite a sua reinterpretação face à realidade presente.

# Ficha Técnica

**TÍTULO**
Relatório sobre o Estado do Ordenamento do Território de Lisboa e Vale do Tejo (REOT LVT), 2024 – Sumário Executivo, Versão Final após Consulta Pública, outubro 2025

**ENTIDADE RESPONSÁVEL PELA EDIÇÃO**
Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional de Lisboa e Vale do Tejo, I.P.

**COORDENAÇÃO GERAL**
Teresa Almeida

**COORDENAÇÃO OPERACIONAL**
Carlos Pina

**ELABORAÇÃO**
Carlos Pina
Linda Irene Pereira
Marta Alvarenga

**COLABORAÇÃO**
André Barros
Dyana Borges
Fátima Carriço
Helena Tavares
Isabel Marques
João Pereira (estagiário) – Avaliação da Estrutura Ecológica Regional
Luisa Nogueira
Mafalda Pedro
Patrícia Cabrita
Sandra Mesquita
Vera Vicente

**Design:** GCIMEDIA GROUP
**Fotografia:** iStockphoto | Adobe Stock

**ISBN 978-989-9203-16-7**
Data: outubro 2025

Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional de Lisboa e Vale do Tejo, I.P.
Rua Alexandre Herculano, n.º 37, 1250-009 Lisboa
Tel. +351 21 383 71 00 | www.ccdr-lvt.pt | geral@ccdr-lvt.pt

CCDR LVT
Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional de Lisboa e Vale do Tejo, I.P.

REPÚBLICA PORTUGUESA | COESÃO TERRITORIAL