

PROTINORTE

PROGRAMA REGIONAL DE ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO

Opções Estratégicas de Base Territorial

PROPOSTA

Segunda reunião plenária da
Comissão Consultiva

31 de março de 2023

Centro Cultural de Amarante

CCDR
NORTE

PROT com (o) NORTE

Introdução	5
SISTEMAS	
• <u>Natural</u>	11
• <u>Social</u>	25
• <u>Económico</u>	37
• <u>Conetividades</u>	51
• <u>Urbano</u>	59
• <u>Gestão e Governança</u>	73
FATORES DISTINTIVOS	
• <u>Demografia, Migrações e Cultura</u>	80
• <u>Água</u>	90
• <u>Energia</u>	94
• <u>Neutralidade Carbónica</u>	104
Nota Final	114

Ficha Técnica:

COORDENAÇÃO GERAL
Célia Ramos

COORDENAÇÃO TÉCNICA E CIENTÍFICA
Teresa Sá Marques | Célia Ramos

CCDR-NORTE
Alexandra Cabral | Graça Fonseca | José Canguieiro | Luís Amorim | Nuno Mota | Paulo Castro | Ricardo Pinho | Rui Monteiro | Susana Pinto

FLUP/CEGOT

Teresa Sá Marques | Hélder Santos | Fátima Matos | José Paulo Queiroz | Mário Fernandes | Paula Guerra | Miguel Saraiva | Fernando Honório | Gonçalo Santinha | Catarina Maia | Diogo Ribeiro | Gabriela Ribeiro | Marcelo Torres

INESC TEC

João Peças Lopes | Vítor Leal | Isabel Azevedo | Salvador Carvalhosa | Mafalda Coelho da Silva

CEIIA

Rui Ribeiro

GNG.APB – ARQUITECTURA E PLANEAMENTO, LDA.
António Perez Babo

Colaboração – Paulo Jorge Ramísio

INTRODUÇÃO

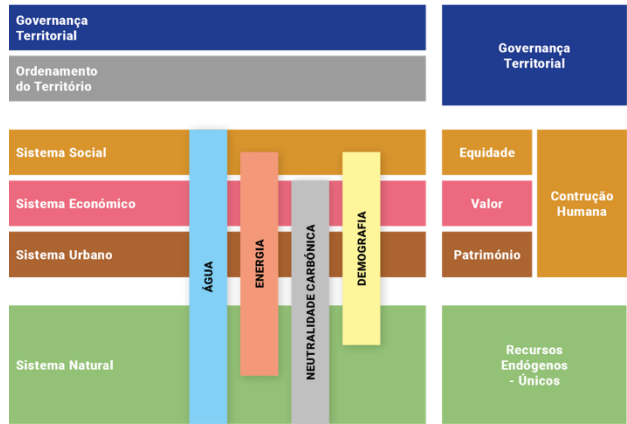
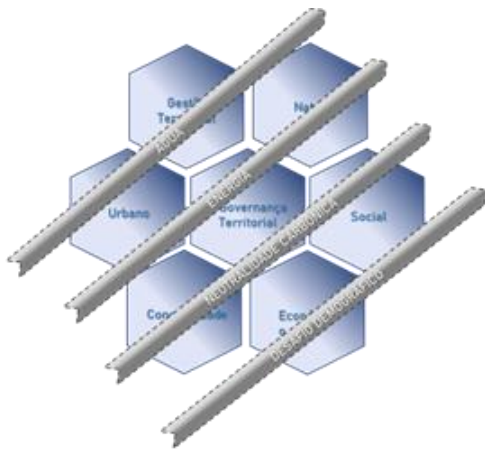
No Caderno Metodológico que apresentamos para a 1ª reunião da Comissão Consultiva (CC) explicitamos o Contexto, o Momento e a Visão subjacentes à elaboração do PROT-NORTE enquanto oportunidade de, à escala regional, se conjugar o planeamento estratégico e a sua territorialização, adotando a Visão da Estratégia NORTE 2030. Delineamos a Metodologia de trabalho adotada, nela incluindo o Conceito, o Modelo e Estrutura de elaboração - com tónica no processo, na evidência dos dados espaciais e nas aspirações regionais - e clarificamos o Referencial de Abordagem para a Mudança, usando como matriz os 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), assumindo a existência de um “espaço ambientalmente seguro e socialmente justo no qual a humanidade pode prosperar” e a firme convicção de que já não basta mitigar impactos negativos, e que é mesmo necessário gerar impactos positivos, em progressão adaptativa e apontando para a reabilitação e restauro económico, ambiental e social, reduzindo a dependência dos recursos naturais e das matérias primas, através de práticas progressivamente mais circulares. Por fim, explanámos os quatro Fatores Distintivos do PROT-NORTE, que configuram sistemas transversais e aos quais conferimos centralidade na estratégia e na identificação dos projetos e medidas estruturantes, que hão de consubstanciar os grandes desafios do PROT-NORTE: ÁGUA, ENERGIA, NEUTRALIDADE CARBÓNICA, e DESAFIO DEMOGRÁFICO.

A auscultação realizada em cada uma das Comunidades Intermunicipais (CIM) e Área Metropolitana do Porto (AMP), disponibilizou importante informação sobre as dinâmicas territoriais em cursos que escapam às estatísticas, identificou os desafios para o futuro com que cada território se confronta, em especial no que respeita à atração de investimento, à valorização dos recursos endógenos, ao papel do conhecimento, da inovação e do sistema científico na retenção de pessoas e na criação de valor, à perda de serviços públicos e acesso à habitação, à desqualificação urbana e aos problemas de concentração de exclusão social, às questões da mobilidade, à ausência de retorno dos recursos que os territórios detêm, à capacitação instalada nas CIM. Reiterada a necessidade de caminhar para um desenvolvimento mais equilibrado da Região, incluindo a dotação de procedimentos formais mais coordenados entre as entidades da Administração Pública, mais céleres, qualificados e com aderências aos territórios, enquanto via para a atração e produção de riqueza. Riqueza que alimenta os círculos económicos que são capazes de gerar rendimentos adequados à fixação e atratividade de pessoas, em processos onde a diferenciação pela inovação é determinante.

Interessa aqui referir que foi iniciado o processo de Avaliação Ambiental Estratégica (AAE) e que, na elaboração do PROT-NORTE, tal exercício não será um mero documento que acompanhará passivamente o Programa. Consubstanciará um processo ativo de acompanhamento e que queremos crítico e construtivo, com grande permeabilidade e aderência ao conteúdo substantivo do PROT-NORTE.

Foi também realizada uma avaliação prospetiva, multi-escalar, através de um inquérito sobre os principais problemas do ordenamento do território, que partiu dos 18 problemas identificados no Programa Nacional de Política de Ordenamento do Território (PNPOT), de cariz ambiental, energético, social, económico, urbanístico, de governança e planeamento. Foi possível, até esta data, reunir cerca de 1300 respostas, com uma forte incidência de Eleitos Locais (das Câmaras Municipais e das Juntas de Freguesias) e da Administração Pública Local e Regional, havendo também uma forte participação de docentes/investigadores do Ensino Superior e outros técnicos com e sem ligação ao ordenamento do território. As respostas evidenciam, designadamente, os níveis de envelhecimento da população e o abandono de alguns territórios; as dificuldades existentes no acesso à habitação; a degradação e perda de recursos naturais; a ineficiência energética e a intensidade carbónica da economia; os desajustes no sistema de transportes e na mobilidade em geral; a insuficiente cultura territorial dos cidadãos. Relativamente à escala mais adequada para atuar sobre cada um dos territórios, as respostas fazem evidenciar a importância de intervenções concertadas a múltiplas escalas e valorizem a cultura de cooperação e colaboração interinstitucional.

Assim, e declinando o referencial inspiracional do PNPOT, consubstanciando a nível regional os seus sistemas e consolidando os referidos Fatores Distintivos, no presente Relatório materializamos a proposta das Opções Estratégicas de Base Territorial (OEBT) do PROT-NORTE.



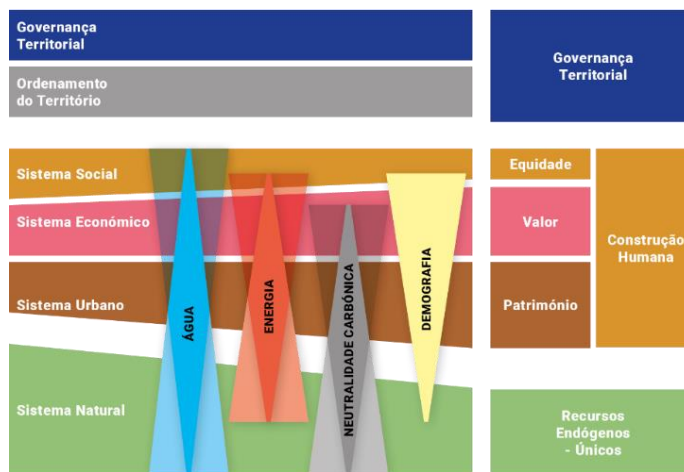
Modelo da Relação Sistemas do PROT-NORTE e Fatores Distintivos

Na sua formulação, afirmamos nesta proposta as especificidades e complexidade territoriais do Norte, colocando-as ao serviço da competitividade e coesão regionais e, desse modo, exprimindo um contributo para o alcance das metas que emanam de toda a visão Europeia e Internacional em matérias como as mudanças climáticas e sociais, a finitude dos recursos do Planeta e de complementaridade entre territórios.

A sua elaboração assenta no seguinte conjunto de pressupostos:

O primeiro, reconhecendo que para planear e/ou programar num contexto de incerteza nos escudamos no conhecimento técnico e científico, mas também num “conhecimento de cultura”, adotando uma nova leitura do Território, com o discernimento que é o Sistema Natural que suporta todos os outros Sistemas que servem a Sociedade.

Abolida que está do nosso léxico a palavra dicotomia, fácil é compreender que, no Norte, a gestão entre a disponibilidade e o consumo de recursos naturais ou, dito de outra forma, a variação inter-sistemas no espaço e no tempo, nos remeta para a complementaridade entre territórios, para o bom aproveitamento dos recursos territoriais, para o seu restauro, e as suas proteção e valorização, no sentido de assegurar a sustentabilidade da construção humana e a prosperidade para todos e em todos os espaços, e assim melhor responder às crises e aos choques, fortalecendo e aumentando a sua capacidade de adaptação e transformação em prol de um Território que acolhe as dinâmicas, as valoriza e é resiliente.



Modelo da Disponibilidade e do Consumo: Variação inter-sistemas no espaço e no tempo

O segundo, tem presente que os agentes económicos, sociais, ambientais e políticos exercem as suas funções em territórios concretos e adaptam os seus comportamentos às suas características. O território está no ADN das pessoas, que nele vivem e trabalham, das empresas que o utilizam para criar riqueza, emprego e lucros e nas instituições que o regulam. O ADN do Norte é diferente do das restantes regiões. A preservação da identidade e especificidade do território deve constituir uma prioridade regional, também para salvaguardar o seu valor económico no país e no mundo. Neste sentido, os ativos fixos nacionais devem ser valorizados porque são o fruto da escolha das gerações atuais e das que nos precederam. Por outro lado, a combinação dos ativos produzidos e construídos com os saberes e competências, os recursos e a paisagem natural, as instituições, os valores e os modos de vida constituem a identidade e o valor do território que importa incrementar. Ao invés, um território que não valoriza os seus ativos está condenado a perder atratividade e dinamismo interno e externo. Assim, o PROT-NORTE, tal como as demais políticas públicas, é orientado para conservar e valorizar os ativos territoriais dos particulares, das empresas e do Estado.

Como a atividade económica está ancorada no território, existe uma simbiose espacial entre crescimento, emprego, qualidade de vida e território, neste sentido, a valorização económica do território e dos seus ativos constitui uma prioridade estratégica do PROT.

Reforçar a base territorial da competitividade significa atribuir valor ao território.

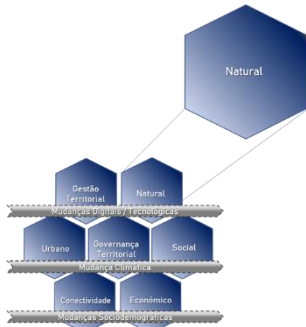
No passado, a criação de riqueza estava dependente da capacidade de uma economia produzir bens transacionáveis. Com a era digital, a circulação não é só de bens ou produtos, mas de serviços, de ideias e conhecimento, de experiências e mesmo de vivências.

O terceiro, parte de uma versão atualista das palavras de um filósofo da antiguidade que dizia que “A Esperança tem duas filhas, que são a Indignação e a Coragem. A Indignação para identificarmos as coisas que não estão bem, e a Coragem para as mudar”. Ou seja, o segundo remete-nos para a inquietação que o momento em que vivemos nos suscita, assim como para as mudanças que estão no seu cerne, na certeza de que não mudaremos nunca se continuarmos a fazer da mesma maneira, sem convicções e com os mesmos métodos, instrumentos e práticas. Queremos delinear projetos transformadores, com realismo e determinação para identificar e hierarquizar as medidas, e os projetos verdadeiramente regeneradores.

O quarto, e no lastro do anterior, tem por base o método de abordagem do diagnóstico estratégico que adota uma lógica analítica, centrada nas mudanças que queremos acionar, em detrimento de uma perspetiva mais tradicional de duplicação de estudos e mais estudos. Tal método parte de um vasto conjunto de dados, analisa um conjunto de domínios e elabora uma síntese territorializada para os fatores críticos de mudança que consideramos. A Prosperidade, a Inovação, a Resiliência e as Vulnerabilidades.

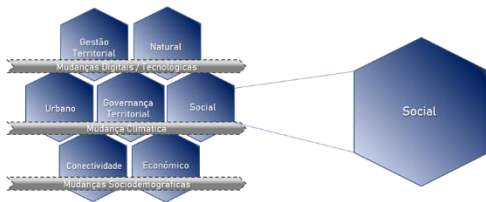
Nestes termos, e tendo por base o estabelecido no Anexo I da RCM nº 177/2021, de 17 de dezembro, nas páginas seguintes delineamos uma proposta para as Opções Estratégicas de Base Territorial, identificando à partida os 10 Desafios para a mudança e a que o PROT-NORTE pretende dar corpo:

UM NORTE QUE AFIRMA O VALOR DO SEU CAPITAL NATURAL, POR INTEIRO



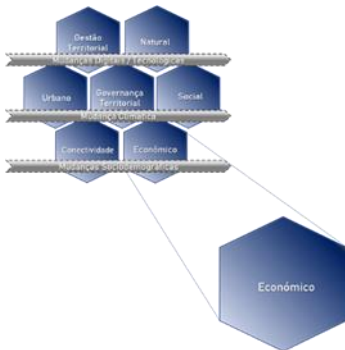
Enquanto ativo estratégico de promoção do desenvolvimento dos territórios rurais e urbanos da região: gerir as reservas naturais, potenciar a eficácia no uso dos recursos naturais, valorizar o património singular, minimizar riscos, ordenar a paisagem, transformar e repor o equilíbrio ambiental dos territórios sob pressão.

UM NORTE MAIS INCLUSIVO, JUSTO E EQUITATIVO PARA TODOS



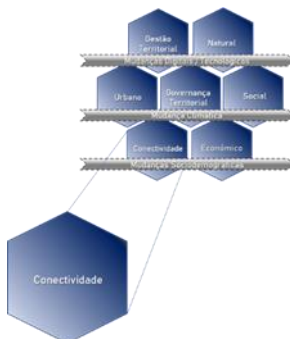
Que reforça a resiliência territorial à prova de futuras crises, que aumenta a resiliência intergeracional nos diferentes contextos espaciais, e a disseminação de uma nova cultura para a resiliência territorial.

UM NORTE MAIS PRÓSPERO E INOVADOR EM TODOS OS LUGARES



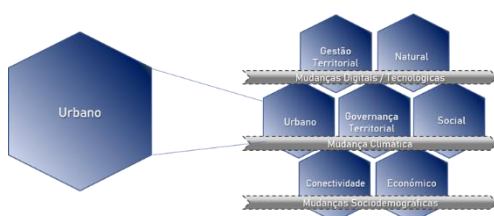
Que aprofunda as trajetórias de desenvolvimento regional existentes e potencia a diversificação, através da criação de novos vetores de desenvolvimento económico a partir dos ativos existentes nos diferentes territórios – atividades económicas, conhecimento base, competências, tecnologias, capital natural, entre outros.

UM NORTE MAIS CONECTADO, ACESSÍVEL, DIGITAL E DESCARBONIZADO



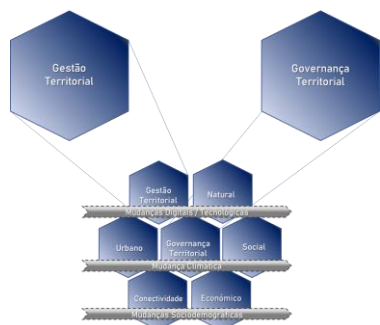
Que considera os componentes que serão determinantes face aos desafios globais que se apresentam aos territórios: coesão, internacionalização, digitalização e descarbonização.

UM NORTE MAIS POLICÊNTRICO PARA UM SISTEMA TERRITORIAL MAIS COESO



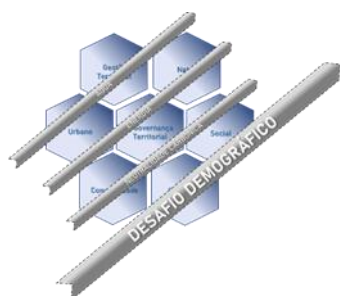
Que promove um urbanismo de proximidade, identifica a diversidade de problemáticas urbanas e aponta pistas para o desenvolvimento de projetos locais, orientados para os desafios regionais, e que aposta numa construção, em rede, com coordenação e cooperação territorial multi-escalar.

UM NORTE QUE REFORÇA O SISTEMA DE GESTÃO TERRITORIAL E A SUA GOVERNANÇA



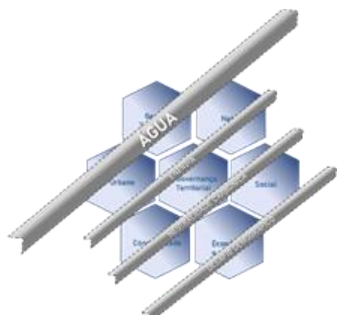
Que pretende criar condições de suporte para uma execução mais eficaz dos instrumentos de ordenamento do território, e melhorar os níveis de eficiência e agilidade do sistema de informação dirigido à gestão.

UM NORTE ATRATIVO QUE REFORÇA O EQUILÍBRIO GERACIONAL E PROMOVE A DIVERSIDADE E A IDENTIDADE CULTURAL



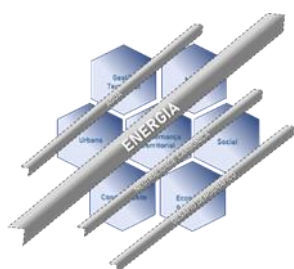
Que procura compreender os termos em que decorre a evolução e transformação da estrutura sociodemográfica regional, no sentido de fazer face às sucessivas perdas populacionais, nos diferentes perfis territoriais, à capacidade de atração de população imigrante e ao reforço da identidade local, reconhecendo as potencialidades próprias e únicas das comunidades.

UM NORTE QUE REAFIRMA A ÁGUA COMO GARANTE DA IDENTIDADE E PERENIDADE



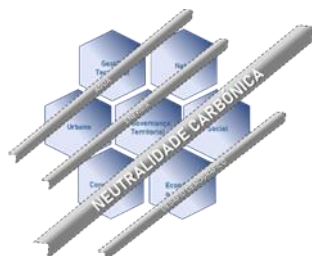
Que considera as especificidades e singularidades territoriais na definição de soluções de gestão da água e dos recursos hídricos, que promovam a complementaridade e potenciem a eficiência global, assegurando as funções primordiais da água e as disponibilidades para os diferentes usos num contexto de escassez determinado pelas mudanças climáticas.

UM NORTE EFICIENTE E ELETRIFICADO COM ENERGIAS RENOVÁVEIS



Que determina o acelerar da transição energética definindo um conjunto de estratégias integradas de descarbonização da economia e da sociedade, pela contínua atenção ao uso eficiente da energia e pela eletrificação dos usos, suportada na exploração dos recursos energéticos territoriais de base renovável. A transformação económica e social do Norte depende da concretização do grande desafio que é: o aumento da eficiência e a eletrificação com energias renováveis.

UM NORTE NA LIDERANÇA DA NEUTRALIDADE CARBÓNICA



Que considera que a base territorial dos processos em que assenta a neutralidade carbónica é uma oportunidade para a transferência de valor entre as regiões mais industrializadas e emissoras e as regiões mais afastadas, rurais e responsáveis de gestão do ecossistema que permitirá à região tem um papel ativo na mitigação das alterações climáticas.

A proposta que aqui agora apresentamos resulta do trabalho de uma equipa interdisciplinar e multi-organizacional, assim como da reflexão continuada com um conjunto de peritos da Academia e do Sistema Científico e das entidades da Administração Central do Estado, na Região.

Enriquecida esta Proposta com as sugestões dos representantes na Comissão Consultiva do PROT-NORTE evoluiremos para o esquema do Modelo Territorial e para a construção do Programa de Execução do PROT-NORTE, elementos que darão corpo à Agenda Transformadora enquanto compromisso global para o nosso futuro coletivo.



Sistema Natural

D1.

Um Norte que afirma o valor do seu
capital natural, por inteiro

Enquadramento

O território não impermeabilizado do Norte, onde os processos naturais, os ciclos de materiais e os ciclos da água e do carbono se cumprem, detém importância capital para o processo de desenvolvimento regional.

No cúmulo, temporal e espacial, as alterações climáticas, a escassez de água, a perda de biodiversidade, as energias com origem em fontes renováveis e a progressão no sentido do alcance da neutralidade carbónica, constituem matérias da ordem do dia, e correspondem às mais recentes políticas públicas, emergentes, que igualmente traduzem a urgência de atuação, manifestando o esforço conjunto tendente à sua mitigação, potenciação e à sua perpetuidade.

Na sua nova leitura, o Sistema Natural do Norte corresponde a 93% do território, e integra:

- a) os recursos naturais mais representativos (água, solo, geológicos);
- b) os habitats, a flora e a fauna;
- c) a maioria das atividades da produção primária de bens agroalimentares e de produtos florestais, com base no suporte solo;
- d) a ocorrência de recursos energéticos renováveis relevantes (hídricos, eólicos e solar);
- e) a diversidade de paisagens presentes.

Sobre este conjunto irreproduzível de atributos, que constituem, em conjunto, o capital natural, foi ancestralmente sobreposta a construção de um modelo social e económico que lhes acrescentou sustentabilidade e prosperidade, por via do aprofundamento de uma cultura e identidade que contribuíram para consolidar o seu potencial, mas também, e paradoxalmente, a sua sobre utilização.

No debate fundacional que se vem mantendo sobre esta temática, esteve em permanente em balanceamento um equilíbrio delicado entre os valores de habitats, flora e fauna, e a sua coexistência com os sistemas de ocupação e atividades humanas, quase sempre delas dependentes, pelo que o desaparecimento da atividade económica, nessas condições, determina, e determinará, a ameaça e extinção de alguns destes valores naturais, simplificando inter-relações ecossistémicas, e tornando evidente que a mobilização do capital natural, nesta assunção global, constitui uma condição incontornável de desenvolvimento e coesão regionais.

E é nesse sentido que apontam os grandes objetivos para a Sociedade assumidos pela União Europeia (EU), sobretudo através das orientações e imposições constantes do Pacto Ecológico Europeu (*Green Deal*), da Estratégia do Prado ao Prado (*Farm to Fork*), da Estratégia da União Europeia para a Biodiversidade 2030, ou da Lei de Restauração da Natureza "*Restaurar os ecossistemas para as pessoas, o clima e o planeta*", às quais acrescem, em contexto internacional, a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável das Nações Unidas, os seus inerentes ODS, e a Iniciativa "*One Health*" [*Joint Tripartite (FAO, OIE, WHO) and UNEP Statement*].

Importa, pois, adotar uma lógica de desenvolvimento que considera o seu capital natural, se sustenta nos valores e funções naturais do Território, e que permita criar oportunidades para a instalação e fomento de atividades económicas que aproveitem e valorizem os ativos presentes, e assegurem a sua justa remuneração.

Fica assim reconhecido o valor e utilidade deste capital natural, que urge considerar e integrar nas diferentes políticas públicas, estratégias e práticas.

À importância desta mudança de paradigma acresce a urgência da mudança comportamental, seja societária ou de decisão política, decorrente dos novos desafios que se impõem aos fatores distintivos mais relevantes da atualidade, como são a gestão da água, dos recursos geológicos, da energia, ou o progresso no caminho tendente ao alcance da neutralidade carbónica.

1.1. Estabelecer uma nova leitura do capital natural

O Sistema Natural do Norte integra espaços florestais (60%) e agrícolas (31%), a que acrescem 2% das massas de água superficiais, correspondentes às albufeiras, às zonas húmidas e às áreas não impermeabilizadas nos espaços urbanos. Compreende ainda todos os valores de habitats, fauna e flora protegidos a nível nacional e comunitário.

Pela amplitude territorial da matriz de uso e ocupação do solo, e a aparente simplicidade do seu significado, traduzida no escasso conhecimento ou compreensão dos ciclos geológicos e pedológicos, da água, do carbono e dos materiais, sistematiza-se esta realidade espacial e sistémica em três perfis territoriais diferenciados, sequenciais e interdependentes, consoante as suas características de prevalência, definindo-se os seguintes objetivos:

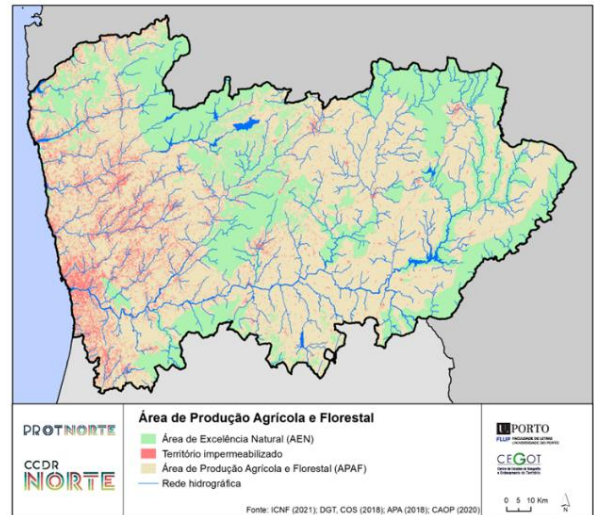
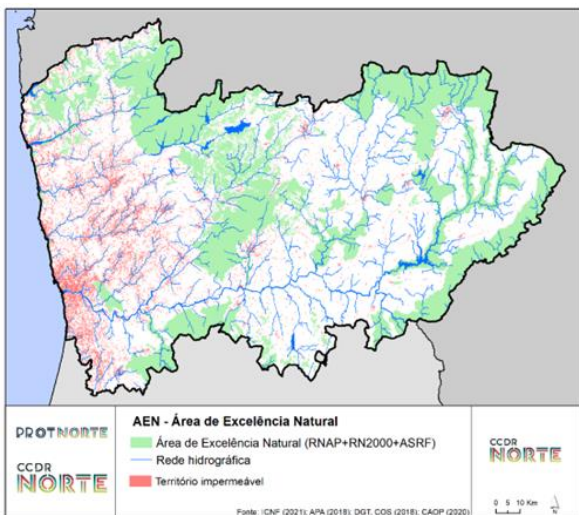
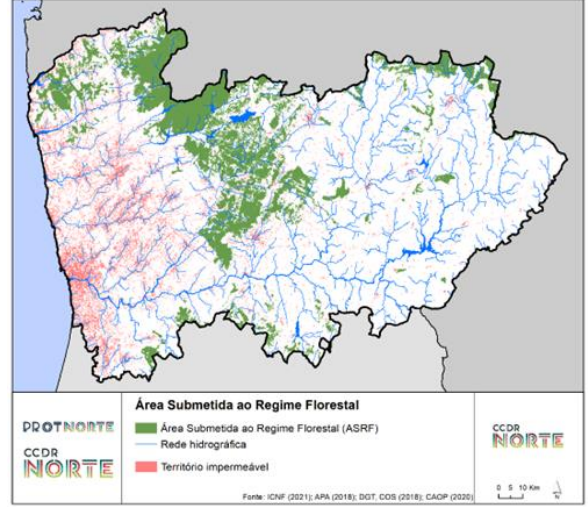
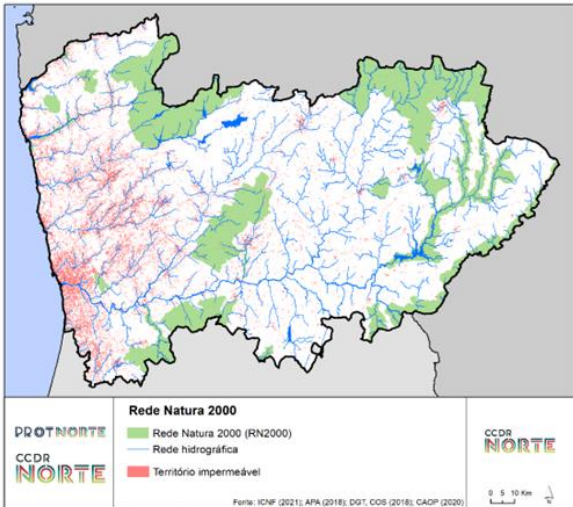
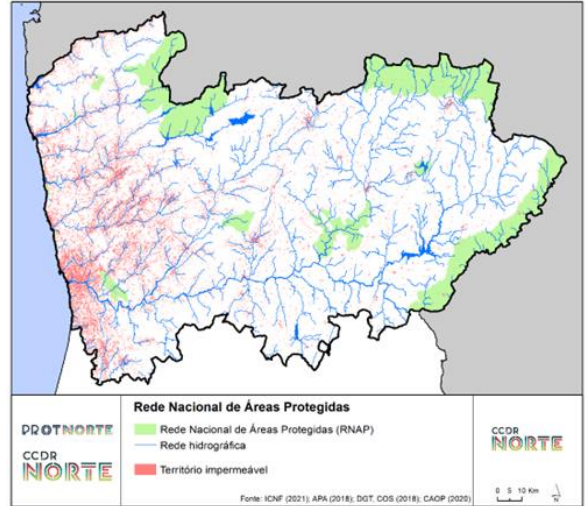
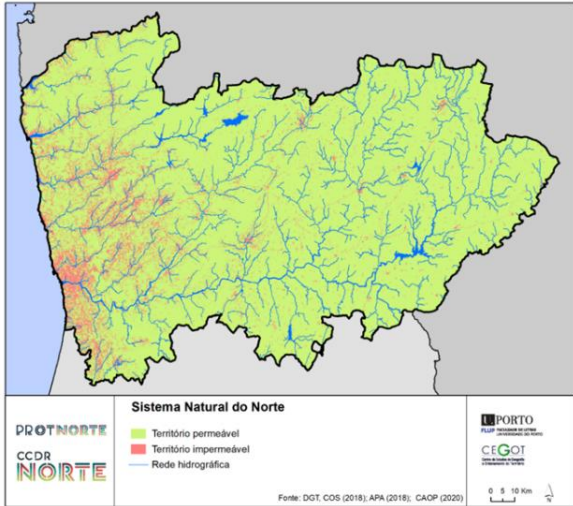
Consagrar uma Área de Excelência Natural, priorizando-se a delimitação de uma Área de Excelência Natural (AEN), correspondente à agregação de três tipologias de áreas, que congregam os valores fundamentais do Capital Natural. As usuais duas primeiras e uma terceira, até hoje subalternizada e desvalorizada:

- a) A RNAP – Rede Nacional de Áreas Protegidas, com os 13 parques e paisagens protegidas, ocupando cerca de 260.000 hectares, que correspondem a 12% do território do Norte e a 35% do total da RNAP Continental;
- b) A RN2000 – Rede Natura 2000, com as 19 Zonas Especiais de Conservação (ZEC) e Zonas de Proteção Especial (ZPE), reconhecidas a nível comunitário, e que ocorrem no único território do País que integra a diversidade conferida por duas regiões biogeográficas –Atlântica e Mediterrânea –, ocupando cerca de 450.000 hectares, que correspondem a 21% do território do Norte e a 24% do total da RN2000 Continental;
- c) A ASRF – Área Submetida a Regime Florestal, com vários Perímetros Florestais, a mais antiga figura legal (a sua génese data de 1901), e que ainda permanece em vigor e que, na sua origem, também teve por base objetivos de conservação do solo e da água, através da florestação destas áreas, ocupando mais de 300.000 hectares, que correspondem a 15% do território do Norte e a 59% do total da ASRF Continental. A maioria desta área (98%) corresponde a espaços comunitários, designados por baldios, representando de *per se* 45% da AEN. Os baldios, por via da sua dimensão e importância na conservação da natureza, na produção agroalimentar de excelência, na produção florestal, e pela especificidade da sua constituição e natureza legal, encerram um extraordinário potencial de intervenção.

Na AEN, que representa 671.000 hectares e 32% da região, interessa consagrar, por via do ordenamento e de políticas públicas focadas na primazia da sustentabilidade, uma maior eficiência ambiental, assegurando, simultaneamente, a equidade económica, e permitindo que aqueles que desenvolvem atividades produtivas nestes territórios tenham oportunidades de acesso/criação/auferição de um rendimento justo, suficientemente compatível com o condicionamento legal existente, decorrente da supremacia ambiental que é conferida e reconhecida a estas áreas.

Reconhecer a importância de uma Área de Produção Agroalimentar e Florestal (APAF), que representa cerca de 1.300.000 hectares e 61% da região, e é uma área estratégica para a garantia do bom desempenho dos ciclos da água e do carbono, assegurando a disponibilidade para o consumo de água na agricultura e floresta, promovendo a conexão entre as zonas de cabeceiras das bacias hidrográficas da AEN e as áreas urbanas, onde predomina o consumo final para múltiplos fins. Revela-se indispensável reforçar aqui o desenvolvimento da atividade económica de base primária – produção vegetal e animal –, assim como fomentar a produção de energias renováveis e a exploração de recursos minerais, preferencialmente os que incluam os processos produtivos que valorizem toda a cadeia de valor associada.

Constituir e adensar uma Rede Periurbana de Espaços Naturais (RPEN), composta pelas áreas não impermeabilizadas adjacentes aos principais centros urbanos do Norte, e que devem ser assumidas como potenciais para a criação de uma efetiva RPEN que, atualmente, não detém representação cartográfica enquanto estrutura coesa. Impõe-se, assim, consagrar um ordenamento e a adoção de políticas públicas que garantam a equidade ambiental, permitindo que aqueles cuja vida diária os mantém distantes dos espaços naturais, tenham igualdade de oportunidades na fruição de uma envolvente naturalizada e saudável, obtendo-se desta forma uma maior eficiência social na aplicação das políticas públicas.



1.2. Promover uma natureza sustentável valorizada por todos

O Norte representa, a nível do Continente, 35% da RNAP, 24% da RN2000 e 59% da ASRF, num total de mais de 670.000 hectares de espaços prioritários assumidos como AEN, naturalmente privilegiados para a natureza (habitats, fauna e flora), e onde esta se encontrará em melhor condição de conservação.

Os valores de habitats, fauna e flora presentes não se esgotam na AEN. Nos restantes perfis territoriais identificados, apesar de distintos na sua condição de base quanto aos valores naturais, são imprescindíveis no cumprimento das metas estabelecidas internacionalmente, advindo daí a oportunidade de proteger um mínimo de 30% da superfície terrestre, e contribuir para alcançar a meta de um terço de proteção estrita das áreas protegidas até 2030.

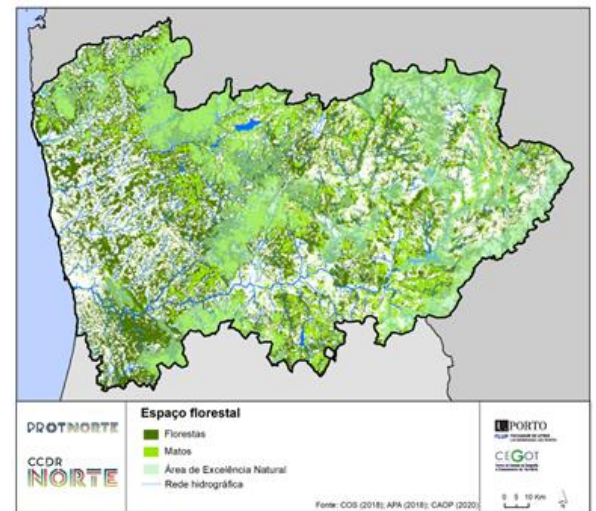
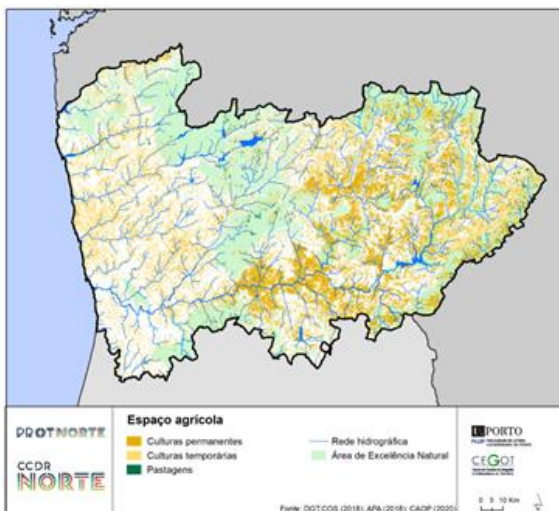
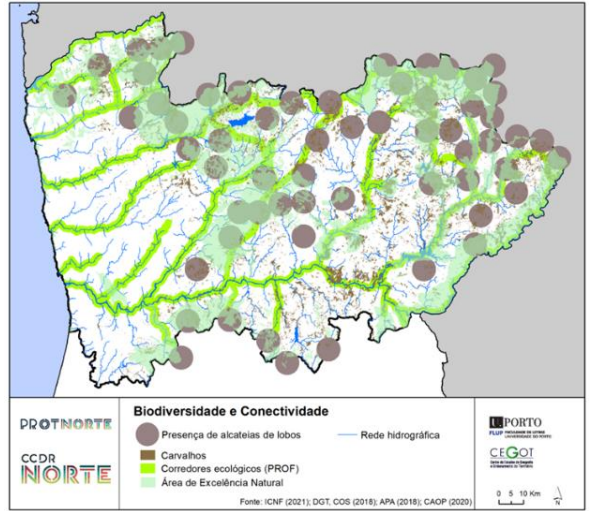
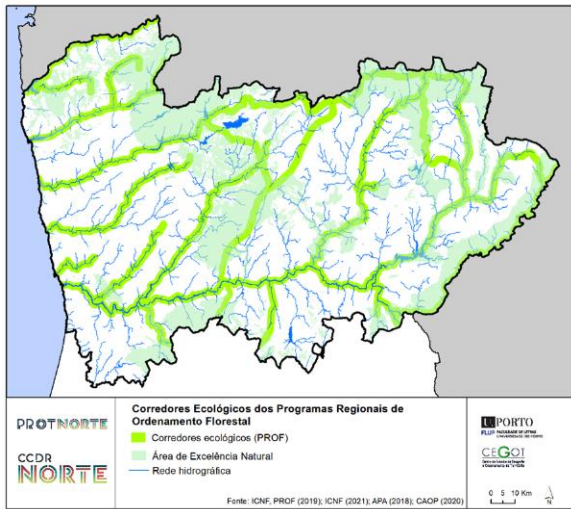
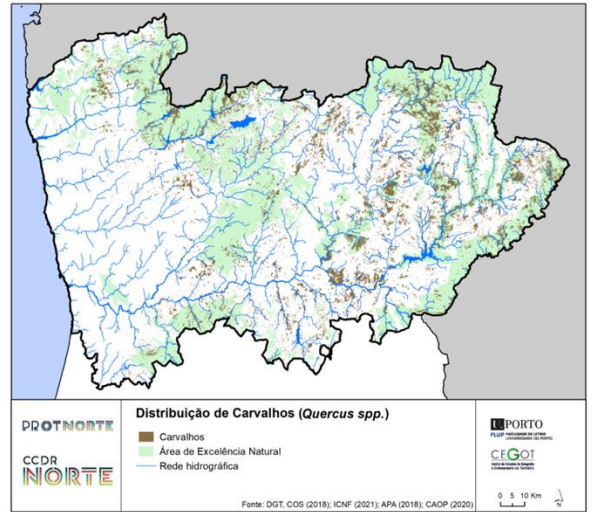
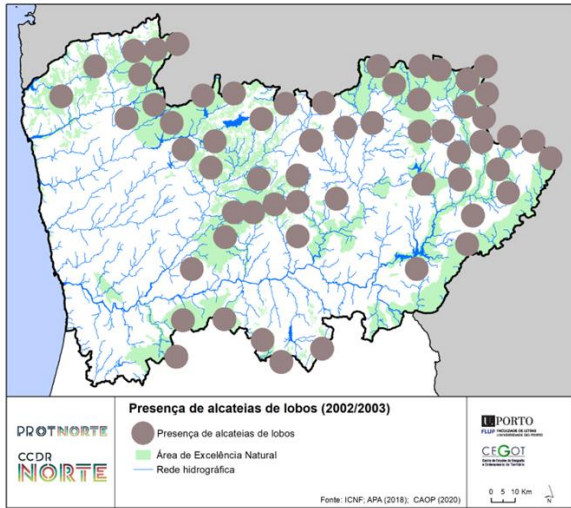
Pretende-se conferir uma maior sustentabilidade ambiental aos vários territórios e, em simultâneo, garantir a sua equidade ambiental e intergeracional, apontando-se para tal as seguintes medidas:

Priorizar as ações de conservação/manutenção dos ativos naturais prioritários, garantindo uma permanente monitorização e intervenção, nos *hotspots* da biodiversidade, sobretudo localizados na AEN, assegurando a sua boa condição de conservação no tempo e no espaço, diminuindo potenciais riscos, sem prejuízo da necessidade de ações de conservação e mesmo de restauro específicas. Conceber e operacionalizar intervenções em áreas nos restantes perfis territoriais (APAF e RPEN), de acordo com a sua condição de estado de conservação.

Restaurar habitats e promover a **conetividade da flora e fauna**, invertendo a tendência de perda de biodiversidade, agravada em face das projeções conhecidas do impacte das alterações climáticas, o que implica privilegiar intervenções de regeneração e de restauro de habitats e de espécies da flora e fauna prioritárias, bem como assegurar, através do planeamento e da gestão, a salvaguarda das áreas críticas para garantir a conectividade natural na AEN, e desta com as regiões adjacentes – Centro, Galiza, e Castela e Leão –, na medida em que esta conectividade inter-regional é absolutamente vital para algumas espécies (p.e., o lobo).

É previsível que a maior intervenção ocorra na APAF, em territórios rurais, maioritariamente de baixa densidade, onde o abandono por parte dos empresários agroflorestais é uma realidade.

Promover uma agro-silvo-pastorícia sustentável, identificada que está a forte relação/coexistência da maioria dos valores naturais de habitat, flora e fauna com os sistemas agro-silvopastoris extensivos e, nalguns casos, a dependência direta entre si. Com efeito, a AEN coincide, em larga medida, com os solares das raças autóctones da Cachena, da Barrosã, da Minhota, da Maronesa, da Arouquesa e da Mirandesa, bem exemplificativo da coincidência destas duas áreas de excelência – natural e agroalimentar –, reconhecidas a nível europeu. Interessa, pois, integrar as políticas que suportem, em simultâneo, ambas as áreas de excelência identificadas. Tal terá que se consubstanciar no reforço do apoio aos sistemas extensivos de pecuária, às medidas de política especificamente dirigidas a estas realidades agrícolas, por via das medidas agroambientais. Impõe-se toda uma reorientação das restantes medidas, em particular a adoção dos regimes de uso do solo que confirmam condições para o exercício da atividade em condições de equidade económica com os outros produtores já que são, afinal, contribuintes líquidos para a manutenção daqueles espaços em boa condição ambiental/natural. Já no que diz respeito à produção florestal, importa aumentar a área florestada, apoiando os novos povoamentos e uma boa gestão da regeneração natural. Por outro lado, os sistemas de agricultura de maior valor acrescentado, sobretudo localizados na APAF, terão de evoluir no sentido de uma maior eficiência no uso dos agroquímicos, com uma mecanização e gestão da água otimizadas.



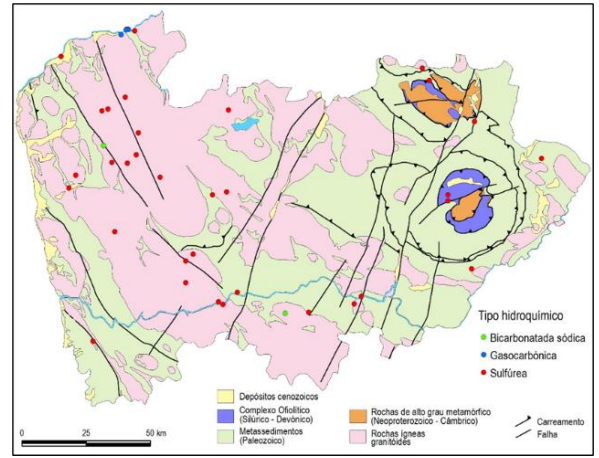
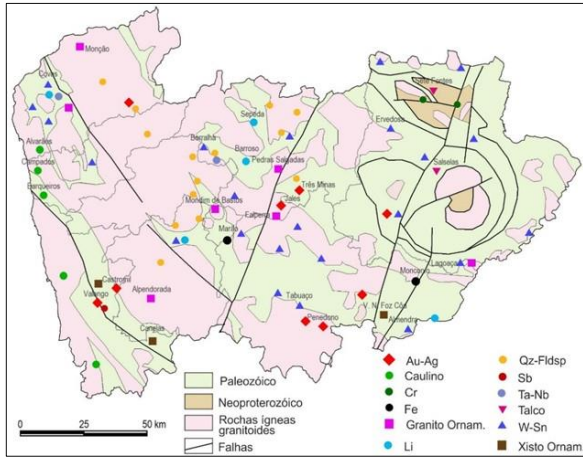
1.3. Assegurar a conservação da água e do solo e uma gestão sustentável dos recursos geológicos

A água é indispensável à vida em todas as suas formas, à preservação dos ecossistemas e da biodiversidade, ao metabolismo urbano e às atividades económicas, sendo frequente a existência de competição pelo uso das disponibilidades. O solo, enquanto recurso vivo contém uma enorme biodiversidade não visível e é o suporte físico essencial à produção primária, agroalimentar e florestal dependente da sua fertilidade. Detém, ainda, um papel fulcral no ciclo da água e na retenção de carbono, sendo o principal contribuinte positivo para se alcançar o objetivo da neutralidade carbónica na região. Em contexto de mudança climática, com a emergência de um “novo clima de seca”, a água e o solo constituem recursos ainda mais determinantes para a perenidade e valorização dos territórios, sendo necessário atuar preventivamente no desenvolvimento de estratégias de minimização e de adaptação, nomeadamente daquelas que permitam contrariar a redução e a irregularidade das disponibilidades hídricas, bem como a perda e a deterioração da qualidade dos solos. Os recursos geológicos são também componentes do capital natural do Norte que, desde sempre, foram objeto de exploração, e cuja intensidade e foco responderam aos diferentes ciclos de procura, nacionais e internacionais. Atualmente, estes recursos estão a ser objeto de um renovado interesse por via das necessidades associadas à transição energética, devendo ser encontradas soluções para a sua exploração que não comprometam a integridade e sustentabilidade dos territórios em que ocorrem. Nesta perspetiva, apontando-se como objetivos prioritários:

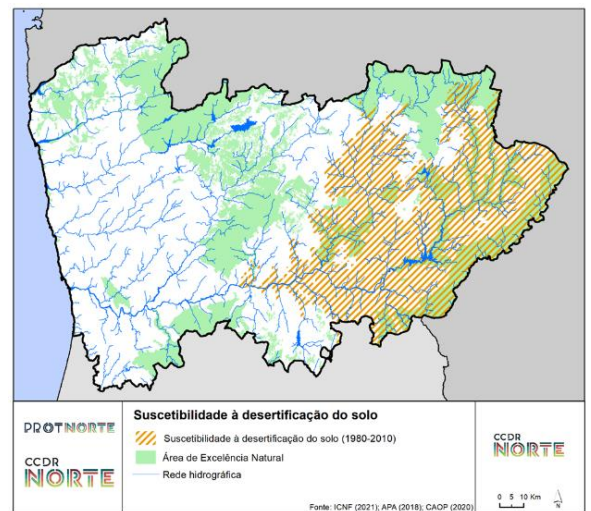
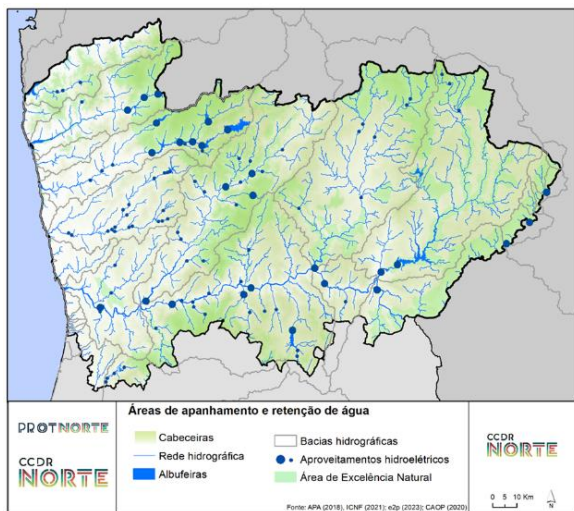
Promover a infiltração e a retenção de água no solo, de modo a assegurar, por via do ordenamento e gestão do uso e ocupação do solo, a função das cabeceiras das bacias e sub-bacias hidrográficas, contribuindo para o reforço da infiltração e reserva de água no solo e subsolo. No nordeste da região a situação merece atenção especial face à escassa precipitação e conseqüente diminuta recarga dos aquíferos por infiltração direta em rochas fissuradas. Importa preservar e incrementar a capacidade de retenção e de infiltração da água, através da contenção da impermeabilização e da preservação e promoção do coberto vegetal que melhor contribua para essas funções.

Aumentar a capacidade de armazenamento da água, assegurar a continuidade e os fluxos dos cursos de água, já que ao Norte se encontra associado um padrão diferenciado de disponibilidades hídricas, quer espacial, quer sazonal, pelo que importa criar as condições para que todo o território disponha da água de que necessita para as diversas utilizações, ao longo de todo o ano hidrológico. Revela-se, pois, indispensável promover o aumento da capacidade de armazenamento aproveitando as albufeiras existentes, através de uma melhor gestão dos volumes armazenados, e criando outros reservatórios, *offline*, prioritariamente onde a escassez é fator mais limitante, como é o caso do Douro e das Terras de Trás-os-Montes. Importa melhorar a conectividade da rede hidrográfica, para que o sistema de comunicação e transporte da água até aos principais centros de consumo urbano e industrial seja assegurada, bem como renaturalizar os leitos e as margens para reduzir os efeitos das cheias e inundações. Simultaneamente, a gestão do consumo mais eficiente nas produções agroflorestais e a realização de intervenções de regeneração e renaturalização da mata ripícola revelam-se indispensáveis para uma gestão mais eficiente da água.

Conter os processos de desertificação do solo, uma vez que o problema da desertificação é já significativo e crescente, em particular em Trás-os-Montes, e tem hoje um impacto determinante nos ciclos da água e do carbono. Esta circunstância é agravada pelos riscos recorrentes dos incêndios rurais e o seu impacto na perda de solo já equacionados no âmbito do Sistema de Gestão Integrada de Fogos Rurais (SGIFR). Desenvolver conhecimento e apoiar sistemas agroflorestais de maior valor acrescentado dos seus produtos, que façam um uso mais eficiente dos recursos naturais e possam contribuir positivamente é um dos desígnios desta releitura territorial do Sistema Natural.



Recursos minerais mais relevantes (pontos correspondem a ocorrências de grande dimensão ou a densas aglomerações de ocorrências) e Localização de potenciais recursos hidrogeológicos: ocorrências hidrominerais – nascentes (adaptado da Carta Geológica de Portugal, à escala 1/1000 000). Fonte: LNEG, 2022.



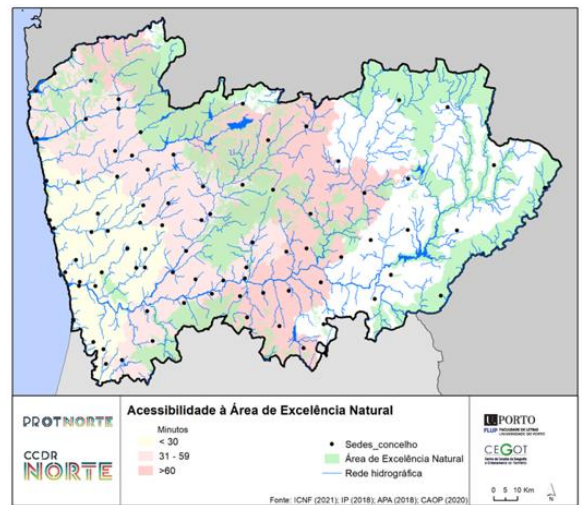
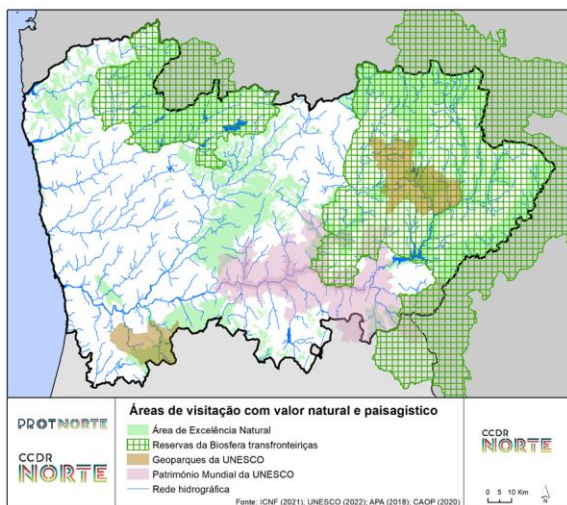
1.4. Reforçar a interação entre a Sociedade e a Natureza, uma Saúde única de todos para todos

A assunção de que só há uma saúde, humana, animal e ambiental, que todas estão interligadas e carecem de uma intervenção integrada ao nível do Planeta é o novo paradigma que orientou as Nações Unidas quando declarou a Iniciativa “*One Health*”¹. Nesse sentido, é fundamental propiciar as condições para que seja máxima esta interação entre a Sociedade e a Natureza, pois só se protege e/ou valoriza o que se (re)conhece - conhecer no seu sentido mais lato, que tanto significa aprendizagem como informação, mas igualmente o contacto direto e frequente com a Natureza e o desfrute dessa Oportunidade. Nesse sentido, o Norte possui uma condição privilegiada, na medida em que à AEN acresce ainda um conjunto de outras áreas de visitação com valor natural e paisagístico de reconhecimento mundial pela UNESCO, designadamente o Património Mundial, os Geoparques e as Reservas da Biosfera. Priorizam-se, por tal, os seguintes objetivos:

Reforçar a capacidade de visitação dos espaços naturais, criando e reforçando infraestruturas de visitação e estadia orientadas para todos, incluindo jovens, idosos, migrantes, e grupos económica e socialmente desfavorecidos nos espaços naturais existentes na AEN.

Desenvolver programas de educação ambiental e de Parques Saudáveis & Pessoas Saudáveis, através do desenvolvimento de programas de educação ambiental de curta/longa duração, adaptados em função da proximidade dos utentes potenciais. Desenvolver programas de Parques Saudáveis & Pessoas Saudáveis (*Healthy Parks & Healthy People*)² devidamente adequados aos distintos públicos-alvo expetáveis nos distintos perfis territoriais.

Desenvolver uma maior oferta de serviços de suporte à visitação, num contexto de criação de oportunidades para o desenvolvimento de uma economia de serviços associada à natureza e à sua visitação, e perante a necessidade de garantir respostas que ultrapassem as do setor público designadamente no âmbito da RNAP.



¹ <https://www.who.int/europe/initiatives/one-health>

² <https://www.europarc.org/nature/healthy-parks-healthy-people-europe/>

1.5. Conhecer as vulnerabilidades, diminuir os riscos e aumentar a resiliência

“A seca, as cheias, a erosão do litoral, as vagas de frio, as ondas de calor, os incêndios florestais, a desertificação e o despovoamento vão tornar-se mais evidentes, pelo que é fundamental aumentar a resiliência e a capacidade adaptativa das populações e das atividades, numa lógica de prevenção, proteção e acomodação, de redução de vulnerabilidades e riscos existentes e de recuperação face a eventos extremos.” (PNPOT, 2019)³.

Para além do fator demográfico e do abandono rural que limita em definitivo algumas das soluções que possam ser equacionadas para a perpetuidade da ocupação e atividades do território, as vulnerabilidades do Norte são já conhecidas. Para as diminuir interessa criar condições para:

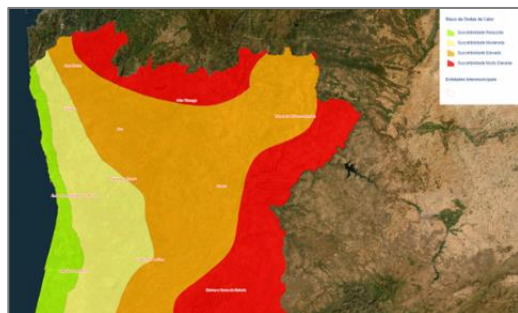
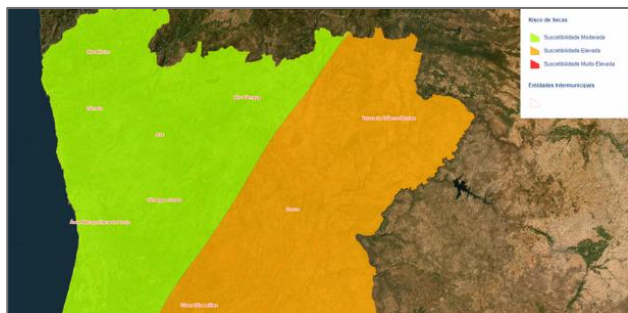
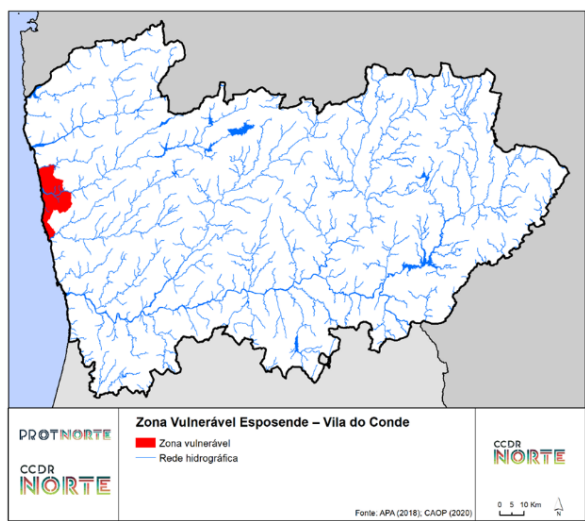
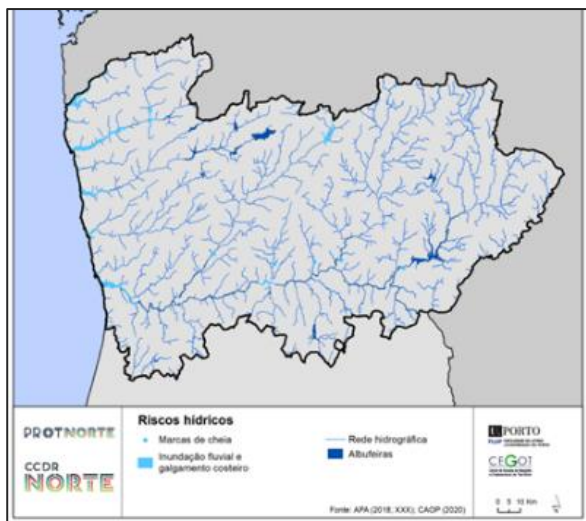
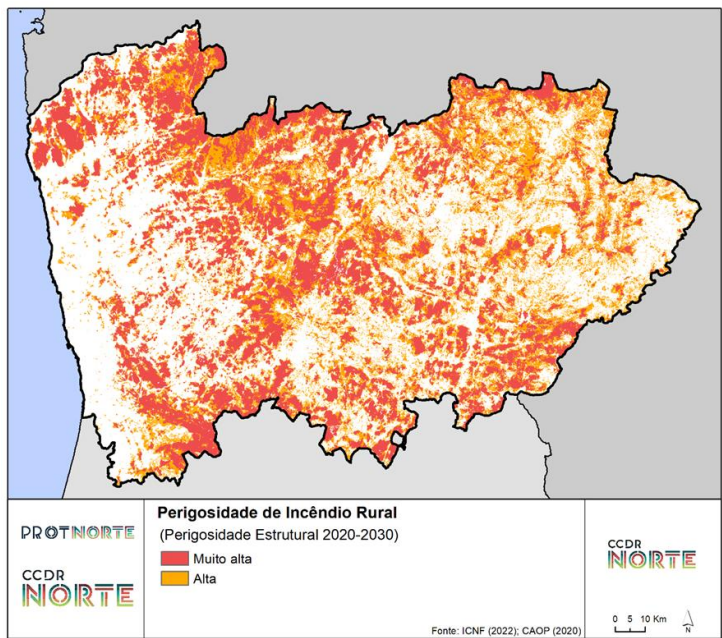
Proteger o Norte dos incêndios rurais severos, o que constitui um objetivo fundamental para contrariar os efeitos devastadores ao nível da perda de vidas humanas, de bens materiais, dos recursos florestais e agropecuários, da manutenção da produtividade do solo, da preservação da biodiversidade, da qualidade das massas de água e da contenção das emissões de carbono.

Adaptar o Norte aos efeitos das cheias e inundações fluviais e de galgamentos costeiros, mantendo a capacidade de retenção e infiltração nos trechos superiores e intermédios das bacias, impedindo novas intervenções de impermeabilização, promovendo a melhoria do escoamento, restaurando a conectividade fluvial e renaturalizando as áreas contíguas às linhas de água, bem como aumentando a capacidade de armazenamento através da criação de reservatórios *offline*.

Assegurar a manutenção do bom estado qualitativo das massas de água, qualidade esta que está fortemente condicionada pelas utilizações diretas e indiretas, importando adotar boas práticas agropecuárias e as melhores soluções tecnicamente disponíveis de tratamento das águas residuais provenientes das utilizações urbanas e industriais.

Adaptar o Norte à seca e às ondas calor, adaptação que implica a implementação de boas práticas de gestão de água na agricultura, na indústria e no setor urbano para prevenção dos impactes decorrentes de fenómenos de seca e de escassez. Simultaneamente, a redução da vulnerabilidade das áreas urbanas às ondas de calor e ao aumento da temperatura máxima exige a implementação de infraestruturas verdes com revestimento vegetal resistente à seca e a criação de bacias de retenção de água, a renaturalização e recuperação da permeabilidade de pavimentos, e a criação de zonas de sombreamento.

³ https://pnpot.dgterritorio.gov.pt/sites/default/files/SQ_Vconc_PNPOT_0.pdf



Risco de Secas – Zoom à Região do Norte
Fonte: ANEPC <http://www.pnrrc.pt/index.php/geo/>

Risco de Ondas de Calor – Zoom à Região do Norte

Relação entre o Sistema Natural e os Fatores Distintivos

Água e o Sistema Natural

É um balanço positivo de máxima eficiência:

Positivo porque diminui a erosão do solo, aumentando a infiltração e permitindo um impacto positivo nas águas de superfície por aumento da capacidade efetiva do sistema de armazenamento das albufeiras (mais água e menos assoreamento) do Norte, e que se encontra maioritariamente na AEN. Nos restantes perfis territoriais espera-se igualmente um impacto positivo pela melhor gestão da água, quer no seu consumo agroflorestal na APAN, quer no seu transporte e regulação até ao consumidor final doméstico e industrial nos centros urbanos. A RPEN contribuirá positivamente para todo o trabalho de regularização e prevenção junto dos centros urbanos.

Positivo porque são propostas soluções de ocupação do solo e do coberto vegetal de sistemas agro-silvopastoris extensivos de baixo custo (porque já instalados, de baixa manutenção e de baixo consumo) ou, no caso da APAF, pelo esforço de adaptação das empresas a um novo paradigma, seja ao nível da melhoria da eficiência de rega por tecnologias e equipamentos de rega, seja pela substituição de cultivares e/ou de culturas mais adaptadas à escassez e/ou de maior valor acrescentado, seja pela deslocalização das culturas na região para zonas mais adaptadas. Ao nível da RPEN, a melhoria do coberto vegetal com soluções de baixo consumo, edafoclimaticamente adequadas, terá igualmente um impacto positivo.

Positivo também porque aumenta a disponibilidade de água a longo prazo, ao maximizar a infiltração nas áreas das cabeceiras das principais bacias hidrográficas, em particular os aquíferos do setor do Noroeste (Minho e Trás-os-Montes ocidental).

Energia e o Sistema Natural

É igualmente um balanço positivo de máxima eficiência:

Positivo quando aproxima a nova produção de energia renovável ao consumo nos locais mais remotos, diminuindo custos de rede e de distribuição, e tornando mais clara a relação custo/benefício dos interlocutores destes territórios.

Positivo quando ocupa espaços de menor potencial (produtivo, natural, etc.), e quando geridos de forma integrada e compatível com as outras funções do território, em particular os sistemas agro-silvopastoris extensivos de baixo custo, que já de si são de baixo consumo de energia).

Neutralidade Carbónica e o Sistema Natural

É um balanço positivo de máxima eficiência:

Positivo porque a expectativa de se aumentar a área de floresta com gestão certificada, a manutenção dos sistemas agro-silvopastoris extensivos de montanha e a evolução para uma agricultura de maior valor acrescentado, com menor mobilização do solo e menos utilização de agroquímicos terá um impacto direto nos stocks de carbono.

Positivo porque as soluções de ocupação do solo e do coberto vegetal aqui propostas, quando conjugadas com a implementação de uma gestão integrada de fogos rurais, irão diminuir as emissões de forma significativa.

Positivo se estabelecida uma relação clara de gestão integrada do carbono nas cadeias de valor entre a produção agroalimentar desta área de carga positiva e a respetiva transformação, distribuição e venda destes produtos de carga negativa, tornando o sistema mais responsável, retroalimentando positivamente a produção agroalimentar (pelo aumento do sequestro de carbono) decorrente da responsabilidade de neutralidade carbónica dos sistemas do fim da fileira (pela compensação das emissões não possíveis de mitigação).

Demografia e o Sistema Natural

É o fator distintivo de balanço claramente negativo:

Negativo porque uma parte significativa do Sistema Natural assenta em territórios hoje classificados de baixa densidade populacional que mais não são que as principais áreas de êxodo rural e emigração desde a década de 60 do século passado.

Negativo porque os sistemas agro-silvopastoris extensivos destes territórios que se pretendem agora apoiar foram, até agora, preteridos na maioria das políticas públicas de gestão do território.

Negativo porque, por mais que sejam bem-sucedidas as políticas públicas de apoio aos territórios de baixa densidade (seja por natalidade, por imigração, por aumento/ melhoria dos serviços básicos, por melhoria do resultado da atividade económica, etc.), existe sempre o direito e o potencial anseio daqueles que ali nasceram de sair e procurar uma alternativa para além desses territórios.

Negativo porque, por mais que se racionalizem estes sistemas extensivos com soluções tecnologicamente avançadas e menos dependentes de mão de obra, eles dependem sempre de uma massa crítica humana que os gira, com conhecimento e competências de gestão dos mesmos.

Contudo, mantém-se uma palavra de esperança, porque não se está a tratar de recuperar algo que já não existe, mas antes de inverter o ciclo de abandono destes sistemas agro-silvopastoris extensivos, que até há bem pouco tempo ocuparam o território, através de políticas públicas que deem uma nova centralidade a estes espaços e a estes interlocutores, e o seu reconhecimento global pela Sociedade. Não se trata de repor densidades demográficas, mas antes de consagrar o direito a permanecer na sua terra natal em condições de equidade e acesso a idênticas oportunidades, aqui associadas às especificidades desses territórios.



Sistema Social

D2.

Um Norte mais inclusivo,
justo e equitativo para
todos

Enquadramento

Num contexto de profundas desigualdades espaciais, económicas e sociais, é fundamental o desenvolvimento de abordagens territoriais integradas que permitam potenciar o uso e o aproveitamento dos recursos, procurando igualmente promover processos inclusivos, integradores e multiescalares. Este desafio é central no âmbito da política territorial, na medida em que é urgente contrariar as desigualdades socio-espaciais tendo como referência os princípios de coesão territorial, equidade e justiça espacial. Responder a este desafio passa por reconhecer que no Norte coexistem contextos sociais de grande diversidade, onde emergem vulnerabilidades e desigualdades com características e intensidades díspares.

No quadro das políticas sociais em Portugal, a habitação tem sido persistentemente negligenciada. Por um lado, pela falta de respostas públicas e, por outro, pela incapacidade do mercado em promover habitação acessível. As carências habitacionais e as dificuldades de acesso ao mercado habitacional foram-se acumulando, atingindo não só as famílias de rendimentos mais baixos, como também as de rendimentos intermédios. As condições de habitabilidade também comprometem o direito à habitação de um grande número de famílias, devido a situações de degradação do edificado, sobrelotação dos alojamentos e falta de condições de conforto e habitabilidade. Em termos territoriais, emergem vulnerabilidades cruzadas e necessidades que devem ser ponderadas.

Nos contextos educativos, há tendencialmente diferenças que se sobressaem entre os territórios mais densos e urbanos e os territórios de menor densidade. Os territórios mais urbanos evidenciam uma oferta e uma procura educativa e formativa mais diferenciadas e melhores comportamentos quanto ao sucesso escolar. Os territórios menos densos apresentam uma conjuntura menos favorável nas dimensões analisadas (inovação, diversidade de oferta e de procura educativa e formativa, sucesso escolar e contexto social). A atuação no domínio da educação e formação deve, por isso, estar territorialmente enraizada e desenvolver uma ação integrada e multiescalar.

As evidências territoriais, reafirmam também a persistente desigualdade territorial no acesso aos cuidados de saúde e ao nível dos próprios resultados em saúde, acentuando a diferenciação territorial. Por um lado, os territórios mais urbanos e com populações mais jovens, com maiores níveis de acesso à saúde e condições mais prósperas, mas que revelam comportamentos de maior risco (ex. tabaco, álcool). Por outro, os territórios de menor densidade, socialmente mais envelhecidos evidenciam uma grande diversidade de doenças e incapacidades associadas naturalmente ao processo de envelhecimento. São também territórios que, pela sua posição mais remota, dispõem de menor acesso a cuidados e serviços de saúde. Assim, a ação sobre o domínio da saúde não pode ser alheia a estas dissemelhanças territoriais.

Torna-se evidente que na região a segmentação social manifesta-se territorialmente com intensidades e perfis espaciais heterogéneos. Deste modo, a atuação terá de atender a um conjunto de ações prioritárias, por forma a reduzir os níveis de pobreza e de exclusão social, aumentando a equidade de oportunidades e a igualdade de direitos dos cidadãos (à habitação, saúde, educação, cultura e aos rendimentos), independentemente da condição socioeconómica e geográfica, nacionalidade, idade, género, etnia ou outra situação. A diversidade e especificidade das expressões territoriais das carências na região, exigem instrumentos e medidas flexíveis capazes de dar uma resposta contextualizada nos territórios. Várias situações críticas emergem que precisam de ser geridas numa perspetiva inclusiva, evitando a segmentação social e as injustiças espaciais.

2.1. Melhorar o acesso à habitação e as condições de habitabilidade

O Norte apresenta um parque habitacional onde predomina a habitação própria, sendo o arrendamento residual e insuficiente a provisão de habitação pública. Contudo, existe um contraste territorial em termos habitacionais, com áreas (como é o caso da aglomeração metropolitana e dos principais centros urbanos do noroeste) onde o acesso a uma habitação adequada aos rendimentos das famílias é, cada vez mais, difícil e outras (como é o caso das áreas do interior de menor densidade) que possuem uma boa acessibilidade, mas fracas condições de habitabilidade. No direito à habitação, uma política pública orientada para reduzir as desigualdades intergeracionais e socioeconómicas deverá, por um lado, facilitar as condições de acesso e, pelo outro, contribuir para a estabilidade da ocupação, considerando os vários regimes de acesso e permitindo, ao mesmo tempo, a flexibilidade necessária à mobilidade das famílias. A política pública de apoio à habitação própria incentivou a construção nova e fomentou a expansão suburbana. Assim, é necessário aumentar o apoio à reabilitação para preservar o património edificado e preservar os tecidos urbanos, prevenindo a insustentável expansão (sub)urbana. O aumento da eficiência energética nas habitações tem de ser também reforçado, dados os níveis de desconforto térmico registados. A prossecução deste objetivo estratégico deve atender às especificidades territoriais, explicitadas nas Cartas Municipais de Habitação e nos Planos Diretores Municipais, procurando responder aos seguintes objetivos.

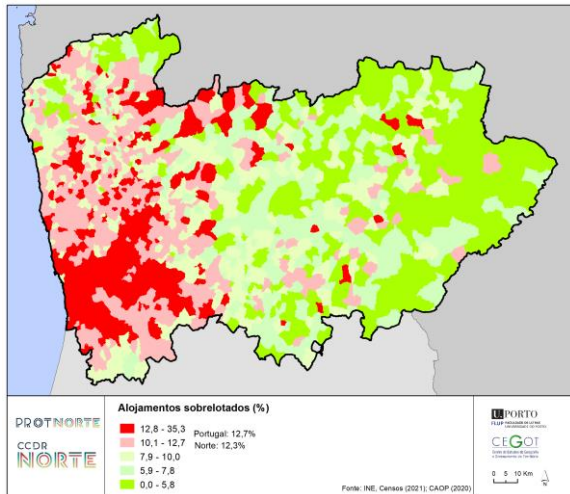
Melhorar as condições de habitabilidade – É prioritário fomentar a reabilitação do edificado, de forma a melhorar a infraestruturização e o conforto das habitações. O Governo e as Câmaras Municipais, têm aqui um papel fundamental, fomentando a reabilitação e apoiando através de benefícios fiscais as entidades públicas, cooperativas e promotores, conforme previsto na Lei de Bases da Habitação (LBH) e no Programa Reabilitar para Arrendar.

Resolver os problemas habitacionais das populações mais vulneráveis – É crucial alargar e requalificar a oferta pública de habitação tendo em vista satisfazer as necessidades das famílias que não têm assegurado o seu direito à habitação. Devem implementar-se medidas que aumentem a promoção e a qualificação da habitação apoiada para arrendamento (a ampliação do 1º direito), melhorem a integração socio-territorial dos alojamentos públicos, conforme previsto na LBH e que promovam a habitação destinada a grupos específicos (os sem-abrigo, as vítimas de violência doméstica) através da criação da Bolsa Nacional de Alojamento Urgente e Temporário.

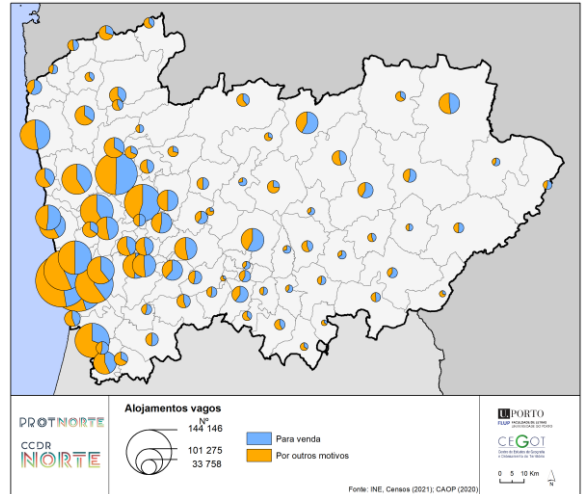
Aumentar o acesso à habitação da classe média-baixa e média e particularmente dos jovens adultos – As diferenças entre os ritmos de crescimento dos preços da habitação e dos rendimentos levantam dificuldades acrescidas no acesso à habitação, com importantes implicações para os jovens adultos, as (re)composições familiares, ou as necessidades decorrentes da mobilidade residencial ou da atração de imigrantes. Assim, é necessário aumentar a oferta de alojamentos a preços acessíveis (através do Porta 65-jovem, dos Programas de Arrendamento Acessível e Chave na Mão ou de benefícios fiscais para arrendamento de longa duração, previstos na LBH) destinada a diferentes públicos, cuja fixação na região é de interesse geral. As Câmaras Municipais têm um papel decisivo como principal agente de definição do solo urbano e promoção do planeamento urbano, tanto a nível fiscal como regulamentar, de forma a garantir o acesso a habitação. É crucial a nível local, o envolvimento dos agentes do setor público, imobiliário e cooperativo.

Promover a inovação na habitação – Disseminar a eficiência energética e o autoconsumo de energia nas habitações, e promover soluções habitacionais mais sustentáveis e mais ajustadas às preferências e características das populações (idosos, jovens e imigrantes) são desafios transversais em termos territoriais.

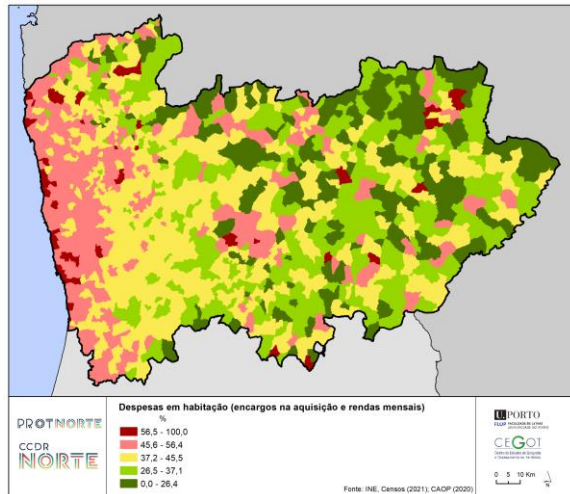
Alojamentos familiares clássicos de residência habitual sobrelotados



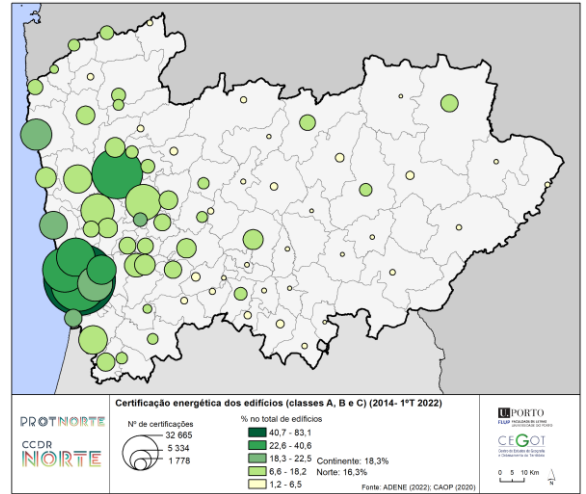
Alojamentos vagos



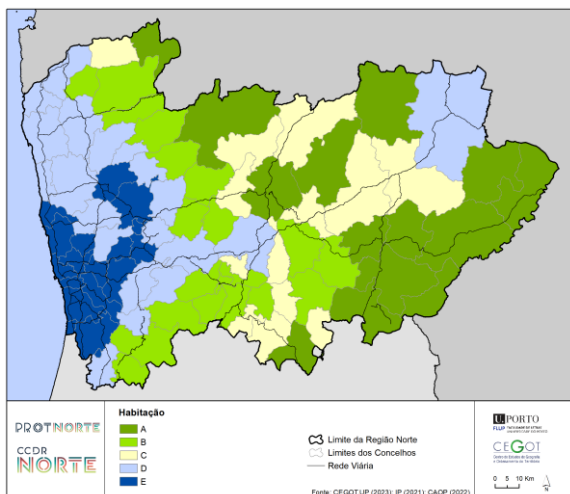
Despesas com a habitação (encargos e rendas mensais)



Certificação energética dos edifícios (classes A, B e C)



Habitação: desafios territoriais diferenciados



A - Territórios com bom acesso à habitação, com um edificado antigo e ocupado por proprietários sem encargos que, por vezes, apresenta más condições habitacionais, eventualmente desocupado, com má acessibilidade digital e muito baixa eficiência energética.

B - Territórios com bom acesso à habitação, mas onde existem situações de fracas condições de habitabilidade, com má acessibilidade digital e baixa eficiência energética.

C - Territórios com razoável acesso à habitação, boa qualidade habitacional, mas com situações de carência energética e, comparativamente, com razoável acessibilidade digital.

D - Territórios com dificuldades de acesso à habitação, o edificado é recente, o parque evidencia boas condições habitacionais, e a acessibilidade digital e a eficiência energética são comparativamente melhores. Persistem, no entanto, algumas situações habitacionais problemáticas.

E - Territórios com um acesso à habitação muito difícil, onde os contextos espaciais exibem condições habitacionais variáveis, com persistência de situações de precaridade habitacional, no entanto os territórios têm a dinâmica construtiva mais recente e melhor preparada em termos de acessibilidade digital, e onde se tem procurado dinamizar maior número de projetos de eficiência energética.

2.2. Promover a equidade e a justiça educativa

A região exibe uma grande diversidade de contextos educativos locais/municipais. Tendencialmente, os principais aglomerados urbanos, evidenciam contextos educativos mais favoráveis, com uma oferta e uma procura educativa/formativa mais diversificada e melhores indicadores quanto ao sucesso escolar. Ainda assim, nestes territórios emergem vulnerabilidades e é grande a diversidade de contextos educativos intramunicipais. Por outro lado, os territórios de menor densidade evidenciam contextos educativos menos favoráveis, com menor diversidade de oferta e menor procura, assim como indicadores menos favoráveis quanto ao sucesso escolar.

Assim, a prossecução deste objetivo estratégico deve estar territorialmente enraizada, envolvendo as escalas local/municipal e intermunicipal. Neste sentido, deve-se atender às seguintes apostas:

Qualificar a oferta educativa e formativa, concluindo a reabilitação dos espaços e equipamentos, implementando, de forma generalizada, as “salas de aula do futuro” no ensino básico, secundário e profissional, e promovendo a valorização e formação dos docentes para a mudança metodológica, a transição tecnológica e a inovação pedagógica, proporcionando simultaneamente melhorias nos espaços, nos recursos e nos ambientes de aprendizagem.

Proporcionar a todos os alunos uma educação de qualidade (equidade educativa), criando-se as condições necessárias para que o seu desempenho se liberte dos constrangimentos resultantes da diversidade de contexto socioeconómicos locais e familiares (justiça educativa), facilitando a construção de trajetos educativos diversificados, promovendo o sucesso escolar e educativo e combatendo o abandono escolar precoce.

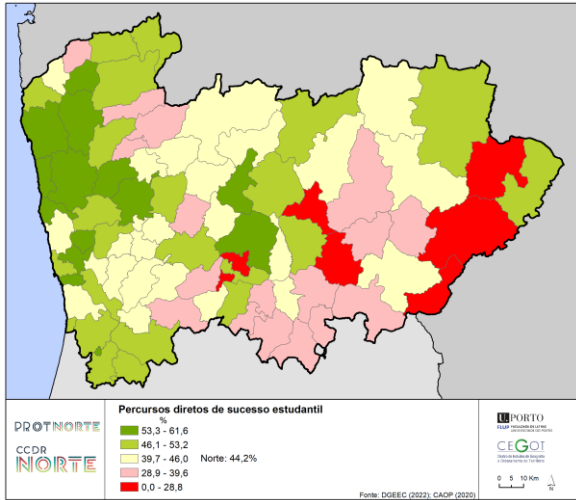
Aumentar e/ou ajustar e qualificar a oferta de formação profissional e de cursos de especialização e formação avançada pós-secundário, para responder às necessidades de formação e especialização intermédia que emanam dos diferentes sistemas socioeconómicos locais e intermunicipais, reforçando a aproximação com as estruturas económicas e a articulação com as apostas estratégicas da região (RIS3) e criando uma oferta diferenciadora, no sentido de antecipar as mudanças decorrentes da transição digital, energética, verde e da revolução industrial 4.0.

Reforçar a formação/aprendizagem ao longo da vida dos cidadãos, nomeadamente da população ativa, recuperar os jovens NEET para concluírem os seus percursos de educação e formação e proporcionar oferta formativa dirigida aos imigrantes ativos, de forma a tornarem-se digitalmente competentes, mais produtivos e empreendedores e a reforçar a flexibilidade e adaptabilidade face às transições socioeconómicas em curso, promovendo a inclusão.

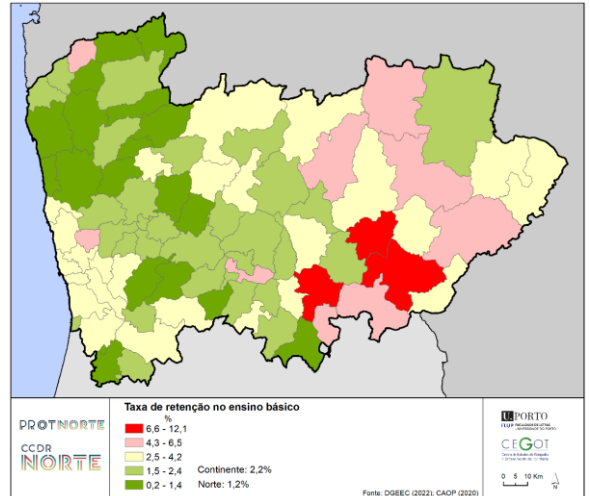
Impulsionar uma cultura de resolução de problemas, empreendedorismo e inovação ao longo de todo o processo de educação e formação profissional, ajustada às especificidades das comunidades educativas locais/municipais e intermunicipais, de forma a promover-se a autonomia, a criatividade e o empreendedorismo e a inovação em todos os níveis e sistemas de ensino, elementos essenciais para alavancar o bem-estar social e o desenvolvimento económico.

Reforçar a governança dos processos de decisão sobre a educação, formação profissional, especialização pós-secundário e formação ao longo da vida, mobilizando e valorizando as comunidades educativas locais, municipais e intermunicipais, em articulação com os níveis de governança intermédio e de topo, para reforçar a aderência dos sistemas de educação e formação com as reais necessidades e com uma visão partilhada do futuro quanto ao desenvolvimento social, económico e cultural de cada uma das comunidades territorialmente contextualizadas.

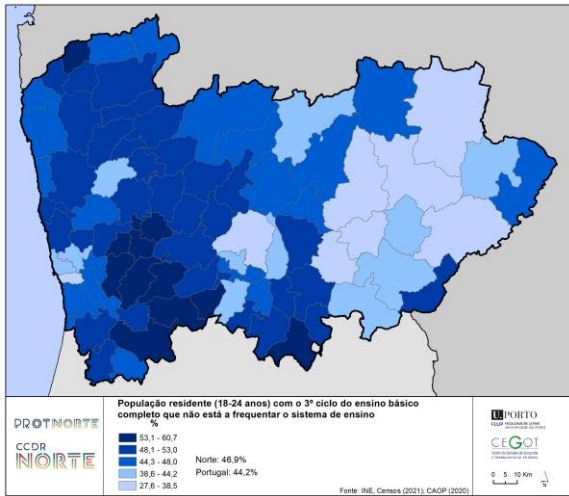
Percursos diretos de sucesso estudantil



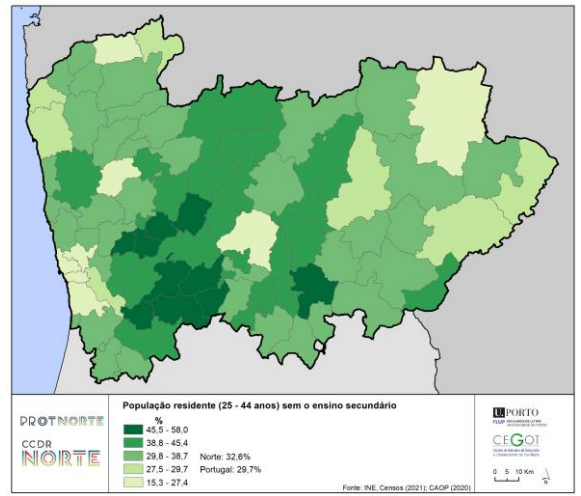
Taxa de retenção e desistência no ensino básico



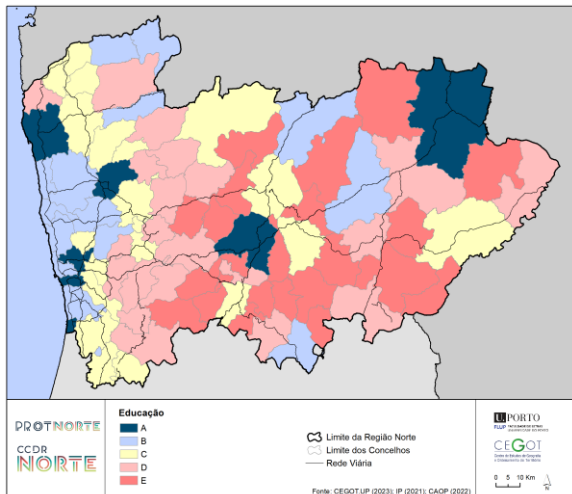
População dos 18-24 anos com o 3º ciclo do ensino básico completo que não está a frequentar o sistema de ensino



População dos 25-44 anos sem o ensino secundário



Educação: desafios territoriais diferenciados



A - Territórios educativos com um perfil muito inovador, próspero e resiliente, mas com vulnerabilidades que evidenciam contrastes internos significativos.

B - Territórios educativos com um perfil próspero, mas com vulnerabilidades associadas aos percursos diretos de sucesso estudantil.

C - Territórios educativos razoavelmente prósperos, mas com vulnerabilidades relacionadas com os baixos níveis de inovação, a perda de estudantes e a baixa frequência de cursos de formação de adultos e de dupla certificação.

D - Territórios educativos em transição com boas taxas de estudantes no ensino básico e secundário e razoáveis no ensino superior, mas com vulnerabilidades relacionadas com o contexto social muito desfavorável e perda de estudantes.

E - Territórios educativos vulneráveis, apesar da taxa de retenção no ensino básico muito baixa, emerge um retrato negativo em todas as restantes dimensões analisadas (inovação, diversidade de oferta e de procura educativa e formativa, sucesso escolar e contexto social).

2.3. Ganhar em saúde reforçando a inovação, a equidade e a resiliência populacional

O Norte possui uma cobertura expressiva de unidades funcionais de Cuidados de Saúde Primários (CSP), cuja distribuição geográfica evidencia uma maior concentração nos territórios onde se encontram os principais aglomerados urbanos. A oferta de Cuidados Hospitalares (CH) segue também esta heterogeneidade geográfica, observando-se a existência de diversos territórios com uma elevada percentagem da população a mais de 30min de um serviço de urgência.

De uma forma global, a análise de diversos indicadores de saúde (oferta e procura) existentes para a região permite definir diferentes perfis territoriais: desde os territórios mais densos, com maior oferta e inovação nos cuidados de saúde, com populações mais jovens e com menores níveis de incapacidade, mas com comportamentos de risco, por exemplo, ao nível do abuso do tabaco e do álcool, e de infeção por HIV-Sida, até aos territórios de menor densidade, mais envelhecidos, com menor disponibilidade de serviços e profissionais de saúde, e com uma maior diversidade de doenças e incapacidades.

Assim, em termos de resultados em saúde, são visíveis desigualdades territoriais entre concelhos, sendo evidente um padrão geográfico que diferencia o setor ocidental do oriental, com os municípios localizados mais no interior a apresentar incidências mais elevadas de doença pulmonar obstrutiva crónica, hipertensão arterial e diabetes, bem como um maior rácio de população com pelo menos 3 ou mais incapacidades físicas ou mentais.

A importância que a saúde deve adquirir na agenda política regional deverá permitir mitigar esta dissemelhança territorial na obtenção de ganhos em saúde, onde todas as comunidades possam ter as mesmas oportunidades, tanto por via de um acesso mais equitativo a recursos (serviços e profissionais de saúde em quantidade e qualidade) e a ambientes saudáveis, como através da adoção de práticas e comportamentos saudáveis. Neste sentido, a visão estratégica para o domínio da saúde na região organiza-se em torno das seguintes prioridades:

Garantir uma maior equidade na prestação de cuidados e no acesso a serviços de saúde, atendendo à heterogeneidade territorial e social existente na região e assegurando a proteção dos grupos mais vulneráveis e dos territórios de baixa densidade e menos servidos.

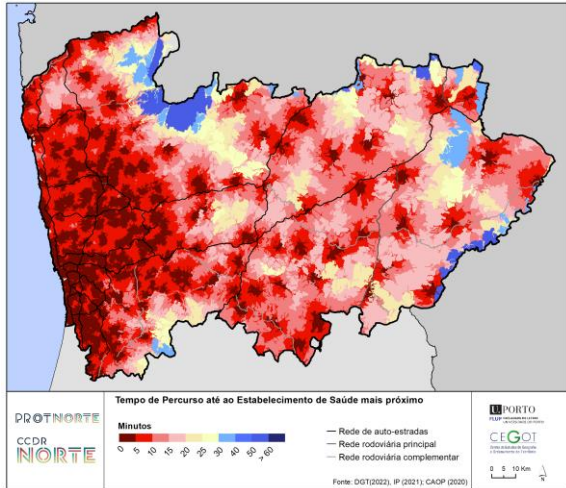
Promover uma maior educação e cidadania em saúde, informando (de forma acessível e perceptível para todos) e capacitando os cidadãos com conhecimento e valores que auxiliem na tomada de decisões mais adequadas sobre a sua saúde e bem-estar, bem como a adoção de hábitos de vida saudável

Garantir o desenvolvimento de comunidades seguras, inclusivas e saudáveis, assegurando a coesão social e territorial e atendendo às especificidades da população, nomeadamente ao nível de dependência associada a uma realidade demográfica (mais pessoas idosas e com comorbilidades), e dos territórios.

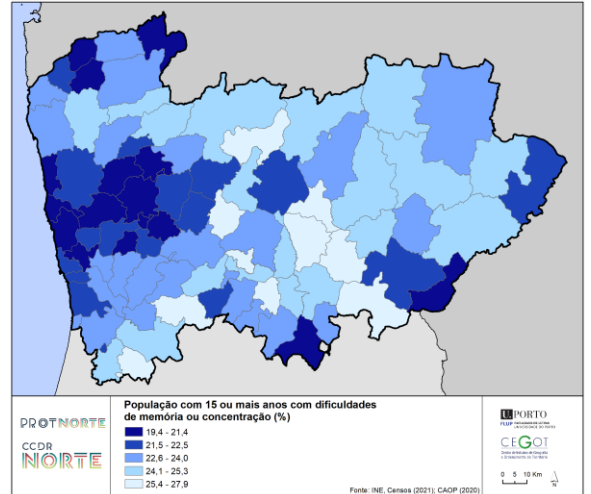
Desenvolver uma cultura comum na região em torno da problemática da saúde mental e das incapacidades, melhorando a sua identificação e promovendo o apoio em particular a cidadãos mais vulneráveis, o que inclui a cooperação com grupos comunitários, associações e organizações e o estabelecimento de estratégias locais.

Fomentar um modelo de governança baseado na ideia de 'saúde em todas as políticas', o que implica passar de uma visão tipicamente setorial da saúde para uma visão mais multissetorial, em que a formulação e implementação de políticas para a saúde se articula, de forma clara, com outras áreas de intervenção em relações de natureza sinérgica. A elaboração de estratégias (inter)municipais de saúde, previstas no âmbito do processo de descentralização administrativa poderá contribuir ativamente para a adoção deste modelo de governança.

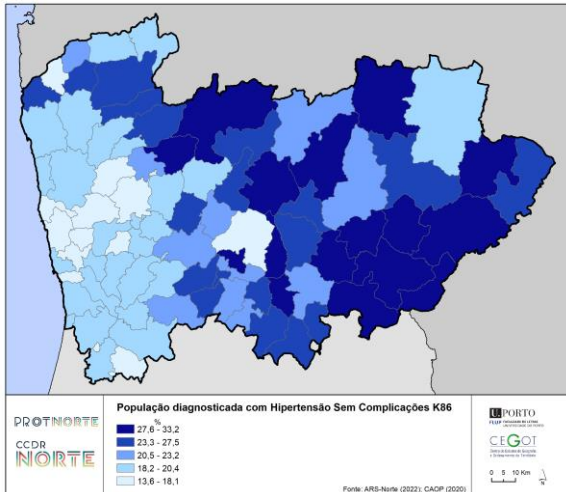
Acessibilidade aos estabelecimentos de saúde



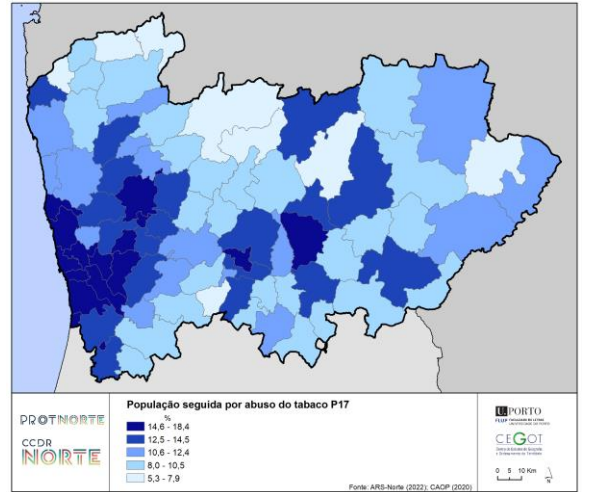
População com 15 ou mais anos com dificuldades de memória ou concentração



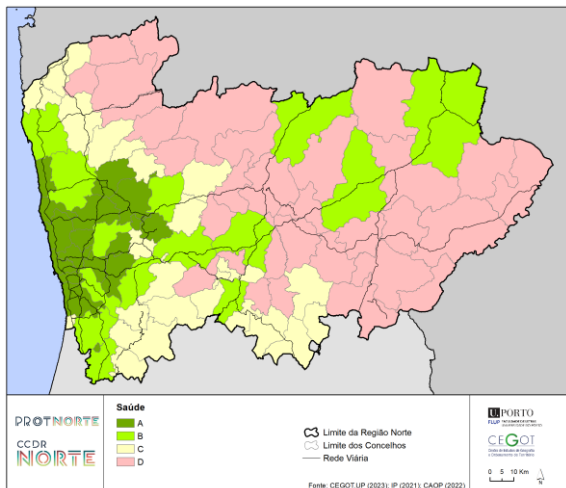
População diagnosticada com hipertensão sem complicações (K86)



População seguida por abuso do tabaco (P17)



Saúde: desafios territoriais diferenciados



A e B - Territórios com uma oferta de serviços mais acessível e diversificada. A população é relativamente jovem e pouco vulnerável, mas com comportamentos de risco (tabaco, abuso do álcool, HIV-Sida). O perfil A é genericamente melhor que o perfil B.

C e D - Territórios com populações mais vulneráveis, com uma pior oferta de serviços para uma população mais envelhecida e com menos saúde (incidências mais elevadas de doença pulmonar obstrutiva crónica, hipertensão arterial e diabetes), bem como um maior rácio de população com mais dificuldades ou incapacidades. O perfil D é mais vulnerável que o C.

Fonte dos dados: INE, Censos, 021; ARS-N, 2022; DGT, 2022.

2.4. Minorar as vulnerabilidades, melhorar a inclusão e promover a justiça espacial

No Norte, a segmentação social manifesta-se territorialmente com intensidades e perfis espaciais heterogêneos. Do litoral para o interior, as vulnerabilidades emergem mas transmutam-se, fazendo-se acompanhar do diferente desempenho de indicadores de inovação, de prosperidade e de resiliência. No espaço mais metropolitano e seus territórios adjacentes predominam os grupos vulneráveis, os grupos de risco, as populações com fortes níveis de pobreza, o desemprego e a precariedade. Analisando com maior detalhe territorial, acentuam-se fraturas sociais relacionadas com os baixos rendimentos, a baixa estabilidade, a baixa qualidade de emprego, o aumento do desemprego e da precariedade. Nos territórios de baixa densidade, situados mais no interior e zonas fronteiriças, ganham mais relevo os baixos rendimentos, o número de pessoas com níveis de pobreza, a baixa empregabilidade e o emprego não qualificado. Nestes perfis socio-territoriais sobressai a dimensão das desigualdades sociais e identificam-se injustiças espaciais em função de diferentes fatores críticos – rendimentos, emprego, envelhecimento, grupos vulneráveis/risco, nível de pobreza –, que dão indicações estratégicas para a territorialização das políticas sociais. Por isso, os objetivos estratégicos estruturam-se em torno de um conjunto de prioridades:

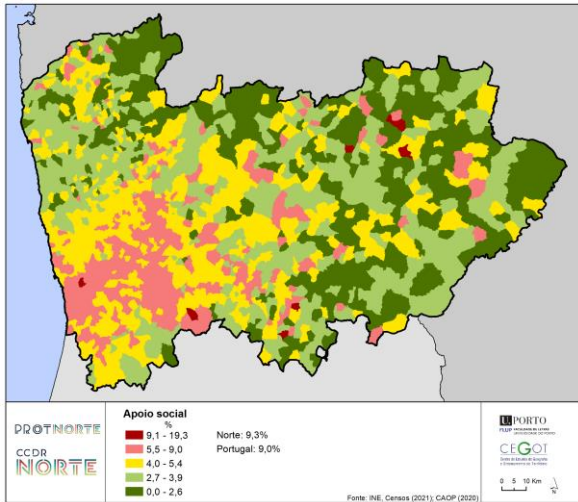
Capacitar, qualificar e incluir os grupos sociais mais vulneráveis e em risco, colaborando para a sua inclusão socioprofissional, o acesso a rendimentos, o combate à sua discriminação e o reforço da participação social. O desenho de programas de formação inclusivos (formas de interface entre formação em contexto local, não-formal, e sistemas formais de educação-formação), de oportunidades alternativas de emprego e de reconfiguração dos mercados de trabalho parece ser uma pedra angular na possibilidade de inclusão de populações vulneráveis e em risco (jovens NEET, imigrantes, pessoas com deficiência ou incapacidades, desempregados de longa duração ou outros indivíduos com dificuldades de acesso/regresso ao emprego). O desenho de soluções assentes em respostas integradas, baseadas na economia social, na inovação social e na transição digital, parece assumir aqui um papel de destaque, seguindo de perto perspectivas de sustentabilidade ambiental, de valorização comunitária e a Agenda do Trabalho Digno.

Promover a inclusão social das populações vulneráveis e em risco. Neste âmbito, é fundamental valorizar as comunidades e a vivência do espaço através das suas sociabilidades, das suas memórias e dos seus ativos ambientais. Tal favorecerá, indubitavelmente, condições de qualidade de vida e de inclusão social mais ativas, mais seguras e mais saudáveis. A valorização e o reforço das competências sociabilitárias (*soft skills*) é crucial para a concretização de competências pessoais e sociais transversais, assumindo-se como fator decisivo para o reforço das oportunidades de vida – acesso à educação-formação, ao trabalho, aos rendimentos, à saúde e ao bem-estar.

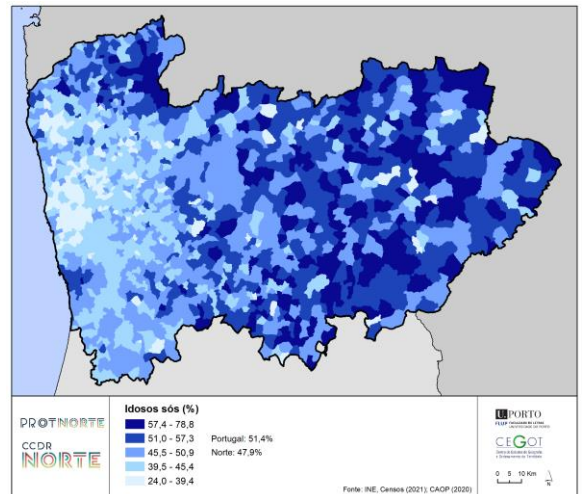
Valorizar as memórias locais e coletivas, a criatividade e a participação cívica e cultural. A ampliação da resiliência das comunidades começa pela valorização dos recursos endógenos e dos saberes locais, base para o envolvimento das pessoas nos processos de mudança. As comunidades são repositórios vivos de conhecimentos, de vivências, de recursos, de histórias e de memórias – não raras vezes invisibilizados e estigmatizados –, fortalecendo o sentimento de comunidade, ativando o capital cultural/social e combatendo as fragilidades sociais, pois podem gerar fontes de rendimento/valor económico que permitam melhorar as condições de vida das populações.

Promover e qualificar os recursos e as parcerias institucionais para a inclusão e a inovação social em prol da justiça espacial no quadro do Pacto de Cooperação para a Solidariedade Social. No caso do associativismo de base local, é particularmente relevante a renovação dos seus dirigentes, mas também dos seus projetos e iniciativas que se podem estender a iniciativas de formação-aprendizagem, de valorização turística, de emprego protegido, de prestação de serviços comunitários, entre outras. Assumir o reforço da cooperação entre Estado e IPSS num cenário de descentralização de competências tem implicações sérias em três áreas de atuação social: nos cuidados continuados na velhice e dependência; nos serviços na infância; e na reabilitação e inserção de pessoas com deficiências e incapacidades.

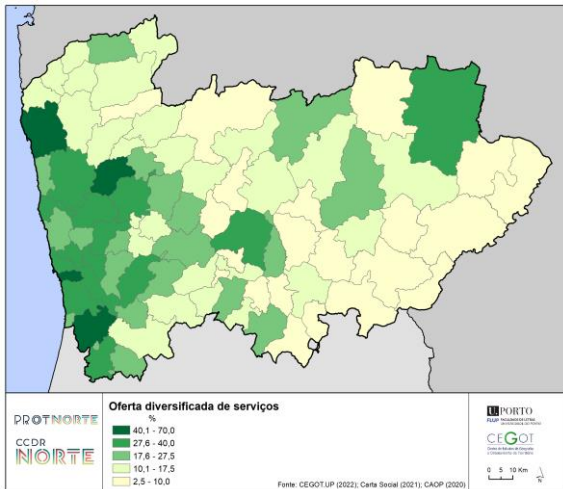
População com 15 ou mais anos cuja principal fonte de rendimentos é o apoio social



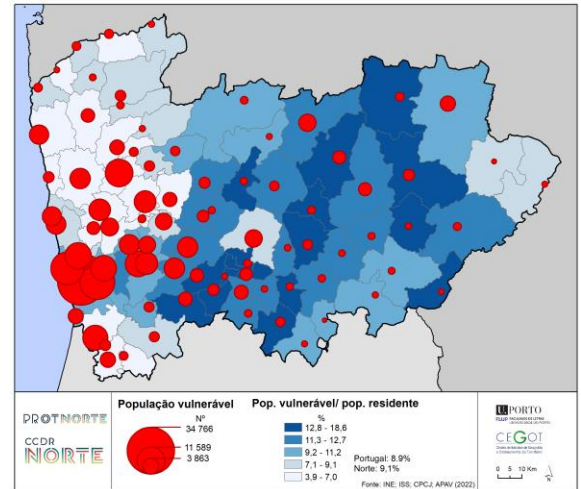
Idosos a residirem sós



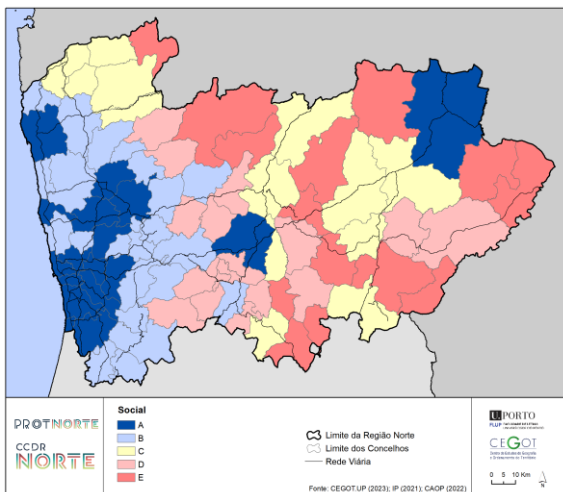
Índice de diversidade de oferta de serviços sociais



População potencialmente vulnerável



Vulnerabilidades Sociais: desafios territoriais diferenciados



A - Territórios sociais muito prósperos, inovadores e resilientes (contexto social, empregabilidade, capacidade de consumo, acesso a serviços), mas com coexistência de contextos e categorias sociais fortemente permeáveis à vulnerabilidade urbana (grupos de risco e marginais).

B - Territórios sociais prósperos e resilientes, não obstante, com comportamentos de vulnerabilidade acentuados (situações de instabilidade no emprego e pobreza), assim como baixa presença de iniciativas de inovação social e cidadã.

C - Territórios sociais com níveis razoavelmente baixos de prosperidade, resiliência e inovação (pelo contexto social, pelo emprego e pelos rendimentos), todavia marcados por diminutas proporções de população de risco e de maior vulnerabilidade.

D - Territórios sociais de industrialização difusa e de periferia urbana, marcados por baixos níveis de inovação e de prosperidade, assim como fortes riscos sociais e ainda baixa resiliência comunitária.

E - Territórios sociais de baixa densidade marcados por desempenhos muito baixos de prosperidade, inovação social e resiliência comunitária, acompanhados por incidência muito elevada de riscos ao nível do isolamento e abandono social.

A person is pouring water from a metal pitcher into a glass. The scene is lit with blue light, and there are sparks or particles in the air. A large, semi-transparent circular graphic with a blue-to-green gradient is overlaid on the image. The text is centered within this graphic.

Sistema Económico

D3.

Um Norte mais próspero e inovador em todos os lugares

Enquadramento

Existem vários caminhos para a inovação, recuperação ou resiliência dos lugares, independentemente do seu ponto de partida, desde que os ativos territoriais sejam identificados e potenciados. A estrutura da economia local/regional tem, aqui, um papel fundamental. É crucial compreender as dinâmicas e impulsionar uma governança da mudança, uma estrutura de políticas para as transições de sustentabilidade. Estão em curso inovações disruptivas, variadas e em grande número, incluindo as inovações tecnológicas (tecnologias de energia renovável, impressão 3D, design circular, mobilidade elétrica, entre outras), bem como mudanças nos estilos de vida (vegetarianismo, ecoturismo, roupas sustentáveis, estilos de vida de baixo impacto).

Os legados produtivos (industriais, de serviços, turísticos ou agroflorestais), científicos e os próprios recursos naturais e culturais são ativos territoriais, que tornam as regiões ou os lugares, mais ou menos capazes em matéria de desenvolvimento económico. É importante ter uma base económica diversificada, com bons níveis de desempenho em matéria de inovação e bem inserida nas redes de acesso aos mercados, às principais “portas” ou corredores internacionais. Assim, o futuro da região depende da sua capacidade para potenciar os seus ativos territoriais e desenvolver novas trajetórias.

Em matéria de inovação, é fundamental que a aposta no reforço do sistema científico e tecnológico atenda aos diferentes sistemas produtivos locais. A estratégia tem, necessariamente, de passar pelo seu entrosamento, atendendo às especificidades territoriais. Face a um conjunto de transições em curso, a ação transformadora e as alternativas de resposta, não poderão ocorrer apenas na economia (inovação económica), mas terão também de passar pelos comportamentos, ações e estilos de vida dos cidadãos (inovação social).

A aposta nos cidadãos, terá inevitavelmente de passar pela sua valorização enquanto capital humano, promovendo a qualificação do emprego e o aumento da produtividade do trabalho. A este nível, as diferenças setoriais e territoriais permanecem bastante acentuadas na Região, designadamente entre o núcleo central da metrópole e as principais aglomerações urbanas e entre o noroeste e os territórios de baixa densidade, revelando não só perfis de emprego diferenciados, mas também problemáticas e disparidades que têm de ser equacionados.

Enquanto ativo territorial em crescendo, a atividade turística tem vindo a afirmar-se como um setor vital e transversal a todo o território do Norte, com implicações para lá da própria atividade. As dinâmicas recentes (nacionais e internacionais) trazem ao setor novos desafios, mas também novas incertezas. A afirmação da atividade turística na região terá forçadamente de atender às mudanças em curso, numa atitude de inovação e de capacidade de transformação do setor, por força a garantir o seu desenvolvimento sustentável, inclusivo e coeso para todo o território regional.

A Norte, a agricultura é valorizada pelo seu contributo positivo para a economia nacional e para a segurança alimentar nos setores mais competitivos e intensivos. Por seu turno, a produção de madeira de qualidade, em particular de folhosas para indústria do mobiliário e para a construção civil, setores que importam matéria-prima, não tem sido aproveitada, apesar do potencial edafoclimático existente na Região. Nos sistemas extensivos agroflorestais as boas práticas são essenciais na produção de bens públicos e de externalidades positivas, ou na minimização de externalidades negativas, como a preservação da biodiversidade e da paisagem, o combate à erosão hídrica e eólica dos solos, a gestão dos ciclos da água e a redução do assoreamento dos recursos hídricos, o incremento do sequestro de carbono ou a prevenção de riscos abióticos, como os incêndios. A estas externalidades positivas acrescem ainda o valor intrínseco das paisagens agroflorestais multifuncionais, para o lazer, a visitação e o turismo.

3.1. Reforçar o sistema científico e tecnológico e aumentar a prestação inovadora da região

O Norte deve ambicionar ascender ao grupo das regiões europeias fortemente inovadoras e libertar-se da armadilha do desenvolvimento intermédio em que se encontra aprisionada. Tal desígnio pressupõe, por um lado, um reforço do sistema científico e tecnológico (SC&T) e, por outro lado, um reforço do entrosamento do SC&T com os diferentes sistemas produtivos locais, sejam eles baseados em indústrias mais tradicionais (têxtil, vestuário, calçado, móveis, metalomecânica, construção, etc., mais presentes no noroeste, ou agroindustriais e florestais, mais presentes no nordeste), mais tecnológicos (como as energias verdes, a saúde, ou as TICE) ou ainda mais criativos (como o design ou a cultura). As oportunidades e os desafios que emergem das transições energética, ecológica, digital e demográfica, da circularidade e da indústria 4.0 ou de novas formas de economia de proximidade, social, alternativa têm um potencial transformador dos territórios mais densos e urbanos e dos menos densos e mais rurais. Não é só a economia que se transforma (inovação económica), mas são também os modos e estilos de vida (inovação social). As estruturas económicas e o conhecimento base pré-existentes nos territórios são importantes para a atualização e a diversificação das trajetórias de desenvolvimento económico. No entanto, não se devem ignorar as influências extralocais para a importação de novas trajetórias de desenvolvimento económico, através da mobilização e ancoragem de recursos exógenos. Assim, deve atender-se às seguintes apostas:

Robustecer o posicionamento no quadro competitivo global das universidades e de todo o sistema científico e tecnológico (SC&T) da região, aumentando as publicações científicas com impacto, a participação em redes internacionais de projetos de I&D+I, o número de patentes de iniciativa universitária, a capacidade de atração de estudantes estrangeiros, assim como contribuindo para a atração e fixação de talento e capital humano altamente qualificado. Em termos territoriais, o sistema científico e tecnológico deve especializar-se nas áreas de conhecimento com maior aderência aos ativos económicos e sociais instalado nas respetivas escalas sub-regional e local (endógenos), assim como encontrar nichos diferenciadores e de excelência que favoreçam as transições e a participação (e a liderança) nas redes globais de I&D.

Reforçar ativamente a ligação entre o sistema científico e tecnológico (SC&T) e o sistema produtivo, estimulando parcerias entre o SC&T e as empresas, de acordo com os perfis de especialização territorial das atividades económicas às escalas sub-regional e local e atendendo às transições, para promover a diferenciação pela inovação dos produtos e serviços e reforçar a mudança do *“made in”* para o *“created in”*.

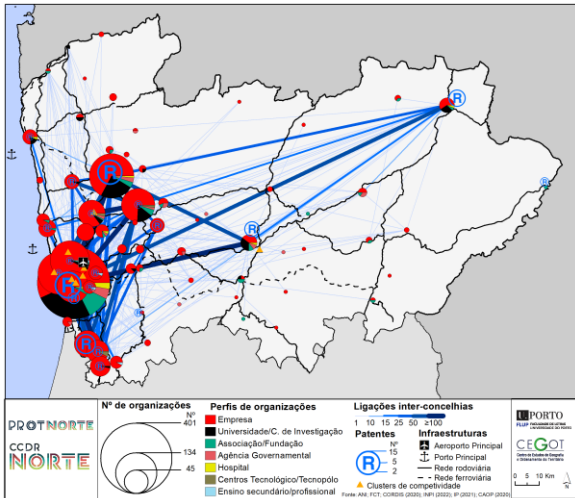
Aumentar a prestação inovadora das empresas da região, das suas entidades públicas e privadas, de acordo com o perfil de especialização territorial da economia (RIS 3), aumentando o investimento em I&D e outros estímulos dirigidos à inovação nos setores não tecnológicos e não baseados em I&D. A transformação digital, como processo assente num conjunto de tecnologias interdependentes cujos desenvolvimentos se reforçam mutuamente, ampliando os seus efeitos económicos e sociais, implica esforço permanente de investimento em investigação e desenvolvimento, adaptação das instituições, públicas e privadas, à mudança, como novo normal, e de acumulação de capital humano em áreas científicas e tecnológicas relevantes.

Fomentar ambientes empresariais locais atrativos, promotores da ancoragem de investimento estrangeiro, favoráveis ao empreendedorismo, com elevado valor acrescentado, com capacidade para a criação e absorção de novas tecnologias, com uma elevada preparação para as tecnologias digitais, com capacidade para estabelecerem ligações a outras escalas relacionais (da local à global), robustecendo a capacidade competitiva com base no aumento da produtividade, no incremento da capacidade de inovação e diversificando as trajetórias de crescimento económico.

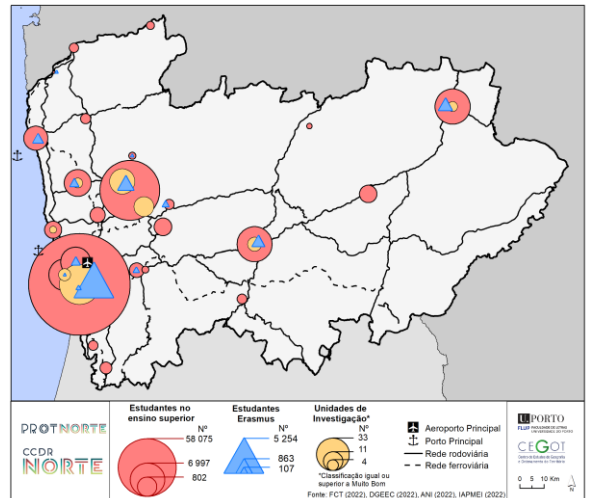
Ascender nas cadeias de valor e reforçar a inserção e ancoragem das redes internacionais em posições de maior valor acrescentado e assim reforçar o PIB per capita, a produtividade e o emprego (de qualidade) a partir do aumento do valor acrescentado produzido pela base económica instalada e pelo incremento da atratividade de investimento direto estrangeiro.

Promover as economias de proximidade, social e alternativa (cooperativa), contribuindo assim para o desenvolvimento de serviços e cadeias de abastecimento locais que fomentam o emprego, o bem-estar, a inclusão e coesão social e a inovação social.

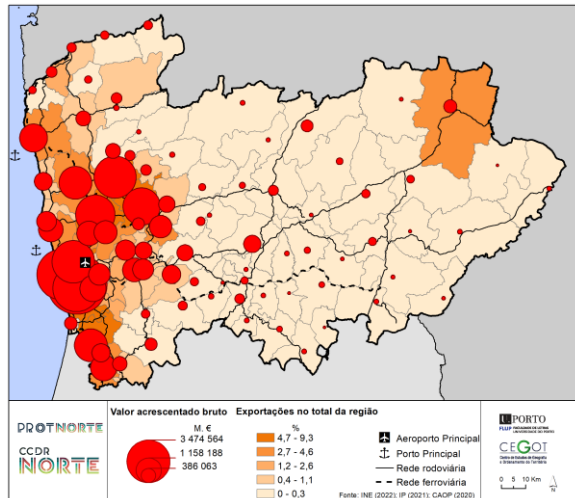
Inovação económica: organizações e redes intrarregionais de inovação



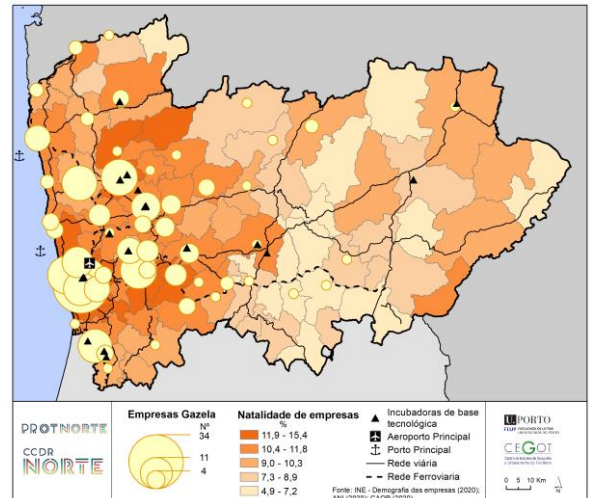
Estudantes do ensino superior, unidades de investigação e outras infraestruturas



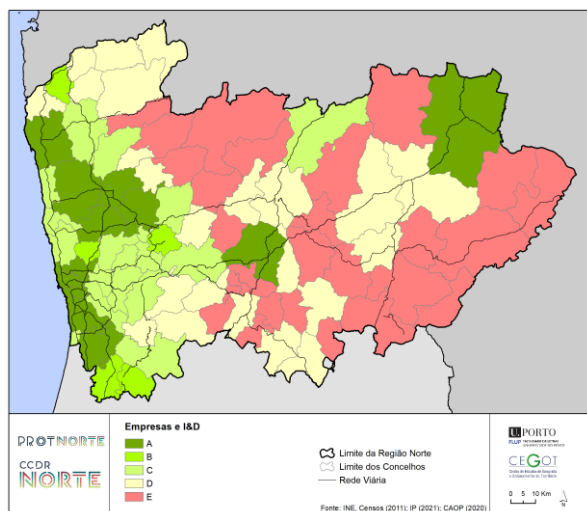
Valor acrescentado bruto (VAB) e exportações



Natalidade empresarial, empresas gazela e incubadoras de base tecnológica



Perfis de inovação e prosperidade económica e desafios territoriais



A – Territórios com perfil inovador, bem inseridos nas redes de inovação económica, prósperos, com bons contributos para a criação de riqueza e para a produtividade, e resilientes quanto ao tecido empresarial e nos momentos de crise.

B – Territórios prósperos, empreendedores e com contributos muito significativos para a criação de riqueza e para a produtividade, com potencial inovador, exibindo alguma inserção nas redes de inovação económica, e resilientes nos momentos de crise.

C – Territórios razoavelmente prósperos, mas necessitando de reforçar a produtividade e a capacidade de inovação.

D – Territórios resilientes, com níveis baixos de inovação económica, uma base institucional de fraca dimensão e com fraca capacidade de criação de riqueza.

E- Territórios vulneráveis, apesar de apresentarem um tecido empresarial com alguma resiliência, exibem níveis muito baixos de inovação e de capacidade de criação de riqueza.

3.2. Valorizar o capital humano, gerar emprego de qualidade e aumentar a produtividade

Na região, o perfil de emprego é variável, com a área central da AMP e as principais aglomerações urbanas a mostrarem elevados níveis de empregabilidade em serviços e em atividades qualificadas e melhor remuneradas. O noroeste exibe um perfil de empregabilidade na indústria. Os territórios de menor densidade têm uma empregabilidade mais suportada nos serviços públicos, no comércio e no setor agroflorestal. As apostas ao nível do emprego devem considerar esta diversidade na distribuição territorial e nos perfis de emprego. Face a este contexto, as apostas devem dirigir-se para:

Reforçar as qualificações e as competências do capital humano, aumentando os jovens adultos que concluem o ensino superior ou que desenvolvem formação profissional e especializada e formação avançada pós-secundário, assim como criar uma cultura de aprendizagem ao longo da vida na criação/atualização das competências (nomeadamente as digitais), visando o reforço e a capacitação do capital humano e assim contribuindo para um desempenho mais empreendedor e inovador, aumentando a produtividade e a competitividade. A dimensão esquemática e conceptual deste processo de identificação deve considerar a crescente necessidade de mão-de-obra com competências digitais, e a necessidade de resposta adequada nos diversos graus de ensino, na formação profissional e na requalificação dos trabalhadores, a par do processo profundo, e disruptivo, de criação e de destruição de emprego, e da emergência de novas formas de relação laboral, potenciadas pela automação e a desagregação do trabalho em tarefas específicas e o trabalho remoto e ocasional, nomeadamente em plataformas, com estatutos profissionais pouco ou nada convencionais e maior polarização (potencial) de rendimentos entre pessoas e territórios.

Atrair e fixar capital humano altamente qualificado, aumentando a capacidade empresarial para absorver capital qualificado, assim como criar contextos organizacionais atrativos, reforçando o potencial de empreendedorismo, de inovação e contribuindo para o aumento da produtividade e da competitividade. Este esforço não deverá ser efetuado apenas pelas atividades intensivas em conhecimento mas também pelos setores tradicionais, que devem assentar a estratégia de subida na cadeia de valor, de reforço da capacidade de inovação, de produtividade e competitividade na qualidade dos seus recursos humanos.

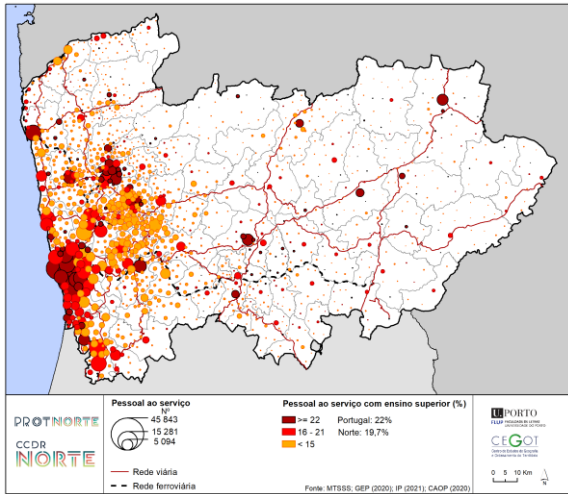
Aumentar a oferta de emprego de qualidade e bem remunerado, através da atração de investimento direto estrangeiro para áreas de atividade intensivas em conhecimento e com elevado potencial inovador, e da aceleração dos processos de reindustrialização associados às mudanças económicas impulsionadas pela transição digital, energética, e pelas indústrias e serviços da revolução industrial 4.0 (automação, inteligência artificial, *big data*, internet das coisas, computação em nuvem,...). Em termos territoriais, atraindo estes investimentos para novas geografias, contribuindo para reforçar o policentrismo regional e a segmentação regional.

Dinamizar a reconversão do capital humano na nova economia, impulsionada pelas transições em curso. É importante reduzir o risco de exclusão, dado que as transições têm um elevado potencial de “destruição criativa”, pois eliminam postos de trabalho em algumas atividades industriais e serviços, e simultaneamente criam novas atividades industriais e de serviços. Estes processos requerem dinâmicas muito ativas de reconversão de qualificações e competências.

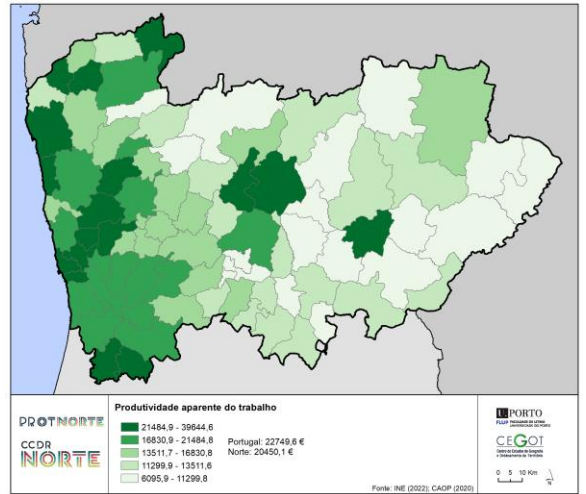
Prevenir os impactos sociais, o desemprego e a exclusão social, resultantes dos processos de desindustrialização ou desvalorização/destruição de atividades, decorrentes dos processos de transição digital, energética e verde. Para isso, deve potenciar-se o autoemprego/trabalho independente/trabalho por conta própria, o empreendedorismo ou o cooperativismo/ associativismo social.

Promover novos empregos, ligados a economias de proximidade (comércio e serviços de proximidade) e a economia social, orientada nomeadamente para os idosos, para as crianças, e para os serviços e os cuidados de saúde, tendo em vista aumentar o bem estar e a satisfação de um conjunto de necessidades. Neste âmbito, deve também fomentar-se o aparecimento de novos empregos ligados a uma economia mais digital e alternativa/cooperativa derivada da promoção de estilos de vida mais saudáveis e ambientalmente mais responsáveis (atividades físicas e desportivas, artísticas e culturais, atividades de usufruto da natureza, etc.).

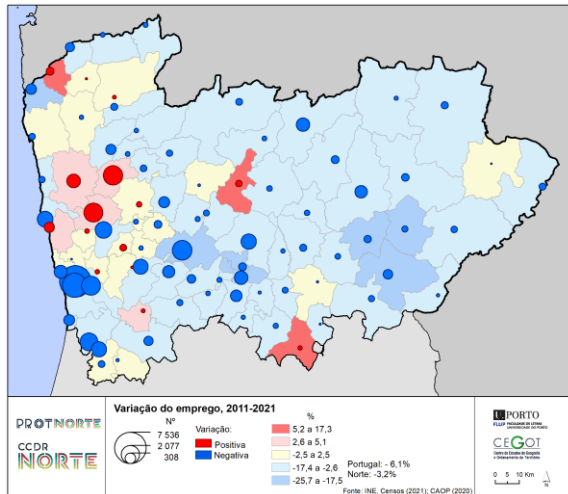
Total de pessoal ao serviço e peso do pessoal com ensino superior



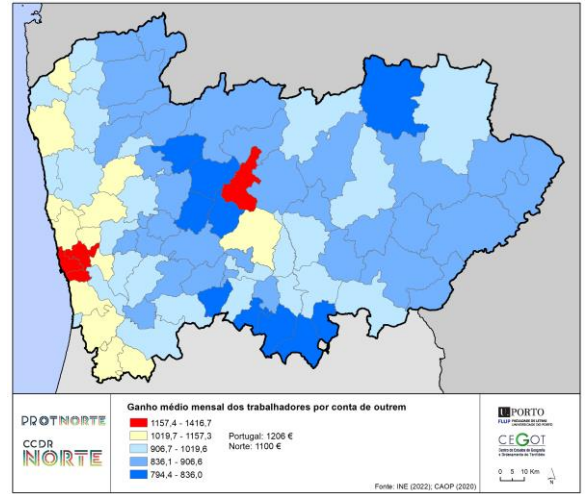
Produtividade aparente do trabalho



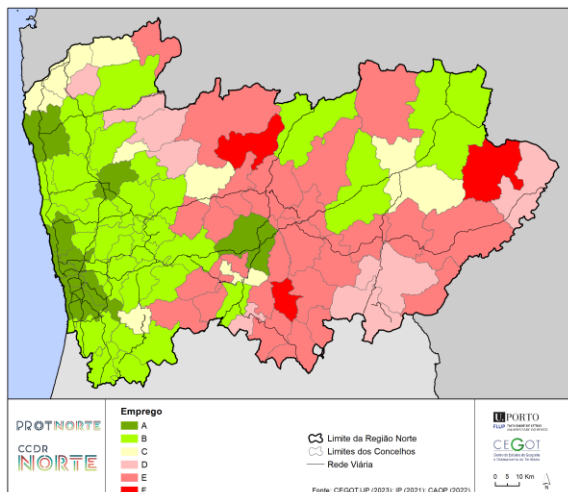
Variação do emprego (2011-2021)



Ganho médio mensal dos trabalhadores por conta de outrem



Emprego: desafios territoriais diferenciados



A – Territórios com emprego muito inovador e próspero, mas com vulnerabilidades na resiliência, com desigualdades salariais muito significativas e desemprego ou precaridade do emprego jovem, evidenciando contrastes internos.

B – Territórios com emprego próspero e resiliente, mas com vulnerabilidades associadas às desigualdades salariais.

C – Territórios com emprego moderadamente próspero, no entanto, são territórios pouco resilientes, com perdas significativas de emprego nos momentos de crise e ao longo da última década intercensitária.

D – Territórios com emprego com alguma resiliência, sobretudo pela com forte empregabilidade no setor público, mas com vulnerabilidades significativas dado o reduzido número de trabalhadores por conta de outrem, a baixa escolaridade e a perda emprego ao longo do último período intercensitário.

E – Territórios com emprego com alguma resiliência, com um peso considerável do emprego público no total de emprego, mas muito vulneráveis pelos níveis significativamente baixos de inovação, empregabilidade e remunerações, e níveis muito altos de desemprego de longa duração, desemprego jovem e precaridade.

F – Territórios com emprego muito vulnerável, muito dependente da oferta de emprego público, sendo a restante oferta de emprego reduzida. Os trabalhadores têm baixa escolaridade e, em geral, os níveis de inovação, empregabilidade e remunerações são muito baixos.

3.3. Desenvolver um turismo sustentável e inclusivo

O turismo tem vindo a afirmar-se no Norte como um setor incontornável. Isto reflete-se no seu crescente peso relativo no contexto da economia regional, nas taxas de crescimento registadas pelos seus indicadores estruturais e na qualidade e visibilidade da sua oferta, reconhecidas pela atribuição de numerosos prémios nacionais e internacionais.

O crescimento da atividade turística teve reflexos evidentes em toda a região, sobretudo nas principais cidades, mas também nos territórios rurais, tornando necessário repensar os modelos de ocupação e gestão adotados. Não obstante a resiliência patenteada por alguns segmentos da oferta turística, em particular nos territórios rurais e de interior, o turismo foi um dos setores mais afetados com a pandemia da Covid-19, tendo registado quebras significativas em 2020 e 2021. Apesar da recuperação que se fez sentir em 2022, que permitiu ultrapassar os números pré-pandemia, com o eclodir do conflito na Ucrânia, avolumam-se as incertezas que poderão fragilizar um setor muito sensível às questões da segurança e da conjuntura internacional.

Para que o turismo continue a desempenhar um papel transformador da economia regional, a ser fator de preservação dos valores naturais, histórico-culturais e, sobretudo, a contribuir para a qualidade de vida da população, é determinante adotar uma abordagem que priorize um desenvolvimento sustentável e que, simultaneamente, concorra para a coesão regional.

Um modelo de desenvolvimento turístico sustentável e inclusivo assenta num conjunto de apostas estratégicas:

Planear e gerir o destino – Gerir o destino não se reconduz apenas ao *marketing* e à sua promoção nos mercados, interno e externo. Como setor transversal interconectado com diversas políticas setoriais, o desenvolvimento sustentável do turismo requer uma gestão permanente que assegure a participação de todos os interessados nos benefícios que dele decorrem e o envolvimento ativo das comunidades locais. A gestão do destino implica a definição de uma estratégia que contribua para a concretização dos objetivos da Política Nacional de Turismo à escala regional e local e a adoção de uma abordagem integrada que partilhe objetivos comuns de competitividade, sustentabilidade, respeito e garantias.

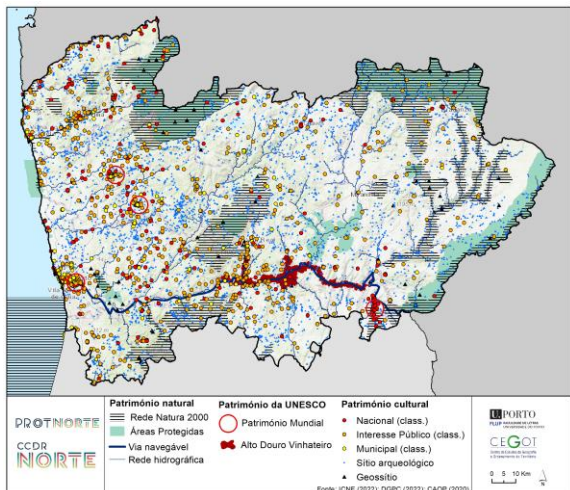
Promover a sustentabilidade na oferta turística – Atualmente, não basta preservar os valores naturais e histórico-culturais, exigindo-se que o turismo assuma um papel ativo na regeneração dos recursos naturais e na valorização e salvaguarda da autenticidade da cultura e das tradições locais, de que depende. As áreas protegidas e outros territórios de elevado valor ambiental e paisagístico, enquanto recursos turísticos de grande relevância, requerem um exercício permanente de compatibilização entre a preservação e a valorização económica. Por seu turno, os incêndios florestais que, anualmente, assolam a região desqualificam as paisagens, comprometendo os valores naturais e a imagem turística do Norte de Portugal, sobretudo no que se refere aos territórios rurais de baixa densidade.

Contrariar a concentração e incentivar a coesão territorial no turismo – A concentração turística nos principais centros urbanos tem impactos inegáveis na qualidade de vida dos residentes e contribui para a massificação e degradação da experiência de visita. Contrariar processos exagerados de concentração, implica um olhar responsável, criando incentivos e oportunidades que evitem a concentração espacial e temporal da oferta e favoreçam a dispersão e uma distribuição mais equitativa dos fluxos turísticos. Para isso, é fundamental estruturar, consolidar e dinamizar roteiros turísticos de carácter temático (ex. rotas de vinhos, rotas da natureza, Caminhos de Santiago, etc.).

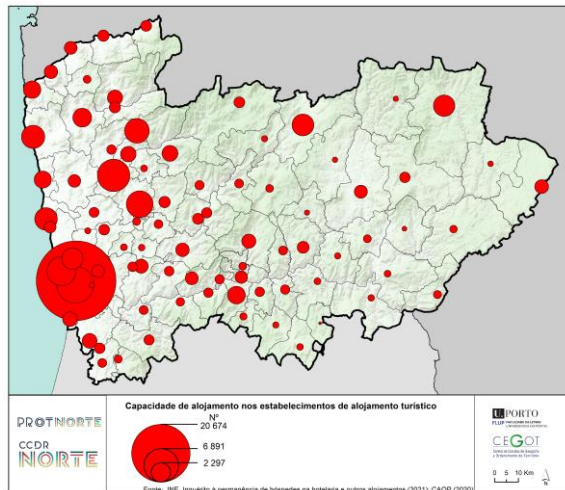
Ativar processos de ordenamento do território que qualifiquem a oferta turística – O turismo deve ser valorizado através de políticas de ordenamento do território adequadas, às diferentes escalas. É fundamental promover a proteção dos principais ativos naturais e culturais, dos investimentos públicos e privados, da qualidade de vida das populações, garantindo a coerência entre o promovido e o oferecido. Sem comprometer opções futuras, devem ser adotados novos modelos de ocupação, de evolução dos espaços urbanos, de valorização dos espaços rurais, incluindo os cursos e espaços de água, contribuindo para melhorar a fruição turística. Por seu turno, uma mobilidade regional, não dependente do automóvel, que privilegie a ferrovia é essencial para um desenvolvimento turístico mais sustentável.

Promover a descarbonização na oferta turística – a transição energética e a adoção de soluções assentes em práticas mais sustentáveis e nos princípios da economia circular, em todo o ecossistema do turismo, favorecem a diminuição da pegada ambiental e, simultaneamente, asseguram a viabilidade económica, ambiental e social futura do setor.

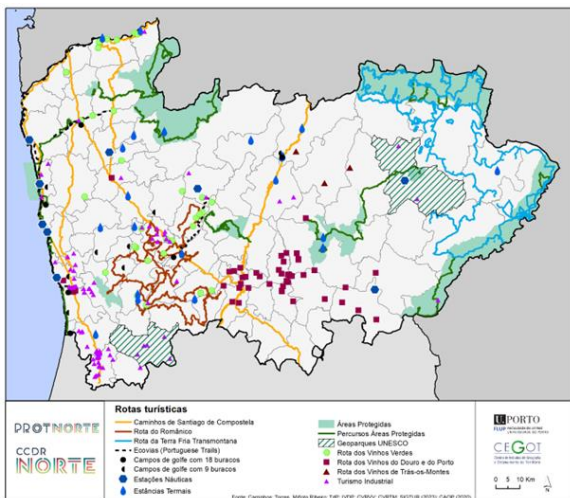
Património natural e cultural



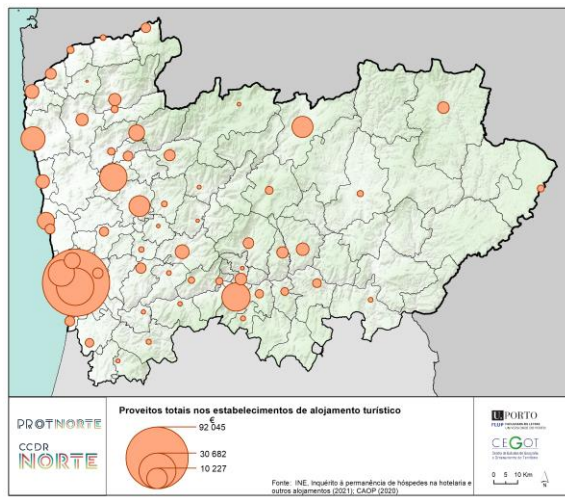
Capacidade de alojamento nos estabelecimentos turísticos, por concelho



Rotas turísticas



Proveitos totais nos estabelecimentos de alojamento turístico, por concelho



Fonte dos dados: Caminhos de Torres; Caminhos de Fátima; Caminhos Miñoto Ribeiro; Tdp; IVDP; CVRVV; CVRTM; SIGTur, 2023.

3.4. Impulsionar uma ruralidade de oportunidades

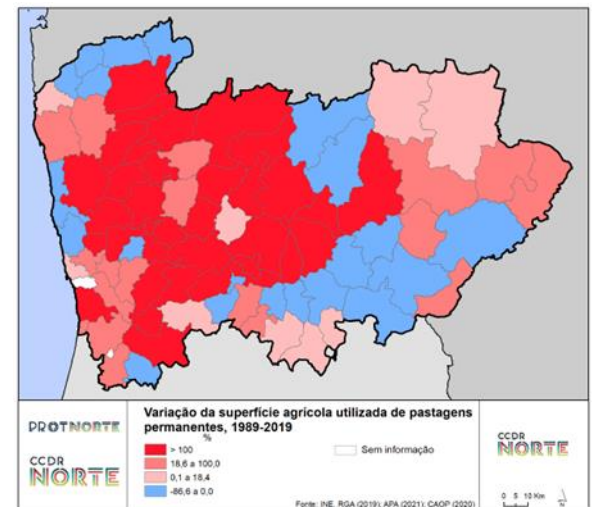
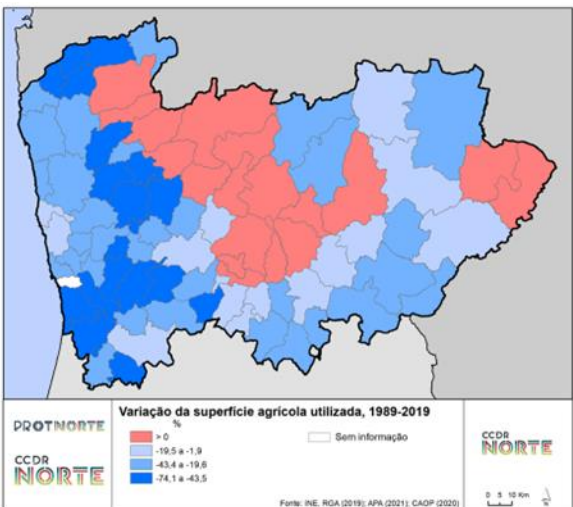
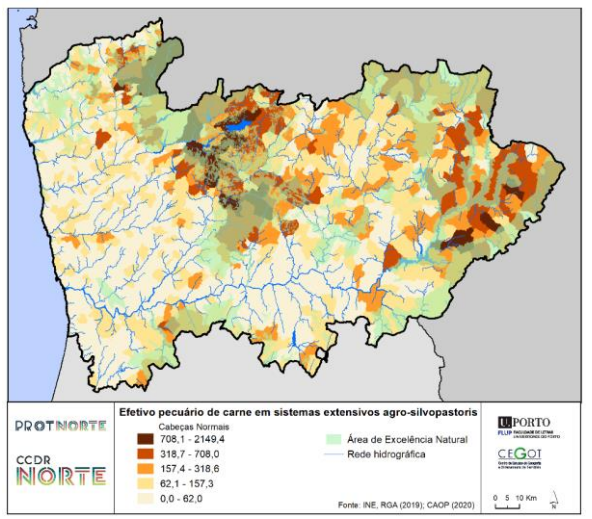
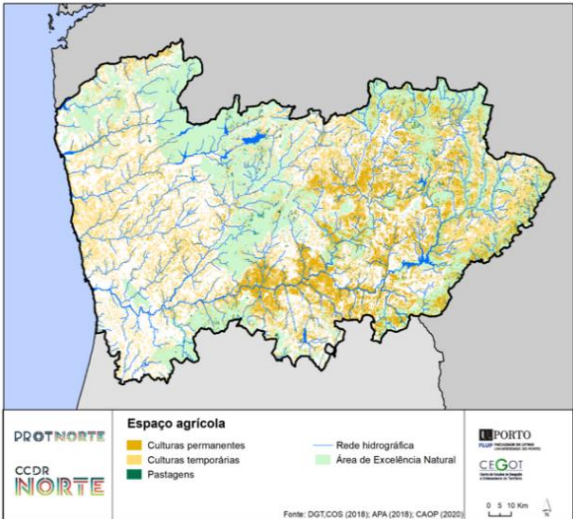
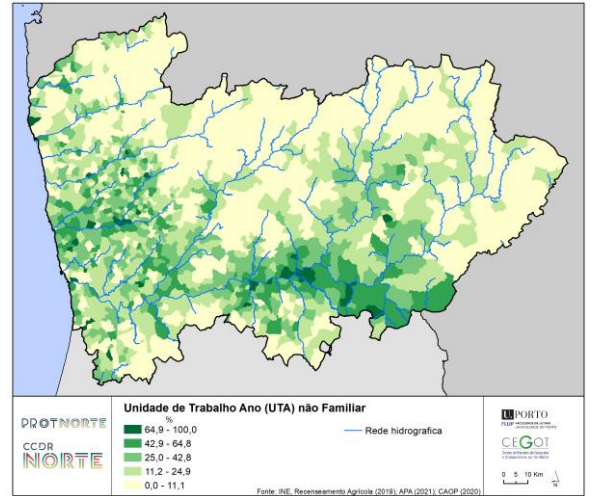
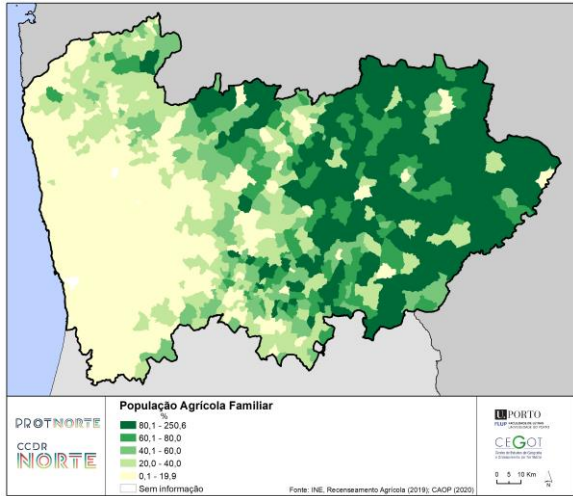
A agricultura ocupa 31% da superfície do Norte (quase 0,7 M de ha), metade do espaço florestal regional, o que não diminui a sua importância, na gestão do território e na sua ocupação ativa, na(s) economia(s) (nacional, regional ou local), na segurança alimentar ou na sustentabilidade do uso de recursos naturais, como o solo ou a água. Trata-se de uma agricultura diversa, resultante de diferentes condições edafoclimáticas e de processos (milénarios) de humanização dos territórios que maximizaram o fundo de fertilidade dos solos e a utilização da água. Após a adesão à, então, Comunidade Económica Europeia, a agricultura regional viu-se confrontada com um processo aprofundado de transformação tecnológica e estrutural, em que a diversidade agrícola se transformou numa dualidade produtiva e territorial, com a maior ou a menor intensificação ou extensificação do uso dos solos e consequente utilização cultural. Em certos setores e áreas territoriais bem delimitadas, registaram-se processos de intensificação produtiva e de especialização cultural como na pecuária de leite, na vitivinicultura e, em menor grau, na hortofloricultura, na fruticultura ou na olivicultura, que registam um acréscimo da produção em volume e, sobretudo, em valor. Os acréscimos de produtividade do solo e as dinâmicas de integração horizontal e vertical, transformaram estes setores do Norte em alguns dos segmentos mais competitivos da economia agroalimentar nacional e com estratégias de internacionalização bem-sucedidas como nos casos dos Vinhos Verdes e dos Vinhos do Douro. O valor económico da atividade agrícola, a relação entre agricultura e ambiente, resultante da intensificação agrícola, por um lado, e do abandono desta atividade e do território e da sua consequente renaturalização, não pode deixar de ser equacionada no âmbito das respetivas políticas públicas. Emergem de forma mais autonomizada, embora com evidentes relações com a necessária sustentabilidade dos recursos e preservação do ambiente, as estratégias e políticas relativas às atividades industriais a jusante e, assim, aos alimentos e à alimentação. Estabelecem-se assim quatro grandes objetivos:

Progredir para uma agricultura mais inteligente no uso dos fatores e recursos naturais – dado que os setores mais intensivos do Norte terão sempre o desafio do uso dos recursos, dos fatores de produção, dos custos de produção associados, da sua produtividade e do valor da produção. Interessa apoiar a incorporação de soluções tecnológicas mais eficientes no uso da água, na proteção do fundo de fertilidade do solo, no balanço positivo para a neutralidade carbónica, através de sistemas de rega mais eficientes, sistemas de cultura de menor mobilização do solo, com maior incorporação de matéria orgânica, mais equilibradas fitossanitariamente, com menor uso de fertilizantes, utilizando cultivares mais adequadas obtendo um produto final de qualidade e mais saudável. Nesse sentido e sem prejuízo do esforço continuado de promoção e internacionalização destes produtos, importa: Aumentar a eficiência económica dos inputs intermédios – entendidos como os adubos, fitofármacos, água, etc., pelo seu uso na quantidade e na localização certas, através do recurso a tecnologias como a digitalização, a sensorização, a automação ou a robotização, à qual, na falta de melhor definição, se costuma designar de agricultura de precisão; Reproduzir processos ecológicos – enquanto serviços de polinização, controlo biótico de pragas e doenças, recuperação da fertilidade dos solos, espécies mais resistentes a riscos bióticos e abióticos, etc.– resultantes do estudo das sucessivas adaptações dos ecossistemas naturais, reduzindo-se o recurso a inputs intermédios intensivos em energia (adubos, fitofármacos, água, etc.); Reconverter a atividade pecuária intensiva e promoção da sua extensificação – garantindo o bem-estar animal, combatendo a resistência antimicrobiana, melhorando raças autóctones, as técnicas de manejo e a qualidade das pastagens e forragens para redução dos consumos de energia, da emissão de gases com efeitos de estufa e dos efluentes.

Promover a alimentação saudável e a segurança alimentar – adotando medidas de promoção da dieta mediterrânica e atlântica, com aumento do consumo de proteína vegetal e da piscicultura sustentável, dos produtos tradicionais com autenticidade certificada (DOP, IGP e ETG) e novos alimentos, rastreabilizar os produtos, as técnicas de pós-colheita, a embalagem e etiquetagem com a vantagem de diminuir os resíduos associados ao consumo urbano dos alimentos e, no contexto da economia circular o aproveitamento de subprodutos.

Promover a gestão ativa do território agroflorestal e rural do Norte para a sua ocupação sustentável – dando resposta às preocupações crescentes quanto à necessidade de humanização dos territórios e de promoção da sua competitividade, como forma de assegurar a sustentabilidade demográfica e ambiental. Os sistemas agrícolas mais ou menos extensivos são responsáveis pelas várias DOP e IGP vegetais e animais já referidas, mas igualmente pela preservação de áreas nucleares de conservação da natureza a que acrescem o reconhecimento que a agricultura do Norte tem merecido internacionalmente não só pela certificação como bioregião do território do Alto Tâmega e dos Lagos do Sabor, como ainda da classificação do Barroso, como sítio GIAHS/SIPAM, pela FAO e à qual se acrescenta o Alto Douro Vinhateiro Património Mundial Assim, importa assegurar o desenvolvimento sustentável dos sistemas agro-silvo-pastoris – combinando a suas naturais funções produtivas com as suas funções de conservação e proteção (dos recursos hídricos, do solo, da erosão, da biodiversidade, etc.), de armazenamento e sequestro de carbono, mitigando os efeitos das alterações climáticas, e de produção de biocombustíveis e de novos materiais sustentáveis (biomateriais), e a remuneração dos serviços de ecossistemas, a promoção de produtos DOP, IGP, ETG, com margem de manobra para se constituírem como fazedores de preços (price-makers).

Apoiar a agricultura familiar periurbana – assegurando uma produção agroalimentar de proximidade, de muita pequena área, orientada para a venda do excedente, de baixa intensificação tecnológica, com um renovado interesse na produção biológica ou de baixo impacto agroquímico, para venda nos centros urbanos mais próximo, sobretudo de hortícolas, fruta, pequena criação, cogumelos, etc.. Para estes sistemas importa promover os canais de consumo de proximidade, de caráter eminentemente social, baixando custos de transporte, organizando e concentrando/controlando a produção de frescos orientada sobretudo para o consumo em contexto coletivo (cantinas escolares, de IPSS, de entidades públicas, grandes empresas, etc.), onde a responsabilidade social das empresas/instituições se possa coordenar com esta produção local, aumentando o rendimento destas pequenas empresas familiares, conservando a paisagem e mantendo os recursos naturais num uso sustentável.



3.5. Atribuir uma nova centralidade à floresta

A Norte o espaço florestal domina o uso do solo, é eminentemente privado e os terrenos comunitários (baldios), representam quase 1/4 desse espaço. Apesar de representar apenas 24% da área total nacional, 51% das empresas do setor da madeira e cortiça, 56% das do papel e do cartão e 64% das do mobiliário estão sediadas no Norte, de que resulta cerca de 47% do VAB nacional florestal (dados de 2017). Os incêndios rurais e a sua recorrência ameaça significativamente o setor com uma diminuição da área de produção ao longo dos anos, da produtividade e perda de biodiversidade mas sobretudo com uma patente diminuição do investimento em novos povoamentos. Por seu turno a ausência de soluções de curto prazo para o retorno dos investimentos obriga a políticas públicas determinadas e principalmente de continuidade. Para promover a valorização do espaço florestal e a salvaguarda dos recursos naturais interessa:

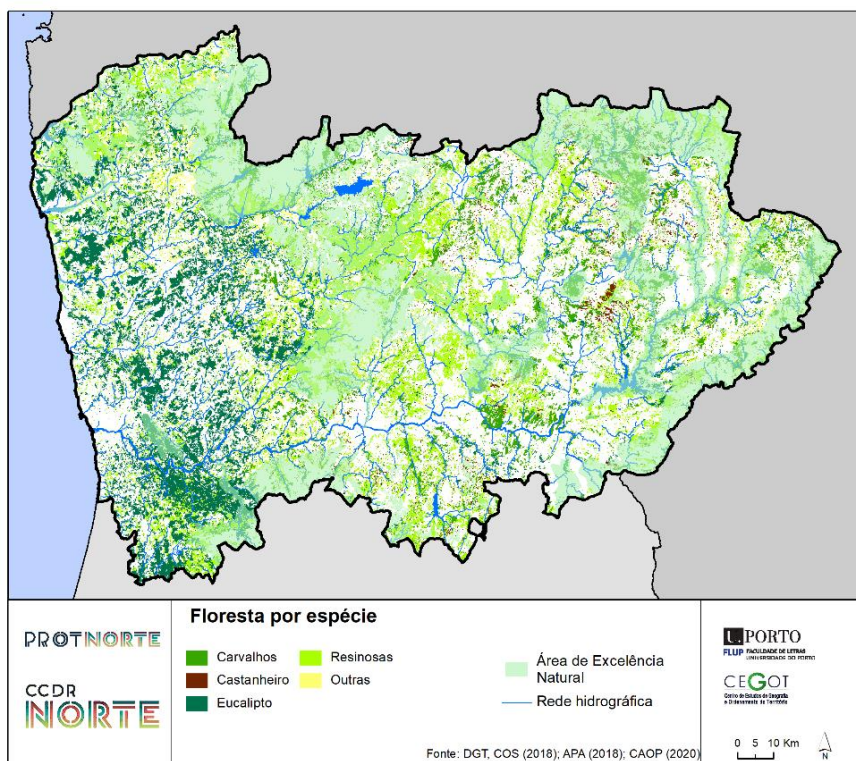
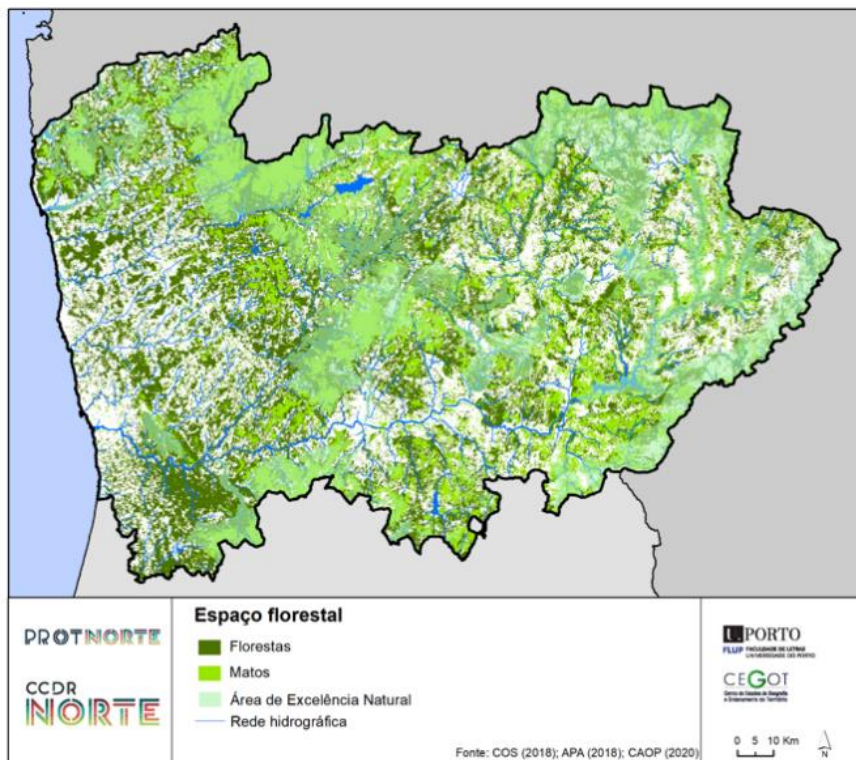
Gerir com eficiência a área florestada, os produtos nela originados e o seu valor – A produção de madeira de qualidade, em particular de folhosas para a importante indústria do mobiliário do Norte, importadora de matéria-prima, não tem sido aproveitada, apesar do potencial edafoclimático existente na região, sobretudo por falta de modelos técnicos de gestão e de produção adequados, de iniciativas de promoção e de demonstração e da inexistência de processos de certificação instituídos. Interessa ainda inverter a tendência de perda de área florestada, seja por via da regeneração natural ou de novas plantações, repondo, o ativo florestal perdido nas últimas 5 décadas, também pela agregação e mobilização dos pequenos proprietários e da melhoria do conhecimento cadastral. A profissionalização da gestão da florestal revela-se também indispensável assim como, o reconhecimento definitivo das externalidades positivas geradas que ainda não são compensadas ao proprietário florestal de uma forma justa e inequívoca.

Aumentar o rendimento dos produtores florestais e reforçar as suas organizações - garantindo transparência e liquidez do mercado e gestão da floresta, promovendo a certificação, introduzindo mecanismos de regulação, estimulando a indústria a aumentar o valor acrescentado da matéria prima e apoiando madeiras nobres de maior valor; potenciando fontes de rendimento adicionais (no âmbito do setor energético emergente e sustentável, por exemplo) para produtores/integração de funções da floresta e de fileiras, remunerando os produtores pelo valor direto e indireto da sua propriedade florestal; desenvolvendo um sistema integrado e simplificado de incentivos fiscais ou outros e de apoio à floresta e silvopastorícia; dispensando visibilidade dos produtos e o desenvolvimento de ciclos curtos de produção/consumo, que melhorem a valorização dos produtos, a agregação e o rendimento dos produtores e que estejam mais próximas dos seus principais agentes, através das suas organizações e transferindo para estas a sua implementação; desenvolvendo novas soluções tecnológicas de incorporação de conhecimento na produção, na forma de plataformas colaborativas de proprietários. As Organizações de Produtores Florestais prestam um conjunto de serviços de aconselhamento técnico e jurídico ao produtor no investimento e na gestão; escalando as necessidades das pequenas propriedades; representando os interesses dos produtores na fileira, entre outras, o que se revela indispensável.

Priorizar a intervenção no espaço florestal das Áreas Submetidas a Regime Florestal e reconhecer os Baldios como as maiores empresas agroflorestais do Norte - renovando os propósitos da sua criação em 1901, sobretudo se se atender à sobreposição com as figuras legais que privilegiam a conservação da natureza (RNAP e RN2000), criando assim uma oportunidade soberana para o relançamento desta figura, pela sua florestação adequada à condição de cada espaço (com espécies pioneiras, nobres, autóctones, etc.); pela manutenção de boas condições de pastoreio à pecuária extensiva em particular no caso das produções certificadas DOP e IGP; pela valorização de todo o espaço para as atividades complementares que promovem a visitação ao território e são a base de outras fontes de rendimento. Os baldios representam mais de 300 mil hectares, sendo das maiores propriedades florestais do Norte. Pela própria natureza do seu estatuto legal, são empresas sociais e, pelo simples facto de que representam 98% das Áreas Sujeitas a Regime Florestal (ASRF), são, por direito próprio, os parceiros privilegiados para operar qualquer mudança nestes territórios. Novos modelos de gestão sustentável do território podem e devem desenvolver-se, onde os distintos usos e valências destes espaços possam ter a justa remuneração e, desta forma, contribuir diretamente para o aumento do rendimento dos seus compartimentos, agentes efetivos da mudança que se deseja.

Gerar condições para uma gestão ativa à escala da paisagem - um setor florestal sólido implica uma clara articulação com a agricultura, seja pela coincidência do proprietário, seja pela estrutura da propriedade, de pequena dimensão, em especial no noroeste onde o mosaico, se por um lado é uma limitação ao planeamento é, por outro, uma condição de sobrevivência pela importância que tem na propagação/controlo dos incêndios rurais. Contudo a questão essencial é a criação de condições para essa gestão ativa à escala da paisagem, qualificando a gestão florestal, utilizando novas tecnologias, agregando a gestão em plataformas colaborativas, sem prejuízo de manter a individualidade da propriedade.

Consolidar o Sistema de Gestão Integrada dos Fogos Rurais - como pilar da sustentabilidade para um novo setor florestal, implementando o respetivo Programa Regional de Ação do Norte, em particular, com as Orientações Estratégicas em especial "Valorizar os Espaços Rurais" e "Cuidar dos Espaços Rurais", em que são definidas um conjunto de ações que vão estruturar em larga medida o setor.





Sistema de Conetividades

D4.

Um Norte mais conectado,
acessível, digital e
descarbonizado

Enquadramento

No âmbito do sistema de conectividades é, na atualidade, impossível não ser dado destaque à digitalização. Em termos práticos, a digitalização consiste num conjunto de tecnologias interdependentes associado: (i) à recolha, transmissão, processamento e armazenamento de informação, incluindo a geração de dados através de massificação de sensores e outros dispositivos (IoT), e à sua comunicação por diferentes tipos de redes com ou sem fios; (ii) à utilização de ciência de dados para o tratamento de grandes volumes de informação (big data), com base em diferentes algoritmos, incluindo inteligência artificial; (iii) aos sistemas de cibersegurança para a integridade desta informação; (iv) ao hardware de processamento, desde a computação de proximidade ou fronteira, à computação em nuvem, suportada por sistemas de computação avançada. Inclui ainda sistemas de interface humano-máquina, associados, nomeadamente à visão artificial e realidade mista e ao processamento de voz natural, bem como dispositivos ciberfísicos de robótica, mobilidade autónoma ou fabrico digital.

Esta interdependência resulta em desenvolvimentos que se reforçam mutuamente, ampliando os seus efeitos económicos e sociais, implicando esforço permanente de investimento em I&D&i, de adaptação das instituições, públicas e privadas, à mudança como novo normal e de acumulação de capital humano em áreas científicas e tecnológicas relevantes.

Esta transição tecnológica não é neutra, reproduz-se no atual contexto económico e social, alterando a produção e a formação primária do rendimento, gerando assimetrias de poder de mercado, mudando a forma como se trabalha e se sociabiliza, e o trabalho enquanto elemento identitário, pessoal e profissional.

A Internet constitui, e constituirá, cada vez mais, um bem de mérito, isto é, um serviço cuja generalização do seu acesso em boas condições de segurança, de fiabilidade e de desempenho constitui elemento fundamental para a igualdade de oportunidades na aprendizagem e conhecimento, no desenvolvimento pessoal e profissional, na atividade económica, na sociabilização e, em geral, no exercício da cidadania, respeitando direitos cívicos e políticos dos cidadãos independentemente do seu local de residência e de trabalho e da sua condição económica e social. Assim, o seu acesso, com níveis de qualidade adequados, pode dispor de preço, mas esse preço não pode ser suficientemente elevado que impeça por esse facto tal acesso pela população com menores rendimentos.

A Internet como bem de mérito também se encontra implicitamente nos objetivos de conectividade europeus (*“European Gigabit Society”*) para 2025, designadamente: (i) todos os agregados familiares dispõem de acesso a redes de internet com pelo menos 100 Mbps, com possibilidade de expansão para maiores velocidades; (ii) todos os principais atores socioeconómicos (e.g. escolas, universidades, centros de investigação, hospitais, administração pública e empresas) estarem conectados por conectividade *gigabit*; (iii) existir cobertura 5G ininterrupta em todas as áreas urbanas e em todas as ligações rodoferroviárias; (iv) existir acesso a dados móveis em todos os locais onde a população vive, trabalha e para onde viaja. Ao mesmo tempo, no Plano de Ação para a Educação Digital Europeu e na Agenda Europeia de Competências também se estabelece que, em 2030, pelo menos 80% da população entre 16 e 74 anos deve dispor competências digitais básicas.

No contexto das conectividades físicas, e nas últimas décadas, a mobilidade de pessoas e mercadorias sofreu um forte crescimento que, em parte, está relacionado com o modelo territorial em presença e com o forte dinamismo económico da região, cuja grelha locacional é geradora de inúmeros fluxos de natureza urbana e interurbana, de curtas e de médias distâncias.

A grande dificuldade em ajustar ofertas de diferentes modos e meios de transporte às escalas territoriais em presença, acentuou a opção pela densificação da rede rodoviária e, conseqüentemente, pela excessiva dependência do transporte individual motorizado. Sem ‘carro próprio’ é a própria viabilidade das famílias e das empresas que estará em causa, caso um novo paradigma não seja criado na oferta de infraestrutura e serviços de transporte.

A persistência de um modelo centrado no ‘automóvel’ perpetua a insustentabilidade em geral, apesar da motorização elétrica; razão pela qual é necessário alterar a situação, através da promoção da multimodalidade, assente no incremento da oferta de transporte coletivo rodó e ferroviário, e na maior utilização dos modos ‘a pé’ e bicicleta/ outros. O que pressupõe uma tarefa muito difícil e de grande amplitude, relacionada com a reconfiguração da infraestrutura urbana de transportes, por eliminação da sobreocupação automóvel da superfície das cidades.

Mas, tão ou mais importante do que a reforma infraestrutural para a multimodalidade, acompanhada do reforço dos sistemas ferroviários, será a própria reorganização de redes e serviços de transportes coletivos, em adequação com os modelos de ocupação territorial em presença: a) núcleo central da metrópole; b) outras áreas urbanas compactas; c) ligações entre espaços urbanos rarefeitos e de relativa proximidade; d) ligações interurbanas de maior distância e que organizam o policentrismo regional; e) e, conectividade da região com o exterior, designadamente em termos de ferrovia de altas prestações.

Não sendo possível intervir profundamente em todas as dimensões elencáveis, haverá que escolher os aspetos essenciais e prioritários, sabendo-se que, se esses passos forem dados de forma consistente, então haverá mais probabilidade de, no futuro, se prosseguir nos objetivos estratégicos enunciados.

4.1. Promover a transição tecnológica melhorando a Acessibilidade Digital e as Telecomunicações

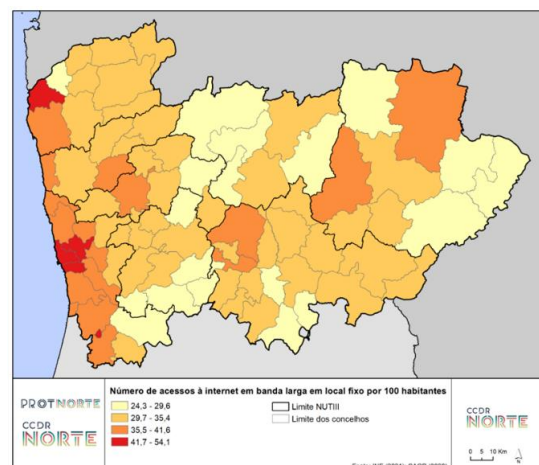
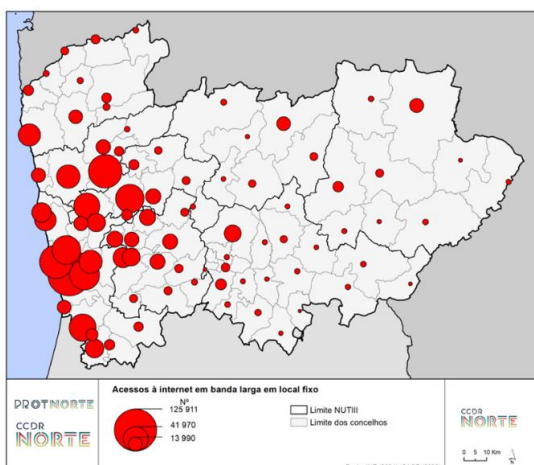
A digitalização envolve um conjunto de tecnologias interdependentes, cujos desenvolvimentos se reforçam mutuamente, ampliando os seus efeitos económicos e sociais e implicando um esforço permanente de investimento em I&D&i, de adaptação do capital humano e das instituições públicas e privadas, à mudança, modificando a forma como se trabalha e se sociabiliza. A Internet constitui um bem de mérito, isto é, constitui um elemento fundamental para a igualdade de oportunidades. Segundo dados da ANACOM (2020), o Norte apresenta boa cobertura 2G e adequada cobertura 3G e 4G, verificando-se desempenhos diferenciados entre operadores e áreas territoriais. Nas áreas predominantemente rurais, não existe cobertura 3G e 4G adequada e os desempenhos são inferiores em várias tipologias de serviços. Os serviços 5G começam a ser disponibilizados pelos operadores, ainda com assimetrias consideráveis no seio da região, sendo de amplitude relevante as designadas zonas brancas do Norte, nas quais se verifica a ausência de cobertura de redes públicas de comunicações eletrónicas de capacidade muito elevada. No que respeita à utilização da internet e de serviços digitais e à disponibilização destes serviços, verifica-se que, no Norte, existem disparidades entre os territórios do noroeste e do nordeste e entre os espaços mais urbanos e os mais rurais ou de baixa densidade. Importa, pois, garantir equidade de acesso às tecnologias digitais para obter informações, comunicar e interagir (com outras pessoas e instituições), o que passará fundamentalmente pela melhoria das disponibilidades infraestruturais e de serviços digitais. Neste contexto, devem ser prosseguidos os seguintes objetivos:

Generalizar o acesso à internet, enquanto bem de mérito, em boas condições de segurança, de fiabilidade e de desempenho enquanto elemento fundamental para a igualdade de oportunidades na aprendizagem e conhecimento, no desenvolvimento pessoal e profissional, no acesso aos serviços de interesse geral, na atividade económica, na sociabilização, no exercício da cidadania, independentemente do local de residência ou de trabalho e da sua condição económica e social.

Universalizar o acesso aos serviços digitais aos cidadãos e às empresas por via eletrónica, através de balcões interoperáveis e tendencialmente unificados, assegurando a partilha e reutilização de dados entre as instituições e os utentes, a inclusão e acessibilidade digital, nomeadamente de públicos-alvo como idosos e pessoas portadoras de deficiência, simultaneamente apoiando e promovendo territórios inteligentes e conectados, em áreas como os transportes, a energia, a educação, a saúde ou a cultura.

Alargar o mercado digital, que tende para a hegemonia em áreas como a dos serviços (como os serviços financeiros) ou a da distribuição de bens desmaterializáveis (música, cinema, vídeo, livros, jornais, etc.), promovendo a redução de custos, tanto os resultantes das transações em si mesmas, como os resultantes de atritos de mercado (distância, informação assimétrica), e minimizando o impacte ambiental dessas transações.

Promover a literacia digital como condição de sucesso para a prosperidade, implica o apoio a iniciativas orientadas para a capacitação dos cidadãos, sobretudo nas camadas da população mais atingidas pelas desigualdades (socioeconómicas e de qualificações) e pelo envelhecimento, permitindo aumentar a percentagem de cidadãos que utilizam internet. Simultaneamente, a capacitação da população ativa com as competências necessárias para o mundo e mercado de trabalho digitais permitirá, ainda, a reconversão profissional de trabalhadores com formação em áreas de baixa empregabilidade e, mesmo, em situação de desemprego.



4.2. Reforçar as infraestruturas para a internacionalização

O Norte representa, no contexto nacional, uma potência económica vital para a internacionalização da economia portuguesa. Mas este papel regional carece da manutenção de um complexo sistema de oferta de soluções de transportes e logística, adequado aos modos de transporte que viabilizam o seu posicionamento geoestratégico.

As ligações ao exterior por mar (Portos de Leixões e Viana), e por ar (AIFSC) são cruciais, e baseiam-se em infraestruturas que souberam progredir em antecipação às necessidades, e que apresentam elevados padrões de eficiência. À escala regional, a densa rede rodoviária de altas prestações já garante uma adequada integração ibérica.

Contudo, no que toca ao sistema ferroviário de passageiros e mercadorias, ainda não há condições que garantam a competitividade regional, tanto no eixo litoral Atlântico (Sines-Lisboa-Porto-Vigo-Ferrol), como no eixo terrestre de ligação à Europa (Leixões-Irun), pelo que terá que haver respostas adequadas, através da futura rede ferroviária.

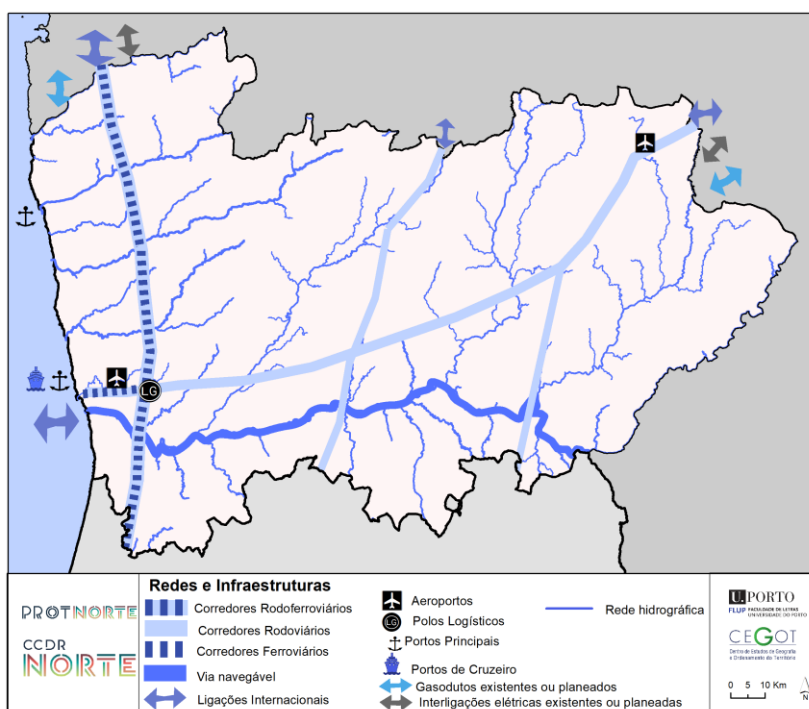
Internamente, a Área Metropolitana do Porto debate-se com um problema grave associado ao tráfego comercial/logística, que afunila num sistema rodoviário altamente congestionado no que respeita aos atravessamentos litorais do rio Douro no Porto-Gaia (a designada Via de Cintura Interna - VCI).

Neste enquadramento, deverá assumir-se os seguintes objetivos:

Acompanhar a resolução de estrangulamentos regionais de importância nacional, contribuindo para a (re)organização dos processos de decisão que garantam a resolução das acessibilidades rodoviárias metropolitanas às infraestruturas de transportes e logística internacionais, bem assim como assegurar um processo de monitorização sobre as acessibilidades rodoviárias às áreas empresariais estratégicas para a exportação de bens transacionáveis, e também sobre as acessibilidades de atravessamento em alguns centros urbanos de menor dimensão.

Promover a monitorização da evolução das infraestruturas de transportes para a internacionalização à escala regional, garantindo um processo de auscultação continuada dos agentes e dos gestores das principais infraestruturas que garantem a competitividade regional, no quadro da crescente internacionalização da economia, bem como a respetiva monitorização.

Redes de Conetividades na Região do Norte



4.3. Organizar redes e serviços de transportes coletivos rodoviários adequados aos modelos de ocupação territorial

A transferência da autoridade de transportes do governo central para as autarquias cria condições para uma profunda alteração no quadro da organização da oferta do transporte rodoviário às diferentes escalas territoriais e vai permitir, em geral, uma alteração profunda no paradigma da mobilidade colocando, contudo, desafios perspetivados numa lógica de organização do sistema de transportes à escala local e regional.

A monitorização dos resultados da organização das redes e serviços à escala das comunidades intermunicipais e de alguns concelhos isolados deverá ser a tónica decorrente da primeira geração de concessões que está em curso, e será determinante para perceber, designadamente, como está a funcionar a articulação entre as cidades mais relevantes e os territórios de influência direta e respetivos movimentos pendulares, e também entre serviços rodoviários interurbanos que servem mais do que uma comunidade intermunicipal e que dependem, linha a linha, de distintas autoridades. Esta abordagem visa o incremento da procura no transporte coletivo através da eficiência na sua oferta, baseada em planos de redes e serviços, na criação de corredores dedicados e na operacionalização da intermodalidade.

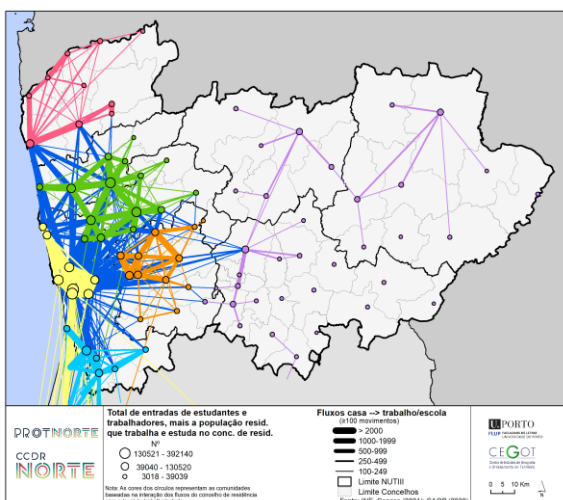
Neste contexto, assumem-se como objetivos:

Preparar a segunda geração de avisos para o transporte coletivo rodoviário, no âmbito do próximo ciclo de vigência do PORTUGAL 2030, equacionando, entre outros, a reorganização das unidades funcionais de concessão de redes e serviços por 'bacias de pendularidade', a definição de diferentes tipologias de linhas/ serviços, assegurando a formatação de uma oferta integrada entre serviços regulares e serviços flexíveis, mais personalizados, e atribuir a uma entidade regional a autoridade sobre linhas e serviços que cruzem mais do que uma entidade intermunicipal, ou através de outro modelo de idêntica eficiência.

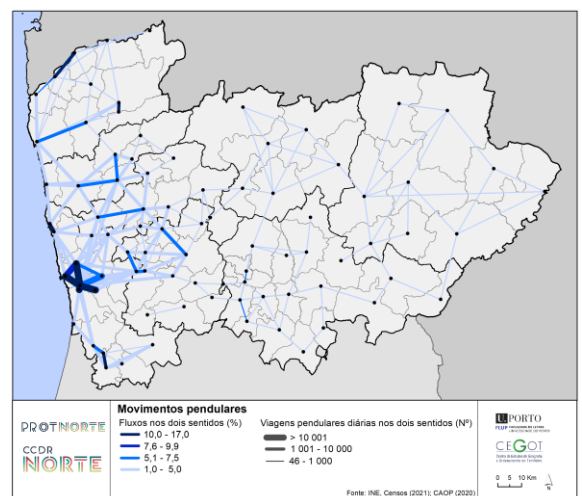
Elaborar planos de corredores dedicados para meios de transportes específicos, equacionando-se planos de expansão para a ferrovia ligeira/ultraligeira, para Corredores de Autocarros de Alta Qualidade (CAAQ) e canais dedicados para BRT (*Bus Rapid Transit*), de ligação entre grandes geradores de viagens, e atravessando espaços urbanos de densidade e compactação relevantes em termos da procura.

Criar uma rede de interfaces de transportes, através da definição de uma rede de interfaces pensada para as referidas 'bacias de pendularidade', e atendendo ao modelo territorial de cada uma.

Bases para a definição de 'bacias de mobilidade pendular'



Movimentos pendulares entre municípios



4.4. Diminuir dependência dos cidadãos do transporte individual motorizado nas deslocações de proximidade e nas ligações interurbanas

No campo da mobilidade das pessoas e mercadorias poderá antever-se algumas tendências gerais que enquadram a formatação dos objetivos de atuação no futuro próximo, relacionadas com a diminuição das viagens pendulares, principalmente com o reforço do teletrabalho, o crescimento das viagens por 'outros motivos', e o aumento da quota de utilização do transporte público.

Será, assim, determinante perceber até que ponto a reconfiguração da oferta pelas novas 'autoridades de transportes' contribui para um novo impulso no aumento da procura no transporte público rodoviário, sendo claro o aumento da oferta de serviços partilhados em automóvel e em modos suaves, bem como a consolidação do aumento do e-comércio com impacte significativo nas entregas ao domicílio.

Contextualizam-se, assim, os seguintes objetivos:

Reorganizar a oferta de transportes coletivos, de acordo com o definido no ponto 4.3..

Aumentar o peso dos modos suaves, através da criação de ciclovias de interconexão, de contiguidade, e intraurbanas, e criação de redes e percursos pedonais estruturantes dos espaços urbanos.

Reestruturar o espaço público nas cidades, tendo em vista a redução da superfície automóvel.

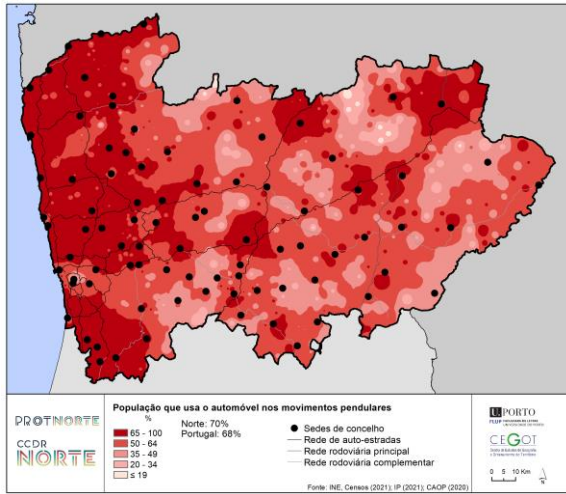
Promover o aumento de acessibilidade a atividades e serviços, por via das políticas locais de urbanismo.

Reforçar o transporte ferroviário suburbano, de modo a fortalecer e a aumentar a quota do transporte ferroviário nas deslocações interurbanas de maior distância (até 70 km), assim como o tráfego de mercadorias.

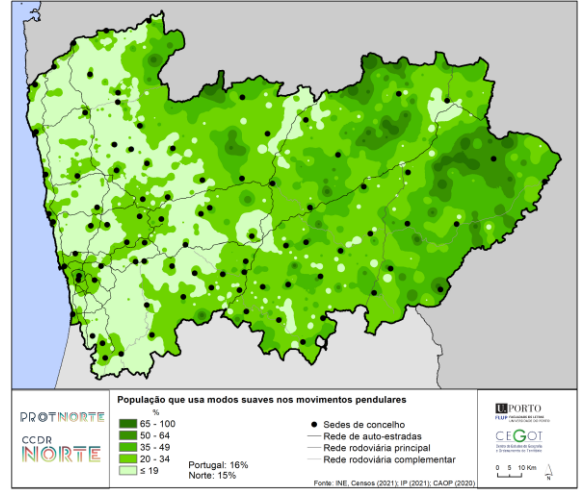
Ativar a oferta de serviços ambulantes e o transporte a pedido, e de prestação de cuidados ao domicílio, assim como serviços de transporte mais personalizados.

Inquéritos à Mobilidade nas duas áreas metropolitanas (INE, 2017).

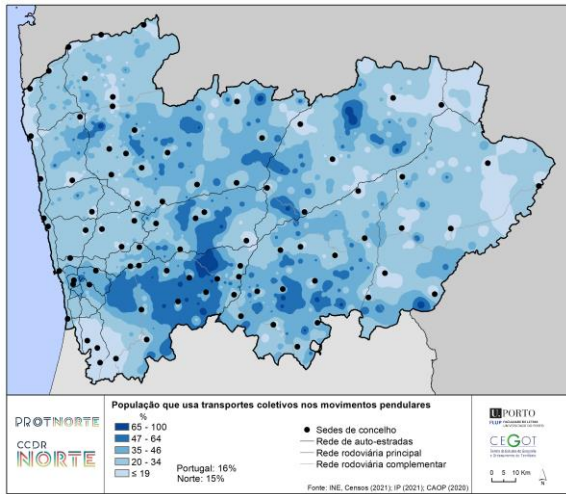
Movimentos pendulares em Transporte Individual motorizado (TIm)



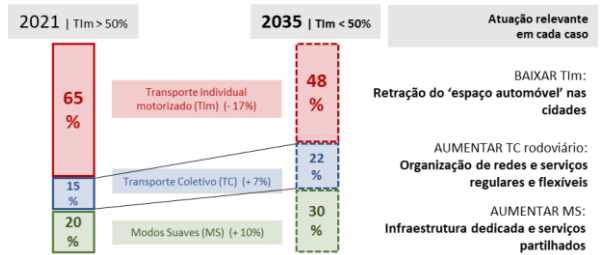
Movimentos pendulares em Modos Suaves (MS)



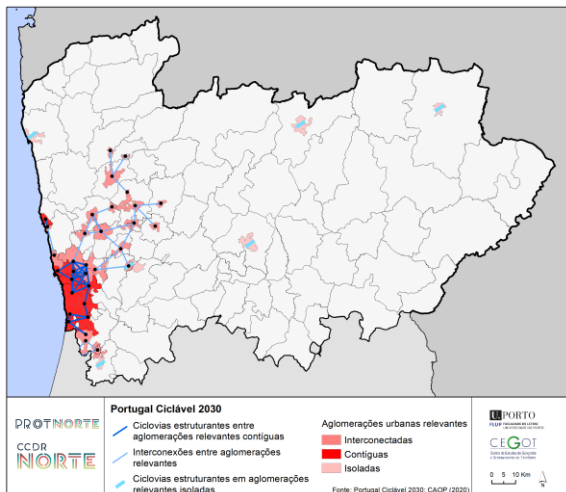
Movimentos pendulares em Transporte Coletivo (TC)



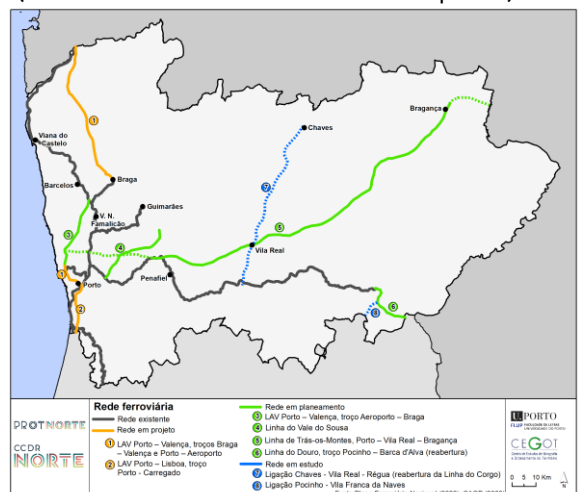
Meta proposta para a repartição modal em 2035 (tendo por base um inquérito à mobilidade abrangente)



Portugal Ciclável - PC2030



Rede ferroviária (e Plano Ferroviário Nacional em discussão pública)



4.5. Organizar e gerir uma rede rodoviária regional de intermediação entre a rede nacional e as redes municipais

A hierarquia das redes rodoviárias no território nacional apresenta debilidades que não têm sido equacionadas nas últimas décadas. O Plano Rodoviário Nacional (PRN), datado de 1998, e sujeito a posteriores alterações, garantiu a concretização da nova rede de Itinerários Principais (IP) e de Itinerários Complementares (IC), mas tem por resolver a organização, de forma coerente, de uma rede de intermediação entre esses dois níveis e as redes municipais. Tanto assim que o PRN sentiu a necessidade de criar duas categorias de estradas herdadas do Plano de 1945: uma categoria, a das Estradas Complementares (antigas EN); e outra categoria, a das Estradas Regionais (ER - as EN que o plano considerou excedentárias), mas que (ainda) não conseguiu transferir para as redes municipais.

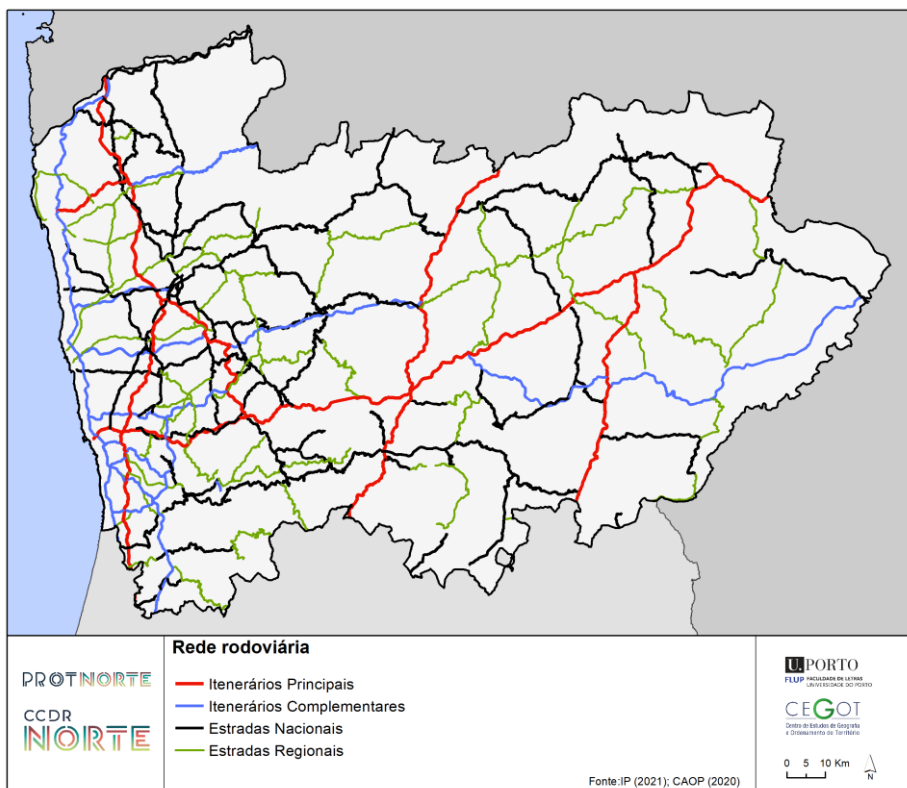
Definem, assim, os seguintes objetivos:

Definir um nível regional de estradas, consolidando uma rede de “estradas nacionais” tutelada pela IP e a sua articulação com uma rede supramunicipal.

Elaborar o Plano da Rede Regional de Estradas (RRE), que considere os pontos de vista da IP, dos municípios e das entidades intermunicipais.

Definir o tomador e a dotação orçamental, equacionando a criação de uma dotação orçamental própria para a manutenção e gestão da RRE, e constituindo um tomador capaz de garantir a sua gestão e manutenção no espaço regional.

Libertar os municípios de custos de manutenção e gestão de estradas de importância regional, devendo os municípios poder passar a rede municipal de nível superior para a RRE.





Sistema Urbano

D5.

Um Norte mais policêntrico
para um sistema territorial
mais coeso

Enquadramento

A política urbana deve contribuir para as metas dos ODS e refletir os desafios que se colocam aos centros urbanos e respetivas áreas de influência. Os centros urbanos influenciam fortemente a prosperidade e o bem-estar dos seus residentes, mas também dos que residem nas áreas rurais envolventes. As políticas urbanas têm de ser coerentes, de forma a tornarem os territórios mais habitáveis, mas também mais resilientes e menos vulneráveis, de forma a potenciarem a prosperidade e o bem-estar a todos os cidadãos e a todos os territórios. Além disso, responder aos sistemas de transição em curso exige processos de inovação que preparem os territórios para os desafios do futuro.

Em matéria de políticas, deve-se procurar (OCDE, 2019):

- adequar a política urbana aos desafios do futuro, atendendo aos impactos da globalização, às transições em curso (socio-tecnológicas, socio-ecológicas, socioinstitucionais), mas também ao declínio demográfico e ao envelhecimento populacional;
- adaptar a ação política a cada local, em função das aspirações e das necessidades das pessoas, que lá residem ou trabalham;
- promover políticas que incentivem interdependências e cooperações interurbanas e urbano- rurais, de forma a dinamizar-se abordagens mais integradas de desenvolvimento territorial;
- alinhar e articular políticas setoriais para potenciar o desenvolvimento e a qualidade de vida e o bem-estar, nos centros urbanos e nos territórios envolventes;
- promover a participação e o envolvimento institucional no co-desenho, co-implementação e co-monitorização das políticas urbanas.

Isto significa que os processos de transformação urbana envolvem mudanças fundamentais nas formas de fazer (práticas), nas formas de pensar (culturas) e nas formas de organizar o território (estruturas).

Refletir as políticas urbanas passa por desenvolver abordagens multiescalares. Os centros urbanos quando interconectados de forma intensa formam subsistemas, que se vão ligando a outras escalas, criando redes urbanas multipolares e intercalares. A identificação destas redes permite perspetivar trajetórias de desenvolvimento a várias escalas, à medida que os centros urbanos evoluem num mundo progressivamente mais policêntrico e global, pois as dinâmicas estão cada vez mais enraizadas em diferentes contextos (locais, regionais, nacionais e internacionais), em função das interações multidimensionais e multiescalares. Assim, é preciso estruturar e potenciar os diferentes sistemas urbanos, nas diferentes escalas geográficas, e contrariar dinâmicas regressivas, que deixam territórios “para trás”.

Seguindo esta preocupação, o PNPOT, nos objetivos estratégicos de base territorial, estabelece que o Sistema Urbano desenvolve-se em torno de três escalas (PNPOT, 2019): na escala nacional e internacional, reforçando as redes de inovação e relacionamento externo; na escala regional, promovendo uma melhor estruturação territorial, interurbana e urbano-rural; na escala local, potenciando a habitabilidade e a eficiência intraurbana. Isto significa que, o PROT deve problematizar estas três escalas de intervenção e objetivar as diferentes estratégias políticas.

Tendo presente este enquadramento, o primeiro objetivo foca-se na inovação e internacionalização e pretende dinamizar processos de inovação regional. O segundo objetivo, desenvolve-se a partir da cooperação intermunicipal, a partir de geometrias variáveis, envolvendo estruturas supramunicipais. O terceiro objetivo, dirige-se à escala local e pretende promover a inovação e a prosperidade nos contextos intraurbanos, mas também contrariar vulnerabilidades existentes.

5.1. Reforçar o papel dos centros urbanos enquanto âncoras de inovação, atratividade e afirmação externa

O PNPOT refere que Portugal tem um sistema urbano com duas áreas metropolitanas demasiado “grandes” para o contexto nacional, mas claramente “pequenas” à escala europeia e global. Perante esta aparente contradição, as políticas têm de procurar escalar os territórios (para que estes ganhem maior dimensão). Refletindo o Norte: por um lado, através de redes locais, supramunicipais e nacionais, as centralidades urbanas devem reforçar as suas ligações com outras centralidades e enriquecer as diferentes escalas territoriais, ganhando dimensão e ancorando o desenvolvimento local e regional; por outro, devem relacionar-se com contextos internacionais e “arrastar” novas dimensões e oportunidades para os contextos territoriais regionais. Estes relacionamentos são fundamentais no reforço da competitividade e da coesão territorial da região. Neste sentido, parece crucial criar plataformas territoriais para a internacionalização.

Assim, para projetar as múltiplas escalas é necessário desenvolver uma abordagem em que as redes se evidenciem e se reforcem. O foco dirige-se para as centralidades urbanas e para o seu espaço de relacionamento, a diferentes escalas geográficas. Este objetivo estratégico dirige-se à organização do território tendo em vista o desenvolvimento da inovação e de redes de afirmação externa a partir de todas as polaridades da Região Norte. Em matéria de fluxos e redes de cooperação, identificam-se dois tipos de territórios: por um lado, o Noroeste evidencia, nas redes de colaboração para a inovação, ligações institucionais muito intensas, que se estendem em direção a outras aglomerações urbanas nacionais (nomeadamente, a Lisboa e a Coimbra), mas também internacionais. Internamente, destacam-se algumas polaridades, sobretudo o Porto, mas também Braga, Guimarães, Viana do Castelo, entre outras; por outro lado, no Nordeste as redes para a inovação são pouco densas, mas têm vindo a intensificar-se. Aqui, Bragança e Vila Real polarizam a grande maioria das redes.

A inovação deve ser transversal a todas as polaridades do sistema urbano, pois o futuro da região depende da sua capacidade de inovar. Os processos de mudança envolvem múltiplos atores de várias origens institucionais (por exemplo, o governo, a ciência, o mercado, a sociedade civil) e várias geometrias de poder e diversas constelações de papéis envolvendo os diferentes tipos de atores.

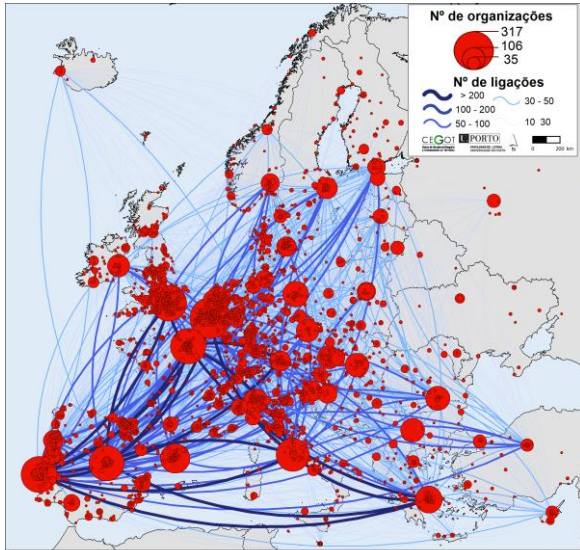
Nestes processos, as polaridades urbanas são nós de polarização externa e articulação interna. Por um lado, promovem as suas relações no quadro do seu sistema regional (do Norte), inovando e ampliando complementaridades e sinergias regionais diferenciadoras. Por outro lado, no quadro externo, reforçando as suas relações com outros espaços, nacionais e internacionais, ampliando as relações e as trocas, alargando as escalas geográficas de penetração das suas redes e posicionando-se face à crescente globalização e competição entre centros urbanos e regiões. Os processos de mudança, ou de inovação e transformação, devem:

Reforçar a dimensão inovadora das polaridades - as polaridades precisam de ganhar escala, identificando as especificidades diferenciadoras e promovendo complementaridades. As polaridades devem selecionar as áreas estratégicas que as podem posicionar nas redes de conectividade dos circuitos globais. A dimensão institucional (envolvendo uma diversidade de organizações) é estratégica para o posicionamento nestas redes. É também importante investir nos contextos, de forma a criar ambientes (de negócio, de cultura ou de usufruto urbano ou da natureza) e níveis de qualidade de vida atrativos. Para melhorar os contextos é preciso estimular processos de inovação e promover redes de cooperação que acrescentem dimensão. Trata-se de aumentar as externalidades positivas que reforcem a imagem e a centralidade urbana, de forma a aumentar a capacidade de articulação com as redes globais.

Promover redes de inovação e internacionalização - os centros urbanos da região devem posicionar-se nos sistemas globais de inovação, nas redes globais de investimento, nas redes de atração de talento, nas redes de fornecimento globais, nas redes globais de comércio, ou nas redes de comunicação. Trata-se de transformar as redes de cooperação, com geometrias variadas, em rótulas de internacionalização da base territorial do Norte. Neste sentido, consolida-se a estrutura e a dimensão inovadora do território regional e projeta-se a região externamente. As prioridades estratégicas devem focar-se nos vários tipos de inovação e dirigir-se para o bem-estar comum, logo podem dirigir-se para a economia, a cultura, o património, a conservação da natureza, o turismo ou para as redes de inovação urbana.

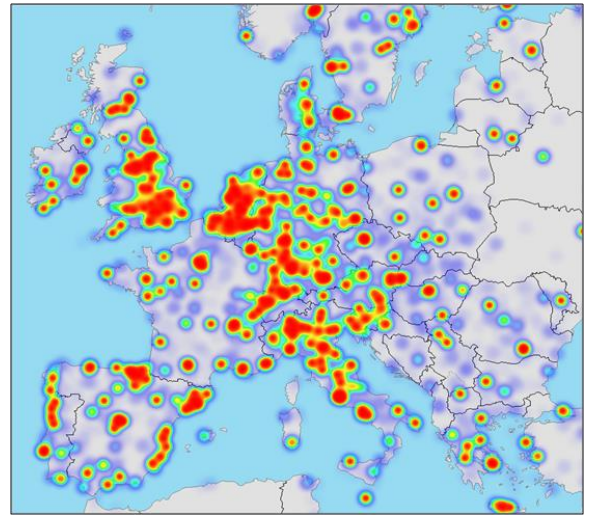
Reforçar a dinâmica cooperativa do sistema institucional da região para a inovação e internacionalização - os diferentes agentes regionais devem organizar-se e coordenar esforços tendo em vista mobilizar e estruturar recursos que favoreçam mudanças sociotécnicas. Logo, a capacidade de agenciamento será crucial para desencadear processos de inovação. A CCDR, as CIM e os municípios, conjuntamente com as instituições do ensino superior, as empresas e as estruturas associativas podem dinamizar ferramentas que acelerem os processos de transição. Nesse sentido, é necessário promover a paradiplomacia, enquanto instrumento de governança para a promoção de um desenvolvimento mais sustentável.

Rede de projetos CORDIS (H2020) envolvendo organizações localizadas em Portugal

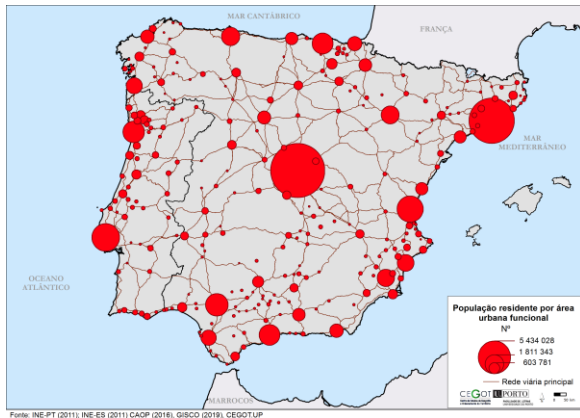


Fonte: Projeto B2B4I (POCI-01-0145-FEDER-031686).

Hotspots das organizações que participam na CORDIS no programa H2020

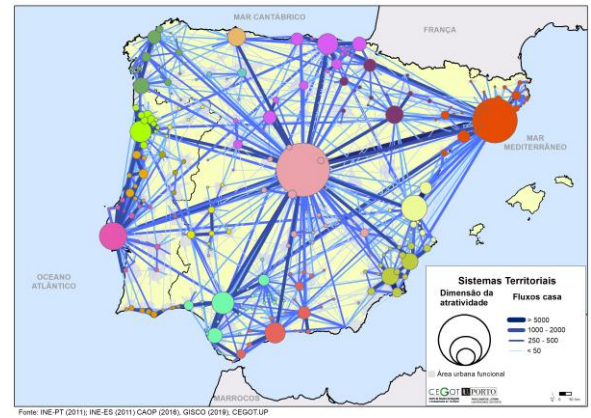


População residente por área urbana funcional



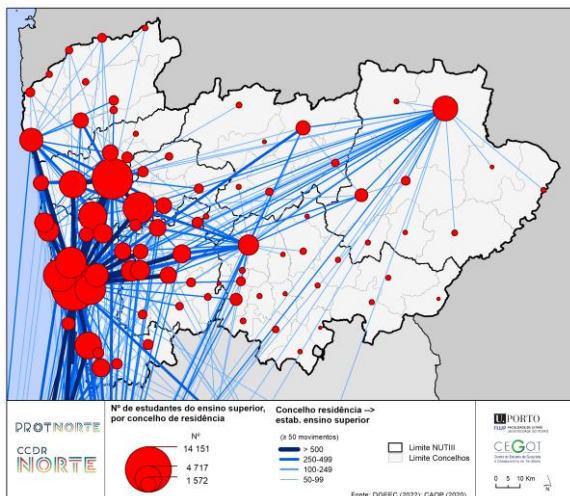
Fonte dos dados: INE de Portugal e de Espanha, 2021.

Sistema urbano peninsular



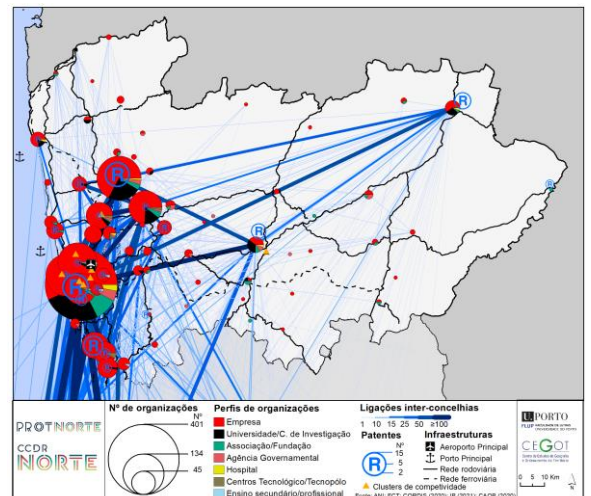
Fonte: Marques, *et al.*, 2019.

Estudantes do ensino superior e fluxos casa-universidade



Fonte dos dados: DGEEC, 2022.

Instituições e redes inovação económica



Fonte dos dados: ANI, FCT, CORDIS, 2020; IP, 2021.

5.2. Reforçar o sistema policêntrico com a cooperação interurbana e urbano-rural

A interdependência crescente entre diferentes áreas urbanas e entre áreas urbanas e rurais cria territórios funcionais com geometrias variadas. Neste âmbito, é estratégico favorecer benefícios associados à cooperação e ao reforço de complementaridades, explorando oportunidades, aumentando a massa crítica do conjunto (populacional, económica, social e cultural) e contribuindo para um maior desenvolvimento social, económico e ambiental regional. Assim, no futuro, a gestão dos serviços de interesse geral, a promoção de inovação e prosperidade e o reforço da resiliência dos territórios requerem modelos de intervenção mais integrados e em cooperação.

Dinamizar o policentrismo urbano a nível regional pressupõe compreender os diferentes contextos e aumentar a cooperação interurbana e rural-urbana, de forma a estimular novos formatos de governança territorial. Neste sentido, é crucial promover uma maior articulação no âmbito dos sistemas alimentares, do mercado de trabalho, das redes de serviços e transportes, das redes de água, energia e resíduos, e das redes de turismo, património e lazer. Os aglomerados urbanos devem incorporar nas suas estratégias as funções urbanas, mas também os sistemas sociais, económicos e ecológicos dos contextos de enquadramento.

Tendo como objetivo reforçar o sistema policêntrico e as ligações interurbanas e rurais-urbanas é necessário intervir por forma a: I. Melhorar o acesso aos serviços de interesse geral para uma maior justiça socio-espacial; II. Valorizar o sistema urbano do noroeste; III. Consolidar os subsistemas territoriais de transição; IV. Estruturar subsistemas territoriais com fraca densidade.

I. Melhorar o acesso aos serviços de interesse geral para uma maior justiça socio-espacial

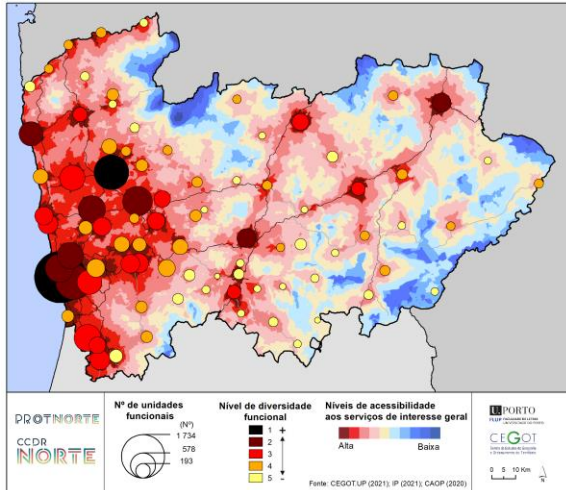
Atualmente, no território regional existem desequilíbrios na qualidade e no acesso aos serviços. Para promover um desenvolvimento harmonioso, seguindo a missão da política de coesão, é fundamental proporcionar a todas as pessoas o acesso aos serviços de interesse geral. Os diferentes centros urbanos, em função das múltiplas funcionalidades que oferecem, ligam-se por um sistema de conectividades aos territórios envolventes. Assim, no território desenham-se centralidades urbanas e pendularidades que constroem áreas funcionais ou áreas de influência (na educação, na saúde, no emprego, na cultura e nos outros serviços). Os sistemas de mobilidade contribuem para estruturar os espaços de relacionamentos interurbanos e urbano-rurais. Desta forma, fomentam-se vivências interurbanas e rurais-urbanas e constroem-se configurações territoriais. Esta geografia relacional (centros e áreas de influência) constitui a base territorial para desenhar políticas de concertação de serviços de interesse geral. São territórios de fluxos, onde os vínculos funcionais vão sendo diariamente construídos, potenciando os laços interurbanos e urbano-rurais.

Neste âmbito, interessa valorizar as NUT III enquanto territórios ativos no reforço da qualidade dos serviços de interesse geral. A oferta de serviços aliada à melhoria das redes de transporte podem desencadear no território grandes mudanças, capazes de influenciar diariamente o modo como os indivíduos e as organizações se relacionam. Na região, identificam-se diferentes perfis territoriais, em função da oferta e da procura de serviços existentes. Nos territórios mais densos do noroeste, existe uma oferta policêntrica que tenta responder a uma procura densa e heterogénea (na idade, na escolaridade e nas aspirações). Nos territórios de menor densidade, é preciso garantir, não só os serviços básicos a nível local, mas também os serviços superiores, que devem estar alocados em aglomerações de maior dimensão.

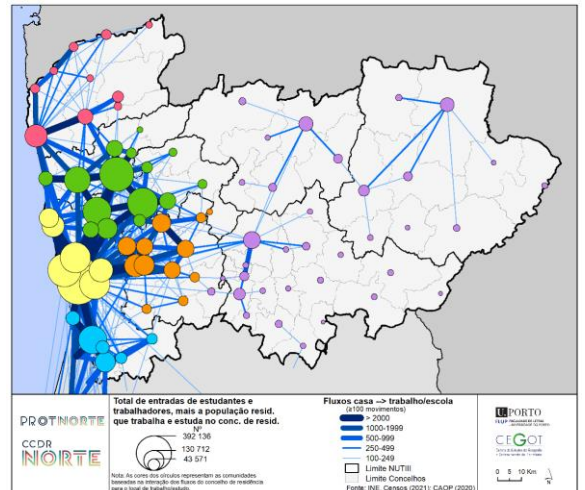
A reflexão dos serviços deve atender ao envelhecimento da população e à perda de ativos e jovens. Por outro lado, é crucial incorporar a emergência do ciberespaço e a digitalização do funcionamento das cidades e dos serviços de saúde, educação, serviços pessoais, cultura e lazer. Esta linha estratégica dirige-se às CIM, sendo as NUT III a base territorial para a concertação espacial em termos de serviços de interesse geral. Neste âmbito, devem-se identificar as carências, as redes de cooperação a potenciar e definir que funções devem ser operacionalizadas a partir de processos de governança territorial que envolva relacionamentos intermunicipais (NUT III ou várias NUT III).

A intervenção em matéria dos serviços de interesse geral deve incorporar as reflexões integradas nos OEBT da Demografia, Saúde, Educação, Cultura, Vulnerabilidades Sociais e Conectividades.

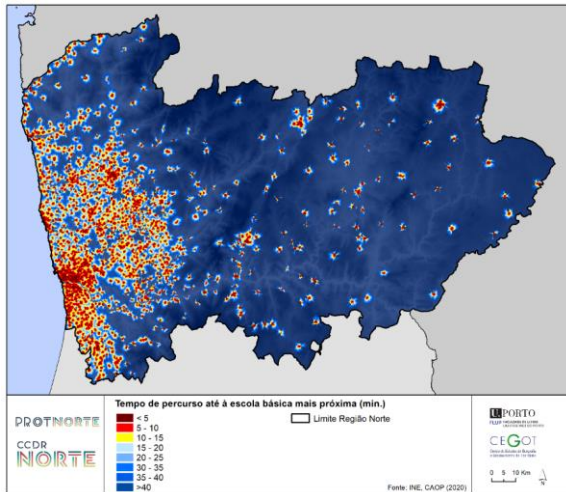
Serviços de Interesse Geral: polaridades urbanas e níveis de acessibilidade



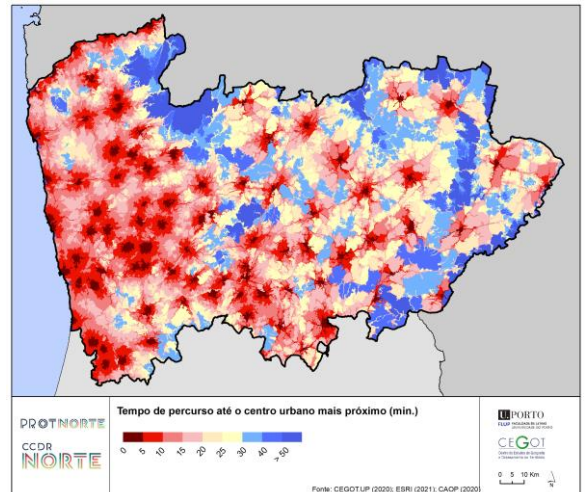
Comunidades e níveis de relacionamento de proximidade (movimentos pendulares)



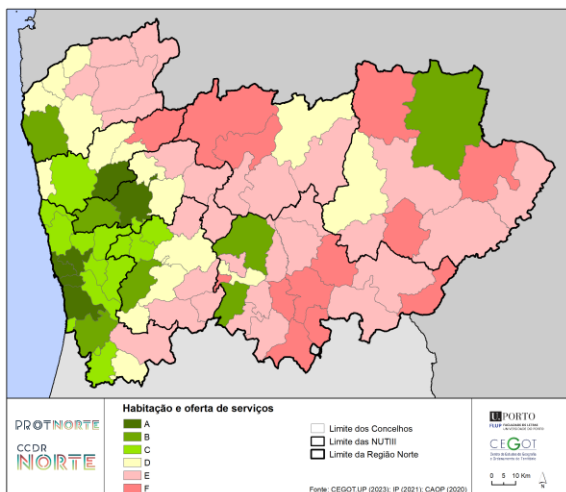
Tempo de acesso à escola básica mais próxima



Tempo de acesso ao centro urbano mais próximo



Habituação e oferta de serviços: desafios territoriais diferenciados



Na oferta de serviços de educação, saúde, apoio social, cultura e habitação, identificam-se cinco perfis territoriais:

- Nos contextos A, B e C, a oferta de serviços é superior, mas os serviços são fortemente pressionados pela procura. A habitação, a educação e a saúde são domínios prioritários em matéria de qualificação da oferta.
- No contexto D, a oferta de serviços piora face aos territórios A, B e C. São territórios de transição, com uma oferta razoável e uma procura relativamente limitada.
- Nos contextos E e F, a situação piora significativamente, sobretudo nos concelhos da Classe F. Nestes casos, é preciso avaliar se os serviços básicos estão garantidos.

II. Valorizar o sistema urbano do noroeste, reforçando a inovação e a prosperidade e aumentando a resiliência territorial.

Segundo o PNPOT, os sistemas territoriais são regiões ou áreas urbanas funcionais, espaços de carácter poli-urbano ou áreas sub-regionais polarizadas por metrópoles ou centralidades urbanas. Nestes contextos, existem áreas relativamente densas e outras com uma urbanização difusa menos densa, com estruturas económicas muito relacionadas e bacias de emprego com pendularidades muito fortes. O PNPOT identifica estas áreas como *sistemas territoriais a valorizar*. São áreas de grande conflitualidade de usos, muito pressionadas pelos processos de urbanização, pela localização da habitação, da indústria e dos serviços, onde os sistemas ecológicos têm dificuldade em coexistir. Em termos estratégicos, é crucial desencadear mudanças sistémicas nas estruturas da economia, energia, alimentação, mobilidade, habitação, saúde, educação, etc.

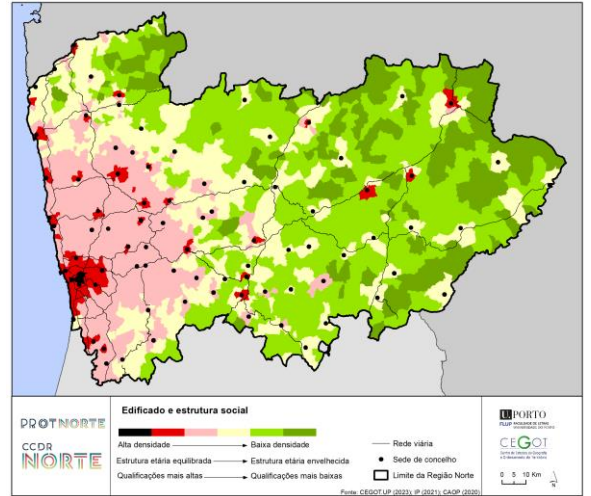
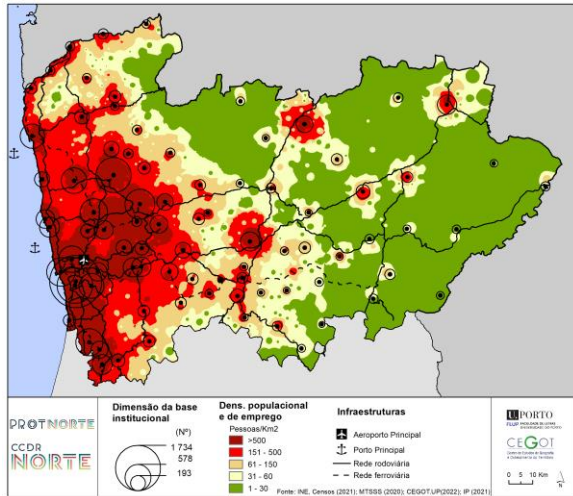
Em termos de prosperidade, a intervenção no edificado é estratégica, não só tendo em vista a melhoria das condições de habitabilidade, do conforto térmico e da eficiência energética, mas também o reforço do acesso à habitação. É preciso intervir em matéria de aumento da resiliência em vários domínios: alguns concelhos evidenciam instabilidade e níveis de precaridade no emprego, outros (nalguns casos os mesmos) têm sistemas produtivos muito especializados e, por isso, estão muito expostos a situações de crise e recessão nesses setores. A vulnerabilidade manifesta-se em determinados contextos sociais, associada a populações com baixos rendimentos, agregados com altos níveis de endividamento e/ou grupos de maior risco (crianças, jovens, idosos e mulheres). Nestes contextos, existe também uma grande suscetibilidade ambiental que decorre do uso intensivo do solo, da forte utilização do automóvel nas deslocações pendulares, e da existência de um tecido industrial com significativas emissões, com efeitos de estufa, muito prejudiciais para a saúde e o bem-estar das populações residentes.

Nestes territórios, prevêem-se alterações nas atividades económicas, fruto dos processos de transição socio-tecnológicos e socio-ecológicos, mas também mudanças nos estilos e modos de vida com várias implicações. Desta forma, nestes contextos é fundamental intervir de forma integrada e em cooperação, num conjunto de prioridades:

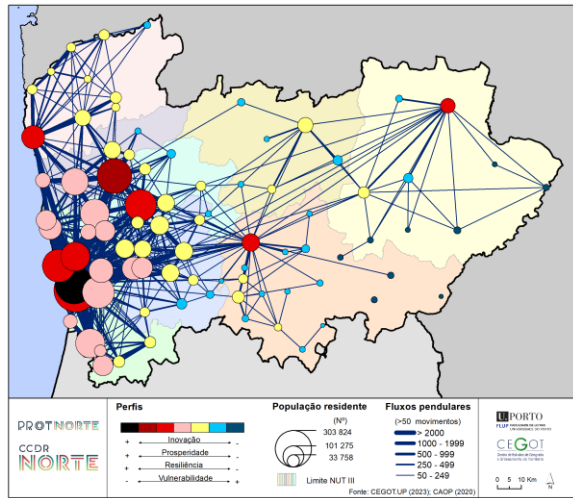
- Em matéria de ordenamento do território, é preciso promover a compactação do edificado, o uso eficiente do solo, reconfigurando a forma urbana, valorizando o comércio e os serviços de proximidade, qualificando os espaços públicos e promovendo a mobilidade sustentável. As áreas urbanas vão ter de fornecer condições de habitabilidade, proporcionar contextos urbanos de qualidade para os seus residentes e serviços de mobilidade personalizada e “a pedido”.
- As transições vão ativar processos de regeneração económica. A população em idade ativa está a diminuir e o crescimento económico depende dos ganhos de produtividade nas atividades com maior potencial. As mudanças tecnológicas podem excluir populações do mercado de trabalho, sobretudo os menos jovens e os pouco qualificados. Uma economia regenerativa implica processos mais inclusivos e sustentáveis, que atende aos recursos locais, que altera os sistemas produtivos, os modelos de localização e as formas de produção. Além disso, promove a transição alimentar, valoriza a produção de proximidade, os circuitos curtos e os espaços intersticiais urbano-rurais.
- Os recursos hídricos e a gestão inteligente da água e dos efluentes, a arborização das áreas urbanas, a valorização dos espaços verdes (parques, jardins, etc.), a agricultura de proximidade (nas quintas, hortas e pomares) e a prevenção e o combate às inundações, às vagas de frio e ondas de calor são algumas das abordagens a intensificar nestes territórios.
- Responder aos vários desafios pressupõe, também, que cada CIM contrarie a segmentação socio-espacial e dinamize processos de inclusão e inovação social. O envelhecimento da população, as incapacidades físicas e mentais, e o isolamento que daí decorrem, agravam as situações de vulnerabilidade. Simultaneamente, uma morbilidade associada a comportamentos e estilos de vida de maior risco agravam a pobreza e a exclusão social.

Neste contexto, cada NUT III, incorpora realidades heterogéneas que devem ser equacionadas. Esta abordagem também pressupõe que cada NUT III se possa articular com as áreas envolventes, para cooperar em torno de desafios estratégicos comuns.

Do urbano ao rural: dimensão institucional, densidades, edificado e estruturas sociais



Perfis territoriais



Fonte: CEGOT/UP.

A inovação está sobretudo focada nas “sementes” da mudança e de diferenciação, atendendo às transições socio-tecnológicas, socioecológicas e socioinstitucionais em curso.

A prosperidade incorpora uma perspetiva de desenvolvimento territorial integrado. Os aglomerados urbanos prósperos são aqueles que criam condições e oportunidades e favorecem a concretização de expectativas e aspirações, contribuindo para o bem-estar individual e coletivo.

A resiliência está sobretudo relacionada com a necessidade de diminuir a suscetibilidade, criando condições para que a exposição a crises ou choques se reduza. Assim, é necessário ter lideranças e organizações capacitadas e um sistema de planeamento integrado para responder eficazmente perante estes choques ou crises.

A vulnerabilidade evidencia a maior fragilidade ou a possibilidade do sistema colapsar, mostrando como um território é mais ou menos suscetível.

III. Consolidar os subsistemas territoriais de transição, potenciando o desenvolvimento urbano, de forma a aumentar a prosperidade e a qualidade de vida.

O PNPOT identifica estas áreas como *subsistemas territoriais a consolidar*. São áreas sub-regionais polarizadas por centros urbanos de dimensão intermédia, com uma dimensão populacional e económica relativamente pequena, em que as relações urbanas e urbano-rurais precisam de ser intensificadas. Nestas áreas, a consolidação das redes urbanas existentes permitirá alcançar melhores níveis de eficiência e eficácia na gestão das políticas públicas e na implementação de estratégias mais integradoras.

Os aglomerados urbanos devem incorporar nas suas estratégias as funções urbanas, mas também os sistemas ecológicos dos espaços rurais envolventes. Os espaços urbanos e os territórios rurais cooperaram em torno das suas especificidades e complementaridades, inovando na atratividade residencial, na valorização dos seus recursos naturais, e na promoção do património e das identidades culturais. Como a designação sugere, a consolidação de estratégias em torno destes territórios pode disseminar processos de inovação e prosperidade e diminuir a suscetibilidade a riscos e choques.

Neste contexto regional, é estratégico ter uma atenção especial nestes territórios, desenvolvendo intervenções integradas, a partir de uma visão partilhada, que estruture os recursos e valorize estes territórios. A contiguidade espacial das problemáticas exige concertação inter-NUT III.

Os subsistemas territoriais a consolidar localizam-se em dois contextos regionais:

- Num extenso arco que contorna o noroeste denso, que se estende entre o Alto Minho e o Tâmega e Sousa, atravessando o interior do Cávado e do Ave. A intervenção neste território contribui para diminuir a segmentação espacial existente nas NUT III do noroeste. Neste contexto, é preciso promover a prosperidade nos diferentes domínios (saúde, educação, cultura, apoio social, etc.), tendo uma atenção especial na melhoria da mobilidade sustentável, no reforço da qualidade da empregabilidade e da base económica e na melhoria das infraestruturas (água, saneamento, resíduos). A vulnerabilidade destes territórios advém de uma forte dependência do emprego localizado no exterior do concelho, de um uso intensivo do automóvel nas deslocações quotidianas, da pouca qualidade da oferta local de emprego e da baixa produtividade do trabalho. São contextos onde a edificação deve privilegiar a densificação e a compactação urbana, preservando e valorizando a qualidade dos recursos ambientais. Estratégias focadas na inovação (social, educação, saúde e ambiente) ajudam a perspetivar mudanças que, no futuro, podem transformar estes territórios.

- Num extenso arco estruturado pelo eixo urbano de Chaves, Vila Real, Peso da Régua e Lamego (que se prolonga para Viseu). Uma aposta neste corredor pode desencadear uma segunda coroa dinamizadora de processos de mudança. O reforço da rede urbana existente permitirá alcançar melhores níveis de eficiência e eficácia na gestão das políticas públicas e na implementação de estratégias mais integradas e dinamizadoras de inovação. Os processos de mudança devem ser ancorados nos centros urbanos deste arco, a partir dos quais se reforçam as relações interurbanas e urbano-rurais, com os concelhos envolventes. É crucial identificar as missões prioritárias e os mecanismos que podem desencadear as mudanças desejadas. As intervenções devem focar-se em processos de inovação, em projetos que podem desencadear novas dinâmicas, umas focadas nos objetivos de desenvolvimento sustentável (ODS), outras refletindo respostas às alterações climáticas, demográficas ou tecnológicas, e outras, eventualmente, focadas em processos de inovação experimental. Este eixo urbano deve ser concertado com o PROT-Centro.

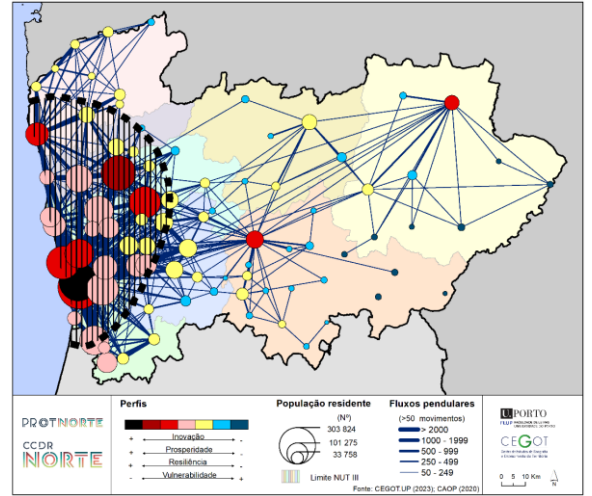
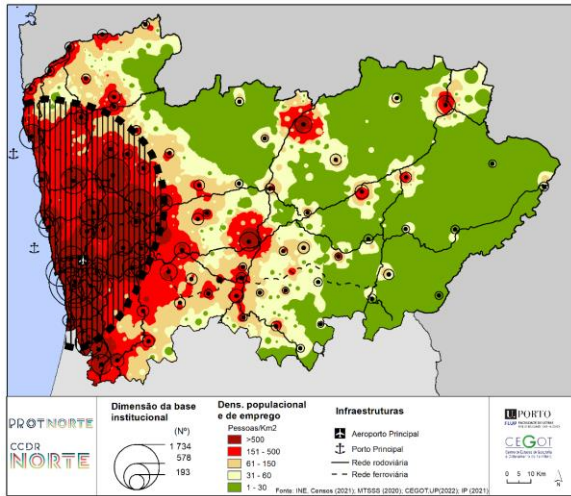
IV. Estruturar subsistemas territoriais com fraca densidade, recriando novas perspetivas de desenvolvimento.

O PNPOT identifica estas áreas como *subsistemas territoriais a estruturar*, afirmando que são áreas rurais com fraca densidade urbana, onde existem centros urbanos com um nível de oferta de serviços relativamente escasso, fraca dimensão populacional e económica e fluxos interurbanos e urbano-rurais pouco significativos. As transições socioeconómicas constroem novas oportunidades e novos discursos estratégicos que têm de ser incorporados e dinamizados. Não se trata de pensar a ruralidade como um problema, mas como uma oportunidade e um importante recurso regional. Estes territórios possuem recursos e ativos ambientais (água, solo, biodiversidade, qualidade do ar, florestas, áreas agrícolas) e desenvolvem serviços ecossistémicos, proporcionando mais-valias para o desenvolvimento regional. Desta forma, é fundamental aumentar a atratividade urbana, diminuir os riscos de incêndio e as dinâmicas de desertificação e valorizar os recursos naturais e culturais existentes. Também neste contexto é preciso criar mecanismos que desencadeiem processos inovadores em torno de missões prioritárias. Neste contexto, merece relevo:

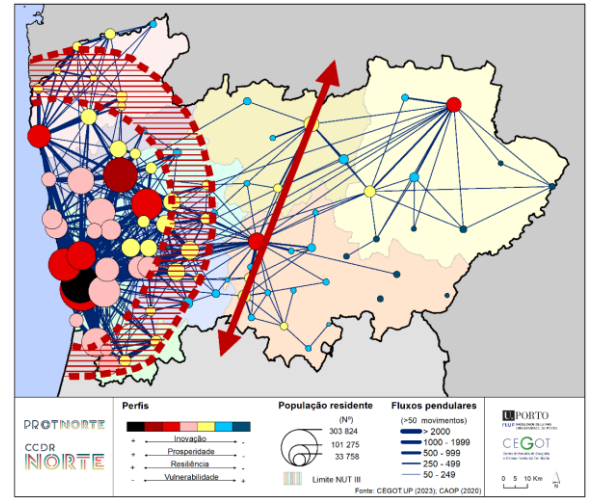
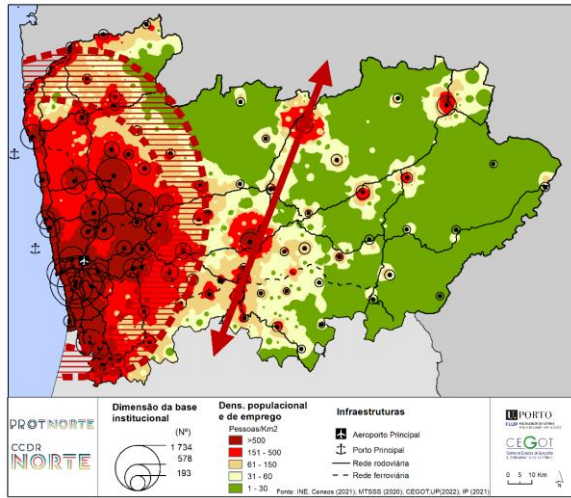
- o eixo urbano Bragança, Mirandela e Macedo de Cavaleiros, na polarização do território oriental do Norte. Este eixo potencia um maior equilíbrio territorial, que se configura estratégico em matéria de coesão territorial.

- no Douro, identifica-se uma área em perda demográfica, muito envelhecida e muito pouco conectado, onde é necessário refletir uma estratégia integrada de desenvolvimento. Neste âmbito, é fundamental promover os pequenos centros urbanos, potenciando a sua capacidade de prestação de serviços essenciais à promoção da qualidade de vida e do bem-estar de uma população residente muito envelhecida e com incapacidades e necessidades. Esta problemática estende-se para sul, para alguns municípios da região Centro, o que significa que a estratégias para este contexto deve desenvolver-se numa articulação inter-regional.

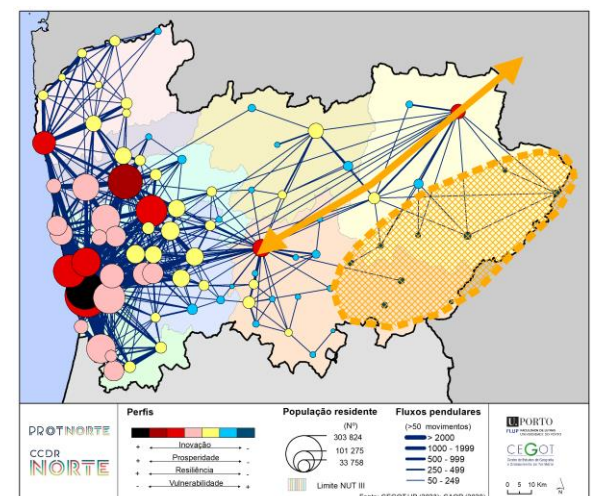
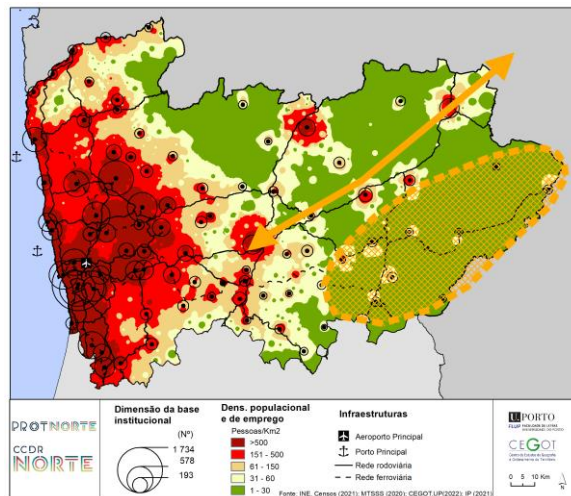
Valorizar o sistema urbano do noroeste



Consolidar os subsistemas territoriais de transição



Estruturar subsistemas territoriais com fraca densidade



5.3. Promover a inovação e a qualidade intraurbana

O sistema de transições em curso e a conjugação de crises e choques determinam uma atenção muito cuidada na habitabilidade urbana. Isso significa, por um lado, promover a otimização das condições de vida dos cidadãos e, por outro, aumentar a capacidade de relacionamento dos residentes com o meio em que se movem. Para isso, é preciso melhorar as características dos lugares em matéria de habitabilidade urbana: habitações com conforto e segurança, espaços públicos de qualidade (pontos de encontro e convívio social), multifuncionalidade (oferta de equipamentos e serviços básicos de proximidade, com acessibilidade pedonal); diversidade social (a mistura de pessoas, com rendimentos, idades e culturas diversificadas favorece a convivência social); e biodiversidade (parques, jardins, pomares, hortas, etc.). É fundamental preparar os territórios para a emergência de riscos sistémicos e, para isso, é preciso conceber políticas urbanas diferenciadas em função dos contextos, pois os locais requerem respostas integradas a problemáticas distintas. As políticas urbanas têm de mobilizar os diferentes atores, as partes interessadas, no co-desenho, co-implementação e co-monitorização das intervenções urbanas.

Intervir à escala intraurbana permite considerar os contextos e favorecer as escalas de proximidade, pois o contexto condiciona o urbanismo. Assim, é essencial, ponderar as propostas de intervenção intraurbana, em função dos subsistemas territoriais enquadradores, reconhecendo sempre a necessidade de qualificar e requalificar o edificado e o espaço público, promover modelos urbanos saudáveis e ambientalmente sustentáveis, aumentar o acesso à habitação e à reabilitação do edificado, favorecer a inclusão social e incrementar o comércio e os serviços e a mobilidade urbana e intraurbana. Qualquer intervenção no espaço urbano deve ter em conta a eficiência do sistema urbano e a sua habitabilidade, atendendo às seguintes prioridades:

Qualificar e requalificar o edificado e o espaço público: qualificar o património edificado (conjuntos urbanos e elementos singulares) e o edificado corrente, de forma conjugada, entre si e com a qualificação e requalificação dos espaços públicos, numa lógica de valorização, pelo desenho urbano e pelo aumento da superfície de espaço público, dos diferentes tecidos urbanos, considerando as suas especificidades, as suas características (arquitetura, desenho urbano, etc.), os seus valores intrínsecos e o seu carácter, bem como a sua posição urbana (central, pericentral, periférica) e a situação geográfica (zonas costeiras, margens e foz de rio, encostas, etc.).

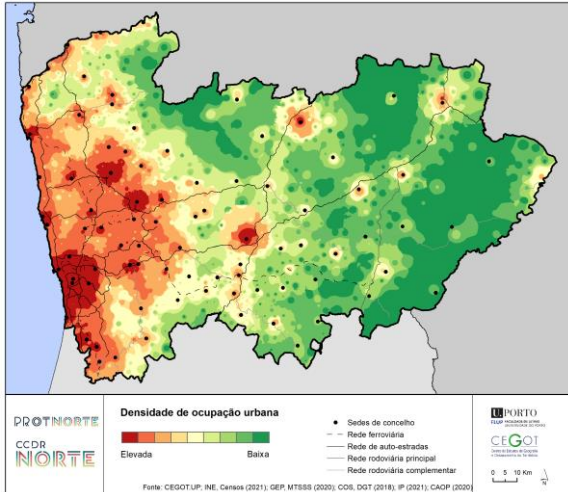
Promover o acesso à habitação, a reabilitação do edificado e a inclusão social: a promoção da coesão e do equilíbrio social, a diminuição das desigualdades e da exclusão, passam também pela eliminação ou minimização das carências habitacionais, particularmente críticas nas áreas centrais dos espaços de carácter metropolitano ou poli-urbano, bem como nas aglomerações urbanas polarizadoras das áreas sub-regionais. Importa apostar na reabilitação de fogos devolutos na malha urbana consolidada, contrariando a degradação e as segregações urbano-sociais, valorizando o edificado e contribuindo para a diversificação social e funcional.

Incrementar a atividade económica intraurbana, favorecendo a dinamização e a revitalização do comércio e dos serviços: a aposta em espaços urbanos qualificados num planeamento que crie as condições para a oferta de áreas de comércio e de serviços de proximidade em áreas privilegiadas em termos de localização (quer nos tecidos pericentrais consolidados, quer nas franjas periféricas a consolidar) ou para a revitalização comercial e o desenvolvimento de novos serviços. Incrementar a diversidade e a mistura funcional, promove funcionamentos de proximidade e contraria deslocações pendulares.

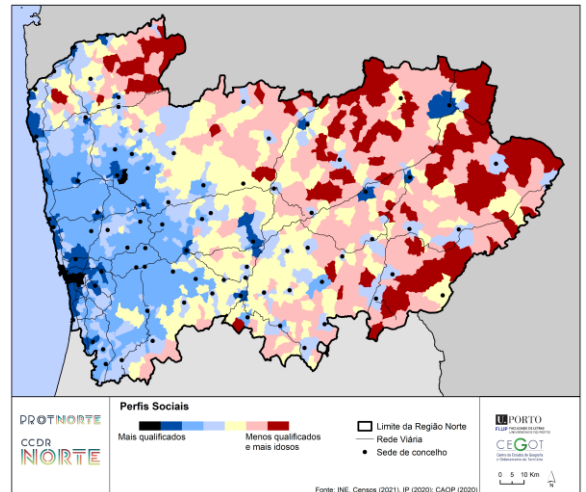
Apostar em modelos urbanos saudáveis e ambientalmente sustentáveis: promover um desenvolvimento urbano (mais) sustentável, favorecendo propostas sensíveis à saúde e à qualidade de vida dos cidadãos, implica optar por soluções compatíveis (respeitadoras e adaptadas) com as especificidades físicas do território (condições topográficas e climáticas, características geológicas, redes hídricas superficiais e subterrâneas, entre outros). Apostar na qualificação ambiental urbana, inclui naturalizar ou “rurizar” (Cerdà, 1861) os espaços urbanos, bem como evitar intervenções que contribuam para a degradação ambiental e para a artificialização do solo. Importa melhorar a eficiência e fiabilidade energética e hídrica dos sistemas urbanos, incrementando a articulação dos sistemas verde e azul e implementando sistemas inteligentes para a gestão da energia, da água e dos resíduos, que contribuam para a descarbonização e para uma utilização mais eficiente dos recursos.

Fomentar e favorecer a mobilidade intraurbana: o incremento da mobilidade intraurbana deve ser favorecida com soluções arquitetónicas e de desenho urbano que apostem na estruturação e articulação dos espaços públicos, promovendo sistemas mais integrados, que promovam o convívio harmonioso das várias mobilidades, com preferência para as mobilidades suaves, que aprofundem a porosidade e permeabilidade dos tecidos urbanos. Contrariando, assim, o domínio do automóvel, reforçando a mobilidade pedonal geral e de proximidade, e facilitando a inclusão de pessoas com mobilidade reduzida ou outras incapacidades.

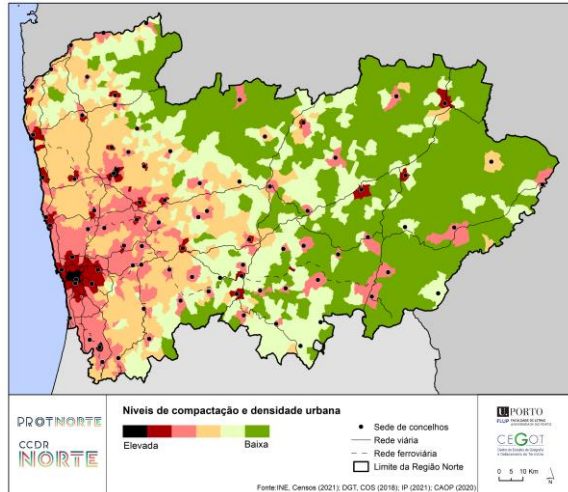
Densidade de ocupação urbana



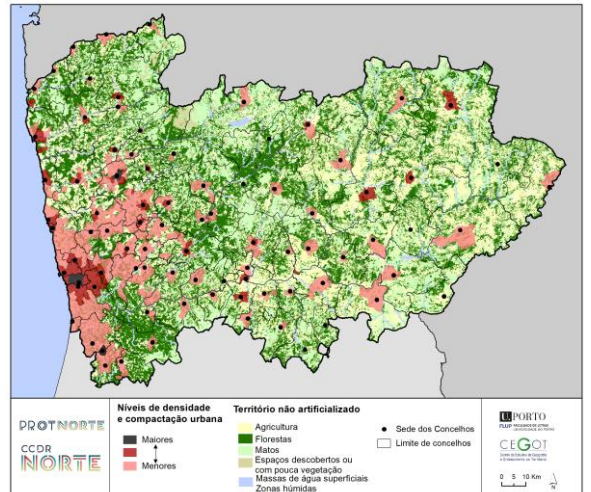
Perfis sociais



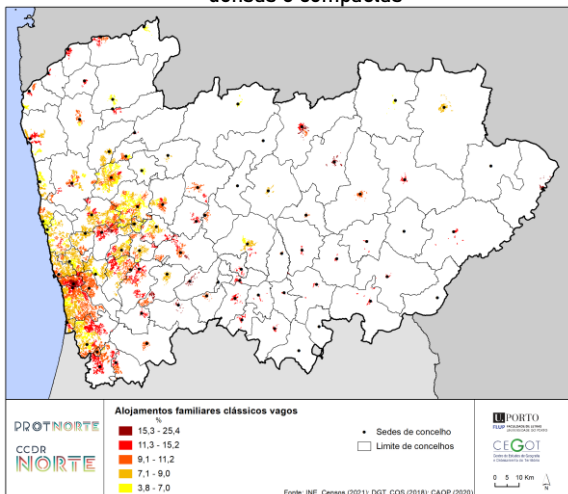
Níveis de compactação e densidade urbana



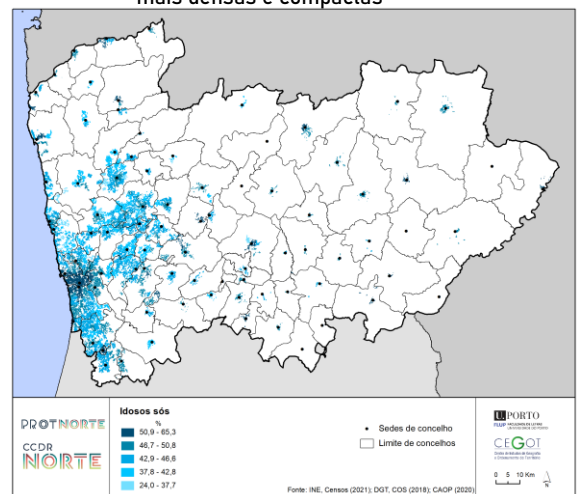
Tecidos urbanos densos e compactos e territórios agrícolas e florestais



Alojamentos vagos nas áreas urbanas mais densas e compactas



Idosos a residir sós nas áreas urbanas mais densas e compactas





Sistema de Gestão e Governança

D6.

Reforçar e operacionalizar o
Sistema de Gestão Territorial e
Governança

Enquadramento

A coesão territorial é um grande desígnio nacional, na medida em que, subjacente ao conceito, está uma estratégia de efetiva sustentabilidade e desenvolvimento social, económico e ambiental, sem descurar neste processo a dimensão cultural, a qual é, também uma componente incontornável, só ultrapassadas pela que se associa à segurança e à paz social. Territorializar políticas públicas coloca no mesmo patamar o desenvolvimento territorial, o ordenamento e a gestão do território. E são essas as duas dimensões do PROT-NORTE: a primeira, colocando o território ao serviço do desenvolvimento, a segunda posicionando-o no seu sistema de gestão.

Territorializar as políticas públicas significa diferenciar territorialmente a ação pública, diminuindo os custos e aumentando os benefícios, sendo o seu primeiro passo a partilha de um modelo de desenvolvimento territorial que reflita as políticas integradas de base territorial, amplificando a eficiência da ação pública.

As bases gerais de política pública de solos, do ordenamento do território e do urbanismo (LBGPPSOTU) são estabelecidas pela Lei n.º 31/2014, de 30 de maio, que promoveu uma reforma estruturante, consolidando um planeamento multi-nível e multi-escalar, traduzido na visão conjunta e conjugada do sistema de planeamento e dos instrumentos de política de solos. A clarificação do Sistema de Gestão Territorial (SGT) corporiza-se através da distinção entre programas e planos, com fundamento na diferenciação material entre, por um lado, opções justificadas por interesses de índole nacional e, por outro, as opções, vinculativas dos particulares, que incumbe à administração local tomar em função dos específicos interesses, balizados por aqueles outros.

Desse SGT, os Planos Diretores Municipais (PDM) são os planos com maior maturidade, porque precursores do ordenamento do território em Portugal – com forte incremento na década de 90 – e, por isso, aqueles em que melhor é possível avaliar a evolução operada no seu conteúdo substantivo. Independentemente dos princípios que lhe serviram de base em matéria de ordenamento do território, na sua génese, os PDM cuidaram sobretudo da edificabilidade, estabelecendo as regras e os parâmetros urbanísticos a aplicar tanto em solo urbano como rural, em pouco ou nada interferindo de forma inovadora sobre a regulação dos usos do solo rústico, limitando-se, na maioria das vezes, a reproduzir o regime das restrições de utilidade pública ou das servidões administrativas que sobre ele incidiam.

A pouca atenção que mereceu a efetiva aptidão dos recursos em presença por parte destes instrumentos de gestão territorial é um traço comum à generalidade dos PDM vigentes – fruto da manutenção do entendimento de que o seu escopo era, sobretudo, orientar a ação municipal em sede do controlo sobre a edificabilidade e as suas características, não levando, designadamente, em conta o significativo alargamento das competências municipais cujo exercício igualmente se reflete sobre o território.

Verifica-se, por outro lado, que as próprias opções tomadas em matéria de edificabilidade nem sempre se revelaram adequadas, assim acontecendo sempre que redundaram em manifestas situações de desordenamento do território, as quais para além de envolverem a depredação de recursos (sempre escassos), fazem perigar a qualidade de vida dos cidadãos e põem em causa a justiça intergeracional.

Hoje, os grandes problemas do ordenamento do território já não têm a ver, somente, com a pressão urbanística, mas muito mais com a falta de urbanidade do solo dito urbano, com a ocupação dispersa, com o desordenamento das atividades agrícolas e florestais e com os riscos naturais, agravados pelas alterações climáticas.

Por seu turno, Planos Especiais de Ordenamento do Território (PEOT), já com o objetivo de salvaguardar os recursos e valores de interesse nacional existentes em específicas parcelas do território (orla costeira, albufeiras de águas públicas, áreas protegidas e estuários), assentaram em metodologias similares às seguidas nos PDM, de alguma forma utilizando a prevalência de que dispunham sobre estes mais como um “travão” às soluções edificatórias ali contidas do que prosseguindo na sua plenitude os objetivos para que foram criados. A LBGPPSOTU veio pôr termo a este modelo sem que, contudo, o SGT tenha ainda conseguido estabilizar nesta matéria as novas soluções que consagra – bastando para esta conclusão ter presente que no Norte foi aprovado um único programa especial, relativo à orla costeira, mantendo-se em vigor todos os demais PEOT, na sua generalidade anteriores à segunda geração de PDM.

6.1. Acelerar os ciclos de planeamento cometidos à Administração Central

A política de ordenamento do território e de urbanismo assenta no SGT que se organiza nos âmbitos nacional, regional e municipal, em função da natureza e da incidência territorial dos interesses públicos prosseguidos. Enquanto sistema - enquanto conjunto integrado de elementos interdependentes entre si -, o seu efetivo funcionamento pressupõe o conhecimento das soluções ditadas pelos vários níveis de interesses públicos a que se fez menção. Verifica-se, contudo, que este desiderato ainda não foi conseguido, porquanto está, desde logo, em falta o nível regional: só agora estamos a elaborar o Programa Regional - a proposta de 2009 não veio a ser aprovada pelo Governo. Por outro lado, quanto nível nacional, faz-se notar a falta dos programas especiais - que visam a prossecução de objetivos considerados indispensáveis à tutela dos interesses públicos e de recursos de relevância nacional com repercussão territorial. No Norte, como se disse, foi aprovado apenas o da orla costeira de Caminha-Espinho, mantendo-se os PE (que nunca conseguiram abranger todas as áreas protegidas, as albufeiras e os estuários aqui existentes) patentemente desatualizados, seja por que a dinâmica história disso se encarregou, seja ainda por estarem já desprovidos da vinculatividade com que foram pensados.

Há, assim, como que uma inércia na elaboração dos programas especiais, porventura causada pelo distanciamento da administração central (a que incumbe esta tarefa) à concreta realidade regional e local. Só com os programas especiais pode legitimamente ser pedido aos PDM que assegurem os valores naturais e garantam as condições de permanência dos sistemas indispensáveis à utilização sustentável do respetivo território. Por este motivo, a sua não pré-existência à elaboração dos planos territoriais, que vinculam os particulares, coloca em crise o SGT e gera incongruências paradoxais na gestão do território. Com este enquadramento interessa:

Elaborar os Programas Especiais da Região - começando por desenvolver esta tarefa relativamente às áreas sobre que incidem os PE mais antigos, estabelecendo os mecanismos de atualização e adaptação, acautelando a avaliação e a ponderação dos programas e planos em vigor e/ou em preparação na sua área de incidência, de forma a assegurar a necessária compatibilidade e coordenação dos processos, atendendo às dinâmicas territoriais em curso e às aspirações das comunidades, como bem explicita o nº3 do artigo 22º da LBGPPSOTU "A coordenação entre entidades da Administração Pública constitui um imperativo de atuação, tendo em vista o desenvolvimento nacional, regional, sub-regional e municipal, comprometendo soluções de compatibilização expedita entre programas e planos territoriais, cuja aprovação e entrada em vigor se sucedam no tempo".

Progredir no sentido de uma maior adequação dos programas aos seus objetivos - cada instrumento de gestão territorial (IGT) tem uma identidade própria, e um objetivo concreto, que não se deve sobrepor ou mimetizar ao dos outros. A materialização desta distinção dotaria o SGT da necessária fluidez. Para tal, interessa adotar metodologias de elaboração que consubstanciem, efetivamente, a salvaguarda e valorização dos recursos e funções naturais em causa e a proteção de pessoas e bens face aos riscos, identifiquem e hierarquizem esses valores, funções e riscos, procedam à integração de outras políticas públicas com expressão territorial, tendo em conta as estratégias de desenvolvimento económico e social pré-existentes, e acautelem os princípios da cooperação e da participação, com recurso a processos de elaboração mais próximos das comunidades e mais colaborativos.

Sincronizar, no espaço e no tempo, a elaboração de programas e planos - travando a clivagem temporal na elaboração entre os níveis de planeamento. Continuar a tentar conciliar o novo, o dos PMOT, com o anterior, o dos PE, e a impor que o PDM cumpra o que dispõem os planos desatualizados induz incongruências, ineficiências e deseconomias no sistema. A credibilização do SGT passa sobretudo pela boa operacionalização e sincronização do ciclo de planeamento multinível e multiescalar. Ao mesmo tempo, revela-se indispensável incorporar equidade na atribuição de prazos e sanções para o seu não cumprimento que, a existirem, não se devem cingir ao nível local do planeamento.

6.2. Reforçar a dimensão estratégica e programática dos PDM

Como se disse atrás, os PDM são os planos com maior maturidade, mas também, os mais fustigados pelas sucessivas alterações legislativas que se têm verificado nas últimas décadas. Tais alterações traduzem-se numa extensão do seu conteúdo material e documental, pelo conjunto das temáticas que sistemática e continuamente lhes é imposto abordar, tornando os processos de elaboração morosos, dispendiosos e muitas vezes ineficientes, na medida em que, não raras vezes, quando os PDM são aprovados, já se encontram ultrapassados pelas dinâmicas territoriais observadas. No âmbito das sucessivas gerações de PDM, tem-se vindo a verificar progressivo e significativo aumento dos conteúdos regulamentares em detrimento dos conteúdos mais estratégicos. Por outro lado, a LBGPPSOTU vem instituir uma visão ex-novo do sistema de classificação e qualificação do solo, eliminando a categoria do solo urbanizável, em que a reclassificação do solo como urbano é limitada ao indispensável, e traduz uma opção de planeamento que tem de ser programada, revelando-se essencial os mecanismos de execução e financiamento. Assim, são de adotar as seguintes medidas:

Reforçar a dimensão estratégica do PDM - os PDM devem, em função das aspirações do Município, traduzir o conteúdo estratégico da visão política para o território concelhio, na qual declina toda a escala do SGT, focando os conteúdos regulamentares e aliviando a sua rigidez, só assim sendo possível progredir num ordenamento adaptativo e para uma gestão mais ativa do território, pela via de instrumentos mais atualizados e capazes de acolher as dinâmicas territoriais.

Potenciar as ferramentas de Ordenamento Territorial - da mudança operada pela LBGPPSOTU, extrai-se o Regime económico e financeiro, o Financiamento de infraestruturas, e os Instrumentos equitativos, que geram ponderação de equilíbrio entre cidadãos/proprietários que importa aprofundar na determinação da classificação e/ou requalificação do solo. Com efeito, é no âmbito da aplicação das ferramentas de operacionalização dos PDM que se centraliza toda a intervenção concelhia, e que se suporta e dá concretização às opções de planeamento.

Fazer uso do Fundo Municipal de Sustentabilidade Ambiental e Urbanística (FMSAU) - criado na pela LBGPPSOTU prevê que os municípios possam constituir um fundo municipal de sustentabilidade ambiental e urbanística, ao qual são afetas receitas resultantes da redistribuição das mais-valias com vista a promover a reabilitação urbana, a sustentabilidade dos ecossistemas e a prestação dos serviços ambientais, sem prejuízo do município poder afetar outras receitas urbanísticas a este Fundo, com vista a promover a criação, manutenção e reforço de infraestruturas, equipamentos ou áreas de uso público. e estabelecer instrumentos de redistribuição equitativa de benefícios e encargos resultantes de planos territoriais.

6.3. Qualificar a gestão territorial

Ao longo dos anos e com os sucessivos exercícios de ordenamento do território, mormente dos PDM, foi colocado foco nesse exercício e enfraqueceu-se e desprestigiou-se a função de gestão. Importa pois:

Trabalhar novos paradigmas, designadamente através de uma “gestão adaptativa”, flexível nos procedimentos, sustentada em processos de monitorização eficazes e com base num planeamento com um conceito recuperado – um planeamento menos normativo e mais operativo, um planeamento desenvolvido como um processo continuado, que não se esgota com a elaboração de planos e que se afirma, especialmente, na gestão territorial e urbanística. Mas também uma atitude predominantemente antecipatória dos problemas e uma gestão mais colaborativa, tendente a uma otimização dos recursos e economias de escala.

Agilizar a tramitação administrativa – interessa impulsionar uma maior articulação e cooperação entre serviços sempre que os procedimentos apresentem vários intervenientes na sua tramitação, no intuito de recíproca poupança de recursos e tempo disponibilizados na análise dos processos e na conformação da decisão, especialmente em procedimentos nos quais estejam envolvidas as autarquias locais. A CCDR, na sua qualidade de entidade responsável pela elaboração de um único parecer final que vincula toda a administração central adotará, com maior frequência, a figura da conferência decisória, certa que permitirá ganhos significativos no encurtamento dos prazos de decisão e sobretudo, na convergência de decisões importantes para a vida dos particulares, empresas e administração pública, conseguindo assim acelerar e encontrar soluções para serem postas em prática no terreno. Por fim, as inúmeras plataformas de tramitação digital e desmaterializada de processos carece da atualização que decorre das alterações legislativas, para efetiva simplificação de procedimentos, têm que evoluir no sentido da interoperabilidade digital garantindo maior eficiência dos serviços da administração, na sua articulação com os gestores últimos do território, impondo e incentivando procedimentos desmaterializados, de conhecimento automático de todos os intervenientes, reforçando a transparência funcional da governança territorial.

Reforçar a cultura do ordenamento e os territórios dia-lógicos – importa reforçar o conceito e a prática de uma gestão territorial integrada e colaborativa, onde a informação é base do conhecimento da situação de referência, suporte do planeamento e programação, fundamento das decisões que em cada momento devem ser tomadas, bem como base da transparência da administração e das organizações, perante ao cidadão. Mas implica também considerar e articular as múltiplas perspetivas e interesses que nele se conjugam, o que recomenda a cooperação institucional e mesmo o estabelecimento de parcerias.

Reforçar o conhecimento, monitorizar e avaliar – o nível de conhecimento que detemos do nosso território é frágil e desatualizado. Não foram constituídos instrumentos sistémicos e perenes de monitorização, pelo que a informação em que hoje nos baseamos para determinar o estado atual do nosso território, o grau de implementação dos instrumentos de gestão do território ou a avaliação das políticas públicas com impacto sobre o território, é quase de base pericial. O desafio do conhecimento é incontornável, assim como é indispensável inovar nos métodos e nas práticas, e sem generalizações. Atuar no domínio do planeamento e gestão territorial implica, necessariamente, monitorizar e avaliar, de forma sistemática, a concretização de objetivos e de resultados, sendo neste aspeto determinante a programação e a execução, que se exigem mais realistas e adequadas aos recursos e aos meios disponíveis.

The background of the image is a vibrant outdoor festival scene. In the foreground, there are large, colorful, abstract sculptures made of fabric and paper, resembling stylized flowers or balloons in shades of pink, white, and red. A large crowd of people is visible in the background, some standing and some walking, suggesting a public event or parade. The scene is set outdoors with lush green trees in the background under a clear blue sky. The overall atmosphere is festive and cultural.

FATOR DISTINTIVO

Demografia, Migrações e Cultura

D7.

Um Norte atrativo que reforça o equilíbrio geracional e promove a diversidade e a identidade cultural

Enquadramento

A Região Norte apresenta uma estrutura sociodemográfica em transformação. Caracterizada por um crescimento e distribuição populacional historicamente desequilibrados, as dinâmicas regionais recentes podem contribuir, ou não, para assimetrias territoriais, cada vez mais, acentuadas.

As projeções demográficas antevêm a permanência da tendência crescente de concentração urbana e do despovoamento dos espaços rurais, de baixa densidade e de fronteira. Assim, os desequilíbrios territoriais deverão manter-se e poderão tornar-se mais expressivos. Às sucessivas perdas populacionais (sobretudo jovens e adultos-ativos), aliam-se as quebras nas taxas de fecundidade e natalidade, e o progressivo aumento do número de idosos. São os territórios mais deprimidos em termos populacionais que mais sentem o reforço do envelhecimento da população, muitas vezes, conjugado com outros problemas sociais (isolamento e abandono, baixa escolaridade e fracas qualificações, inatividade e incapacidade, débil integração na vida social) ou económicos (rendimentos reduzidos, baixos níveis de consumo, grande dependência de prestações sociais), que fazem com que este grupo populacional esteja mais propício à vulnerabilidade e à exclusão social.

As dinâmicas recentes mostram um território com capacidade de atração de população imigrante. No futuro próximo, as medidas de ação de cativação e de reforço da permanência de residência destes cidadãos na Região têm de ser repensadas e agilizadas. A integração destas populações tem de ser assegurada, em termos de habitabilidade, acessos aos serviços, condições de trabalho e inclusão sócio cultural. Por outro lado, a retração dos processos de emigração e o retorno de emigrantes são também prioridades e desafios à concertação e cooperação multinível e interinstitucional. As políticas e as medidas de ação devem ver pensadas e ajustadas aos diferentes contextos sociais e territoriais, pois estão em jogo perspetivas de qualidade de vida, mas também aspirações profissionais.

As alterações na estrutura sociodemográfica exprimem-se também na composição das famílias e nas alterações de comportamento em matéria familiar e de parentalidade, tornando-se, cada vez mais, evidente a necessidade de repensar os instrumentos de política dirigidos a esta matéria. Estes deverão refletir sobretudo o reforço da conciliação e da estabilidade entre o trabalho e a vida pessoal e familiar, e a promoção de condições favoráveis ao incremento dos valores de natalidade. A agenda política local e regional deverá também atender à necessidade de reforço da qualidade de vida, da autonomia e da independência dos cidadãos mais velhos, promovendo um envelhecimento mais ativo, saudável, mas também mais integrado social e civicamente e com maiores níveis de relacionamento intergeracional.

Nas últimas décadas, as tendências sociais tiveram também repercussões em termos culturais. As dinâmicas potenciaram a Região Norte enquanto espaço de desenvolvimento e usufruto cultural e lúdico. Os ativos patrimoniais culturais e naturais contribuem para a equidade territorial, mas o dinamismo (programação, procura, projetos, e financiamento) é diverso em termos territoriais. As prioridades estratégicas deverão refletir a diferenciação territorial existente, atendendo à singularidade e identidade dos locais, reconhecendo as potencialidades próprias e únicas das comunidades. É fundamental que a oferta cultural ganhe nova escala e seja transversal a um maior número de territórios e cidadãos, mobilizando os contextos locais (comunidade, escola, instituições sociais), diversificando a oferta e os públicos-alvo, os processos de trabalho, os conteúdos e os modos de comunicação e divulgação.

7.1. Aumentar a atratividade populacional e melhorar o diálogo intergeracional e intercultural

O Norte apresenta um contexto demográfico de perda populacional e de forte envelhecimento, com especial incidência nas áreas de menor densidade. Entre 2001 e 2021, perdeu 2,7% dos habitantes e a população com mais de 65 anos passou a representar cerca de 23% do total. Estas alterações demográficas têm grandes implicações territoriais. Ao longo das últimas décadas, a região vivenciou um processo de atração e concentração urbana e um despovoamento continuado dos espaços rurais, dando origem a um território regional profundamente segmentado. As projeções demográficas (INE), preveem, entre 2020 e 2040, uma perda superior a 274 mil habitantes (menos 14% de jovens com menos de 15 anos; menos 15% de residentes dos 15 aos 64 anos; e um aumento de 13% de população com idades superiores a 65 anos). Territorialmente, de acordo com estas perspetivas de evolução, é de esperar um aumento das disparidades urbano-rurais e do desequilíbrio entre os espaços de baixa densidade e de fronteira, com o restante território.

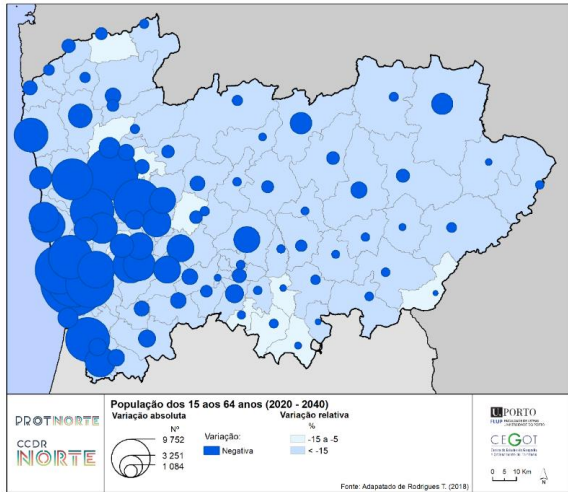
Assim, na atualidade identificam-se diferentes perfis territoriais. Os territórios mais densos e atrativos possuem potencial de crescimento populacional devido a uma estrutura etária relativamente equilibrada e uma maior capacidade de atração. Em contrapartida, os de baixa densidade, onde se verificaram acentuadas perdas demográficas (persistentes ao longo de várias décadas), temos populações muito envelhecidas e com níveis de dependência muito elevados. Os diferentes contextos territoriais exigem políticas ajustadas às características populacionais e ao seu maior ou menor potencial de rejuvenescimento, que atendam às necessidades da base económica local e às estratégias de desenvolvimento social. Assim, as políticas devem estar ancoradas nos territórios, envolvendo uma base institucional a várias escalas, cruzando objetivos nacionais e regionais com prioridades locais.

Os objetivos estratégicos estruturam-se em torno de um conjunto de prioridades:

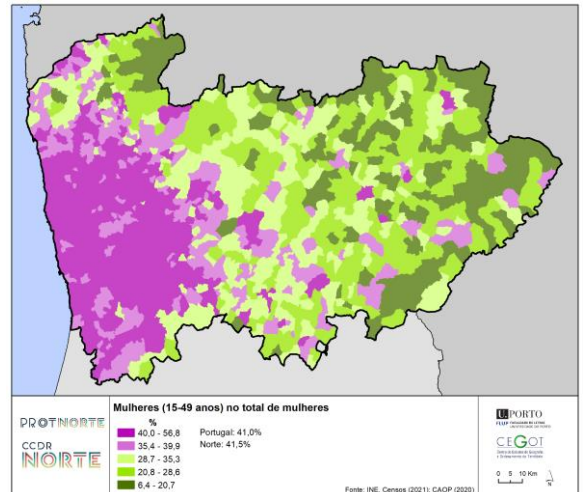
Reforçar a atratividade populacional e promover a integração e a inclusão. Desenvolvimento de programas que estimulem a atração e fixação de residentes, a contenção da emigração, e/ou o retorno populacional, tendo em consideração as especificidades de cada município ou NUT III. Neste âmbito, é fundamental agilizar os processos burocráticos e sociais de integração, essenciais para a fixação de imigrantes e a estabilização das respetivas famílias, dando também uma especial atenção à inclusão social e à valorização intercultural. Nomeadamente, através do apoio à instalação dos novos residentes e ao respetivo acesso à habitação condigna, e do apoio à integração educativa, social e profissional da população imigrante. Desenvolver um programa de atração dirigido à Diáspora é estratégico demograficamente. Relativamente ao retorno dos emigrantes portugueses, as políticas públicas devem ser modeladas, ajustadas e monitorizadas localmente, pois as estruturas de acolhimento devem responder adequadamente aos objetivos preconizados, o que não tem acontecido. É preciso ter consciência que o retorno da população emigrante dependerá da capacidade local e regional para criar condições de inserção profissional e/ou social.

Incentivar o diálogo intergeracional e intercultural. Desenvolvimento e promoção de ações de interação e intercâmbio entre pessoas de diferentes gerações e culturas, estabelecendo relações de cooperação e dinamizando plataformas de transmissão de conhecimentos, tradições e experiências de vida. Trata-se de potenciar um urgente compromisso entre cidadãos de diferentes classes etárias, origens e grupos étnicos, assente no estabelecimento de políticas públicas justas que, em subsidiariedade, capitalizam nos diferentes saberes, competências, memórias, tradições e valores. Incluem-se neste objetivo projetos nos domínios da sustentabilidade, do trabalho, da comunidade, do lazer, da saúde, ou da proteção social.

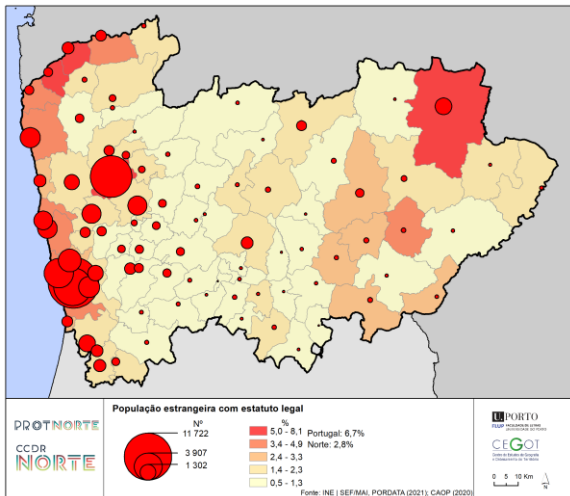
Projeção da variação da população residente dos 15 aos 64 anos



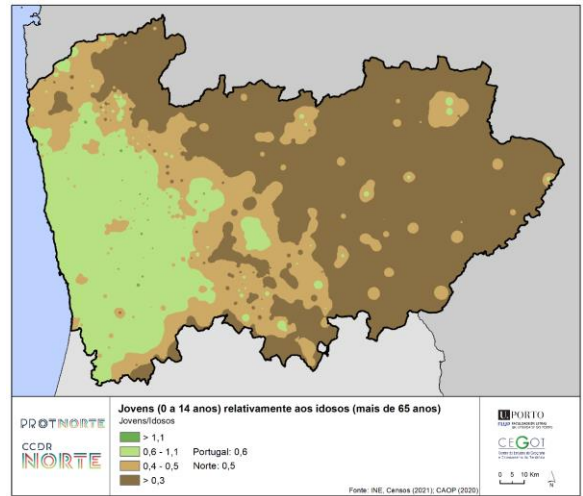
Mulheres em idade fértil (15-49 anos)



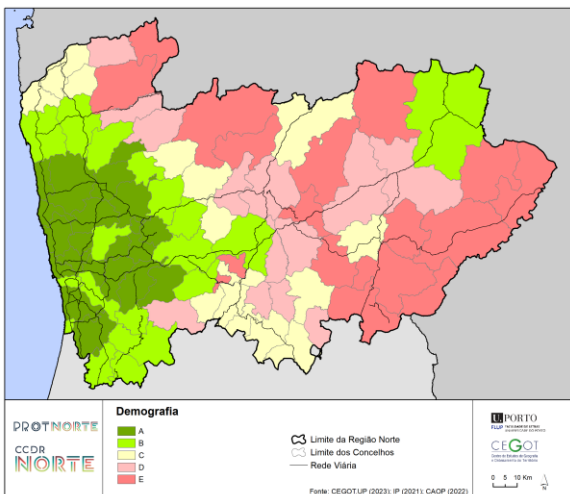
População estrangeira com estatuto legal de residente



Jovens (0 aos 14 anos) por idosos (65 ou mais anos)



Demografia: Perfis Territoriais



A - Territórios densos e mais atrativos, com potencial de crescimento populacional, com uma estrutura etária equilibrada e mais jovem.

B - Territórios de alta densidade, com razoáveis dinâmicas populacionais, com uma estrutura etária mais equilibrada e com níveis de dependência de idosos baixos.

C - Territórios de razoável densidade, com dinâmicas populacionais baixas, com uma estrutura etária em envelhecimento e com níveis de dependência de idosos razoáveis.

D - Territórios de fraca densidade, em perda populacional, com populações envelhecidas e com níveis de dependência de idosos altos.

E - Territórios de muito baixa densidade, em perda populacional, com populações muito envelhecidas e com níveis de dependência de idosos muito altos.

7.2. Assegurar formas de conciliação entre a esfera pessoal, familiar e profissional e promover um envelhecimento ativo e saudável

No Norte, o contexto sociodemográfico é de perda demográfica e de envelhecimento, com tendência a acentuar-se. À diminuição da população jovem e adulta pela sucessiva quebra da natalidade e fecundidade, corresponde um aumento da população idosa, também fomentado pelo aumento da esperança média de vida, num cenário de inversão da pirâmide etária. Isto significa mudanças na composição familiar e na vivência dos agregados. Acontecimentos como a crescente participação da mulher no mercado de trabalho, a alteração dos ciclos e estilos de vida e constrangimentos de ordem económica associados às sucessivas crises e à falta de estabilidade laboral tiveram consequências na sociedade e nos territórios. Se, por um lado, aumentaram as condições de vida, as qualificações e o bem-estar das populações, por outro aumentaram, nomeadamente, os índices de dependência, a idade média em que as mulheres dão à luz o primeiro filho, e os encargos com apoio social direcionado aos idosos.

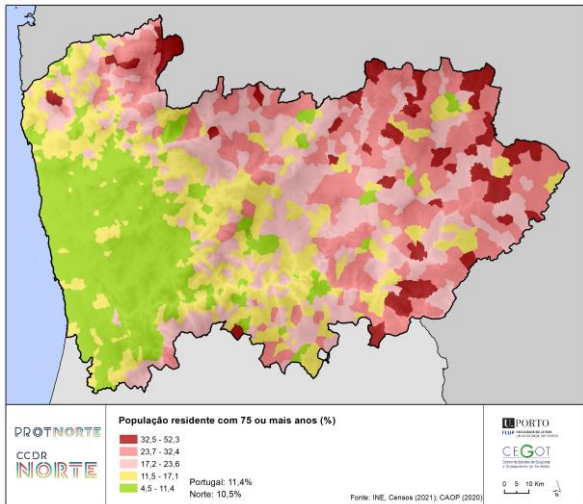
Estas exigências são territorialmente diversificadas. No noroeste predominam os efetivos populacionais mais jovens e em idade adulta, vidas ativas mais prósperas onde se deve promover estilos de vida que conciliem a satisfação pessoal e familiar com o progresso profissional. Em contrapartida, é nos territórios de menor densidade populacional, de fronteira e de cariz predominantemente rural que reside uma maior proporção de população idosa. Se estes territórios estão mais necessitados da promoção de competências essenciais para o envelhecimento ativo e saudável, é neles também que é prioritário atrair mais residentes.

Os objetivos estratégicos estruturam-se em torno de um conjunto de prioridades:

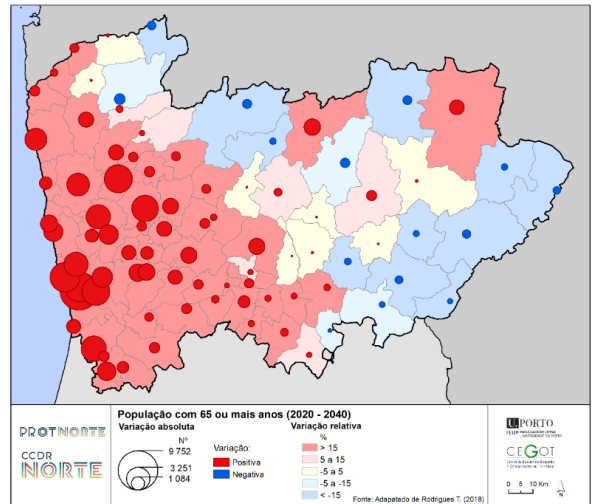
Promover a conciliação do trabalho com a vida pessoal e familiar e favorecer a natalidade. Desenvolver um conjunto de instrumentos de política dirigidos às famílias, que tenham em conta as características locais e que possam facilitar as decisões em matéria familiar e de parentalidade. Em primeira instância, é necessário promover localmente medidas associadas ao acesso ao emprego e à melhoria dos salários, e ainda a uma maior flexibilidade dos horários e ao teletrabalho, porque são variáveis relevantes na decisão de ter filhos, quando e quantos. Também é necessário incentivar o acesso aos serviços públicos para a infância, gratuitos ou a custos acessíveis, com horários mais adaptados aos períodos laborais dos pais. As linhas de atuação deverão ter em conta a necessidade de reforço de equipamentos, espaços e serviços de lazer, cultura e desporto, nas proximidades das áreas residenciais; o desenvolvimento de atividades de apoio às atividades domésticas (serviços de lavandaria, costura, *take away*, entre muitas outras), assim como desenvolver programas e atividades locais que promovam um maior contacto familiar e intergeracional.

Reforçar o envelhecimento ativo e saudável. Formular políticas públicas que promovam a qualidade de vida, a autonomia e a independência dos cidadãos mais velhos, respeitando os diferentes contextos sociais e territoriais. Tal pressupõe, desde logo, a integração do paradigma do envelhecimento ativo na agenda política local e regional, valorizando o papel e a importância dos idosos na sociedade, e a influência do setor na economia social. Pressupõe, igualmente, o desenvolvimento de estratégias e iniciativas locais, enquadradas com as necessidades efetivas de cada comunidade, e sustentadas num maior envolvimento e estabelecimento de compromissos por parte de diferentes entidades, despertando uma consciência coletiva num processo de corresponsabilização. Ações prioritárias devem abordar: o aumento de competências essenciais para a vida (literacia, novas competências digitais, entre outras); o reforço dos serviços sociais, de saúde mas também em matéria de condições de habitação, de maior mobilidade e acessibilidade; a promoção de atividades físicas e de lazer, e culturais; a qualificação dos espaços públicos, para o encontro e o convívio social das diferentes gerações; e a redução do isolamento e fragilidade financeira. Procura-se potenciar uma vida com mais saúde, mais participação, mais proteção social, mais capacitação e autonomia, e maior valorização.

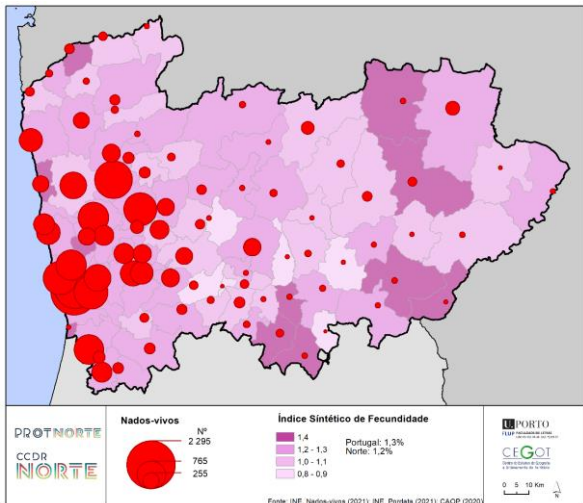
População residente com 75 ou mais anos



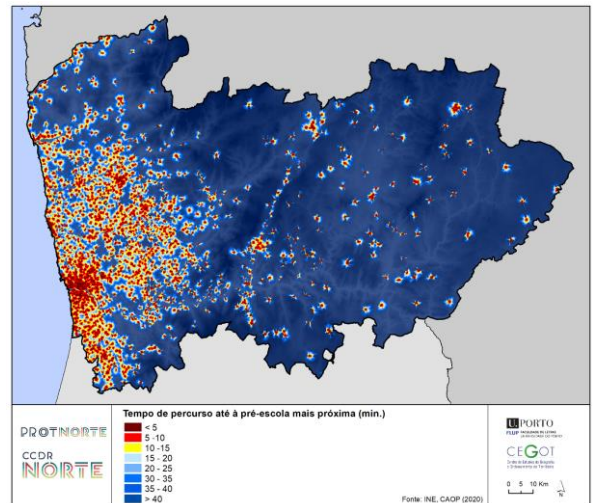
Projeção da variação da população residente com 65 ou mais anos



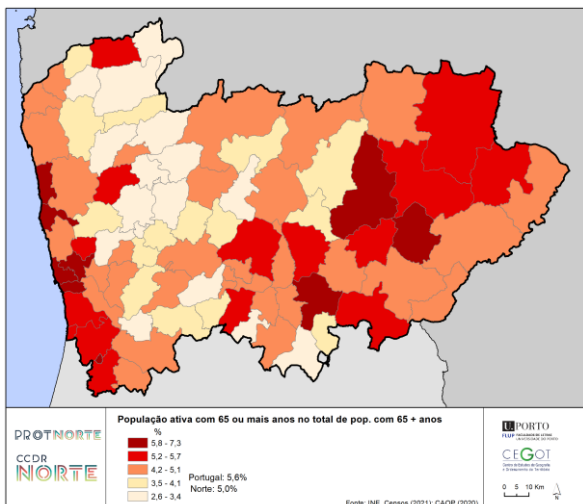
Nascimentos e fecundidade



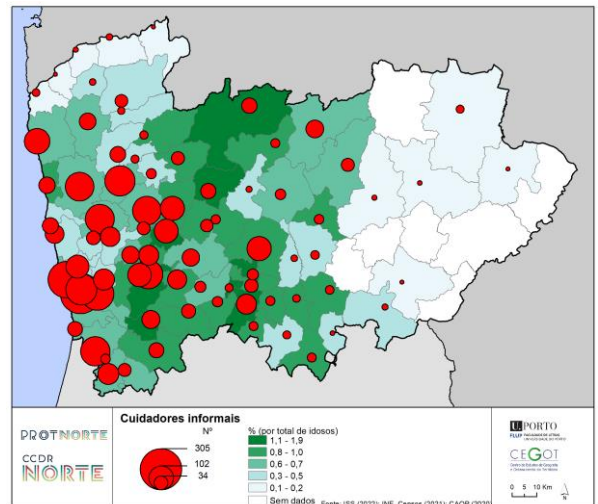
Tempo de acesso à pré-escola mais próxima



População ativa com 65 ou mais anos



Cuidadores informais com estatuto da Seg. Social



7.3. Aumentar o acesso à diversidade cultural e melhorar o equilíbrio regional

A região patenteia-se como um espaço segmentado e polarizado do ponto de vista do seu desenvolvimento cultural. Do Grande Porto e das principais aglomerações urbanas até aos pequenos centros urbanos e vilas, do urbano para o rural, a fruição cultural e lúdica vai encurtando de intensidade e de diversidade, assim como os eventos – e sua programação – de cultura cosmopolita. Com o mesmo trajeto, também o emprego no setor cultural e criativo, os investimentos em projetos artístico-culturais, a diversidade funcional dos equipamentos culturais vão diminuindo de intensidade e de multiplicidade. Em matéria de ativos patrimoniais, a localização privilegia tanto os contextos urbanos como rurais. Dos perfis culturais-territoriais, sobressai a incapacidade de colocar a identidade cultural ao serviço da inclusão social, do emprego, da cidadania, do turismo, do desenvolvimento e da sustentabilidade dos territórios por toda a região. A cultura significa diferenciação territorial, pela singularidade que ajuda a criar em matéria de produtos e identidade dos lugares, de reconhecimento e valorização de memórias e de impulso à expressão própria e única das comunidades. Assim, os objetivos estratégicos organizam-se em torno de um conjunto de prioridades:

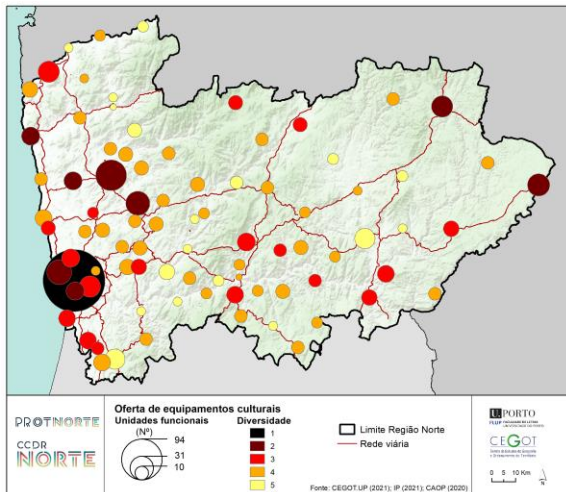
Organizar, promover e divulgar uma oferta cultural cosmopolita, diversificada e equitativa e distribuída pelos territórios. A ampliação e a consolidação das agendas municipais e a promoção de iniciativas de auscultação/diagnóstico/mapeamento digitais interativas e participativas (websites, redes sociais, plataformas municipais, etc.) pode ser um primeiro passo para o alcance do equilíbrio e da equidade. Similarmente, o fomento da transição digital nos equipamentos culturais e criativos, ao nível dos recursos técnicos e logísticos, da comunicação, da digitalização de conteúdos e coleções, de arquivos e catálogos integrados é determinante na facilitação do acesso a conteúdos culturais mais cosmopolitas e acessíveis.

Apoiar e encorajar oportunidades de mobilização da cultura em contextos comunitários, formativos e sociais. Os espaços culturais devem ser tidos como elementos principais da promoção da vida e da prática artística e cultural, pelo que deve procurar-se uma desinstitucionalização/desburocratização dos seus usos. Tal pode ser alcançado através do desenvolvimento de processos de aprendizagem para a inovação – *workshops*, oficinas temáticas, palestras, rotas de exploração, entre outras iniciativas –, criando espaços *pop-up* de incubação de práticas artísticas e criativas em espaços segregados e desqualificados.

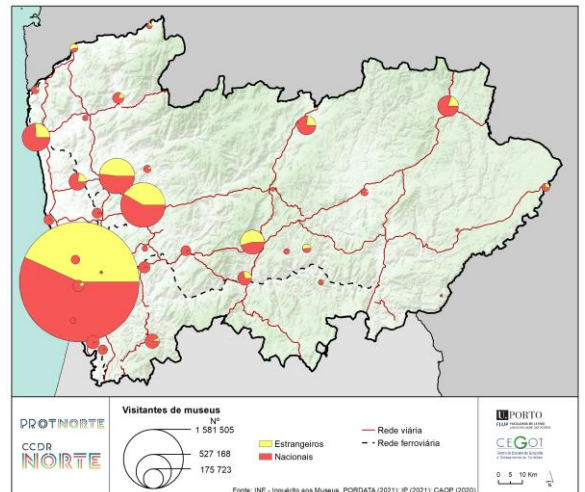
Diversificar e desmistificar o acesso a conteúdos culturais e artísticos apostando na educação artística e cultural enquanto ferramenta de conhecimento, de expressão identitária e de nova via para a qualidade de vida. Como alternativa à desvalorização corrente da educação artística, é relevante criar medidas de incentivo à criação e à fruição multiculturais e transdisciplinares, através da ligação aos sistemas de educação e formação e da valorização da educação artística e cultural, no quadro alargado da promoção da educação para a cidadania (quer junto de crianças e jovens, quer numa lógica de aprendizagem ao longo da vida), e através do desenvolvimento de experiências culturais que integrem rotas de património material/imaterial, mas também contacto com criativos, espaços e eventos de experimentação cultural de relevo na Região Norte.

Fortalecer o ecossistema criativo e cultural fundado na inovação de processos de trabalho, de modalidades de comunicação e de conteúdos. Neste âmbito, é fundamental o desenvolvimento das parcerias institucionais, entre espaços com oferta cultural, entre instituições ou entidades europeias e entre instituições municipais, para a organização de intercâmbios artísticos e culturais regulares que envolvam jovens artistas, públicos escolares e técnicos.

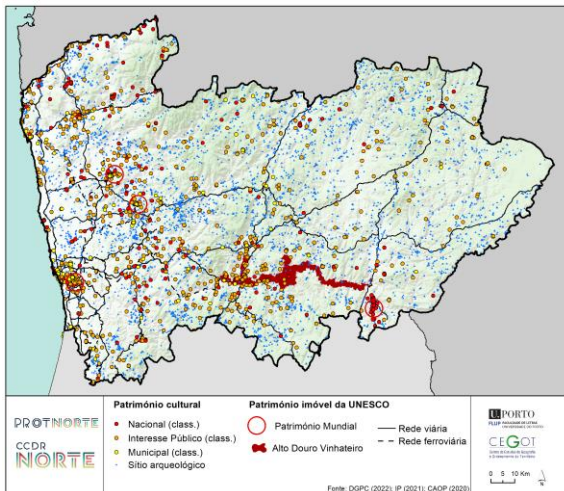
Equipamentos culturais



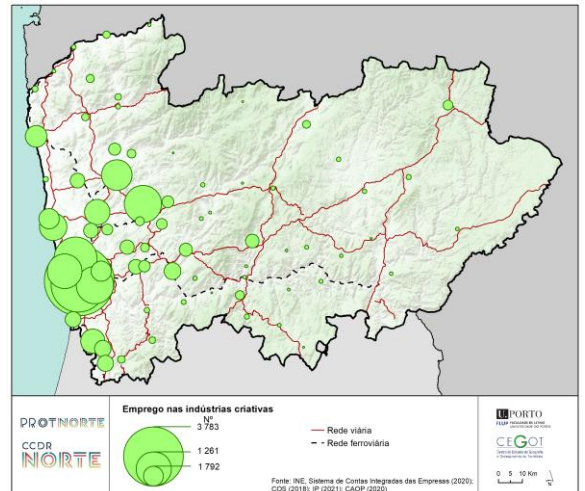
Visitantes de museus



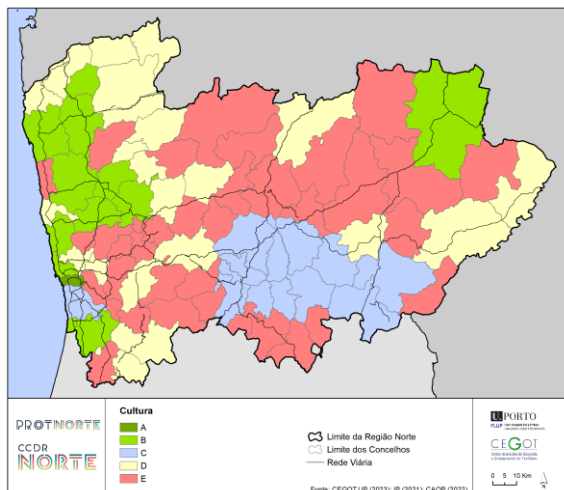
Património cultural



Emprego nas indústrias criativas



Cultura: Perfis Territoriais



A – Territórios culturais polarizadores de oferta, procura, equipamentos e ativos patrimoniais – em termos qualitativos e quantitativos.

B – Territórios culturais atrativos de oferta, procura, equipamentos e ativos patrimoniais – em termos de número e de diversidade.

C – Territórios culturais diferenciadores pela presença de património material e imaterial classificado de impacto internacional.

D – Territórios culturais tendencialmente retraídos do ponto de vista dos ativos patrimoniais, dos investimentos culturais, da diversidade dos equipamentos e da programação cultural.

E – Territórios culturais tendencialmente repulsivos pelo desempenho negativo dos indicadores da oferta, procura, programação, equipamentos e ativos patrimoniais.



FATOR DISTINTIVO

Água

D8.

Um Norte que reafirma a água
como garante da identidade e
perenidade



FATOR DISTINTIVO

Energia

D9.

Um Norte mais eficiente e
eletrificado com energias
renováveis

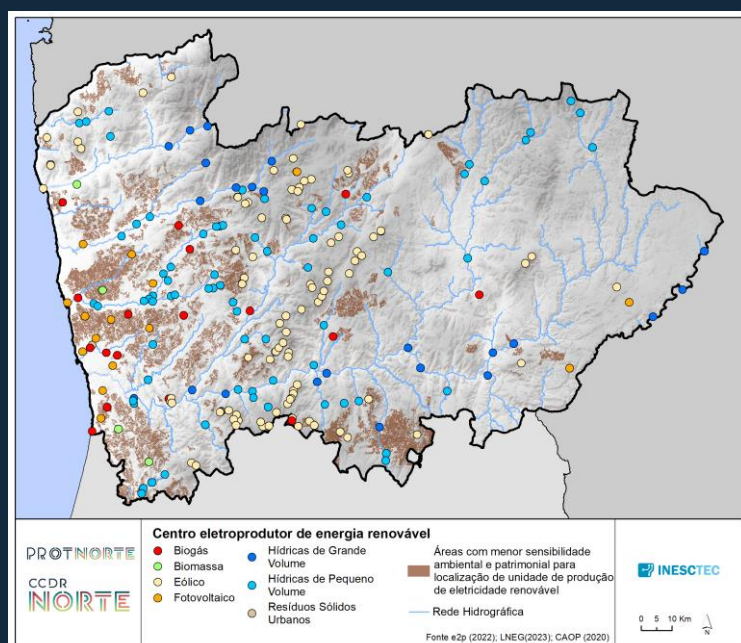
Enquadramento

Num contexto de crescentes transformações climáticas que determinam o acelerar da transição energética, é fundamental definir um conjunto de estratégias integradas de descarbonização da economia e da sociedade que passam pela contínua atenção ao uso eficiente da energia e pela eletrificação dos usos, desde que suportada na exploração dos recursos energéticos territoriais de base renovável, de acordo com o seu potencial técnico-económico e compatibilidade ambiental. Importa assim promover o crescimento da oferta da produção de eletricidade para satisfação da procura regional e nacional, alinhando esta estratégia com o Plano Nacional de Energia e Clima 2030 (PNEC2030) e com o Roteiro para Neutralidade Carbónica 2050 (RNC2050), que determinam que 80% da energia elétrica consumida em Portugal antes de 2030 seja de origem renovável e que a Neutralidade Carbónica no país se atinja antes de 2050.

Importa assim estabelecer as opções estratégicas de base territorial por forma a alcançar uma economia eletrificada nos diversos setores económicos, descarbonizada e independente de fatores externos associados à utilização de combustíveis fósseis. A transformação económica e social da Região Norte depende da concretização de um grande desafio que é: o aumento da eficiência e a eletrificação com energias renováveis.

Uma segunda linha de ação importante é a que se prende com o uso de energia no edificado. Uma grande parte do edificado existente foi construída anteriormente à aplicação de regulamentos e práticas suficientes em termos de eficiência energética. Ocorre que está diagnosticado na região um défice de conforto em termos de temperaturas interiores, sobretudo no Inverno, à qual podem acrescer situações críticas no Verão em resultado da maior frequência e severidade das ondas de calor. Importa assim aumentar a instalação de sistemas eficientes de climatização, que possam ser alimentados a partir de fontes renováveis, em conjugação com a melhoria da envolvente dos edifícios.

Finalmente, ao nível da indústria, verifica-se uma elevada dependência de combustíveis fósseis, que a torna vulnerável às flutuações de preços de mercado, e que importa diminuir. Este desafio traz também consigo grandes oportunidades para dinamização da economia regional, permitindo a exportação de produtos e serviços associados a clusters industriais que desenvolverão soluções de alto valor acrescentado com potencial de exportação e de criação de emprego altamente qualificado na Região Norte.



9.1. Reforçar a exploração das FER para produção de eletricidade e H₂

O Norte testemunhou uma forte aposta na construção de centros electroprodutores capazes de aproveitar os recursos renováveis endógenos da região para a produção de eletricidade. Estes centros electroprodutores aproveitaram em parte o potencial hídrico e o eólico *onshore* da região. Estes recursos ainda não se encontram esgotados, sendo possível promover a sua exploração por forma a dar corpo a uma estratégia de eletrificação da economia. Por outro lado, a exploração de recursos renováveis, como o solar fotovoltaico e eólico *offshore*, apresentam, na região, um potencial significativo que recomenda a sua exploração e que pode contribuir para uma integração económica entre os diversos territórios da região e para a transferência de valor das regiões mais industriais para as regiões mais rurais e pobres, contribuindo para a equalização económica dos territórios.

O Hidrogénio verde, produzido a partir da eletrólise da água com eletricidade de origem renovável, assume-se como um vetor energético complementar da eletricidade a que é necessário recorrer para descarbonizar setores da economia onde a utilização da eletricidade não permite de forma eficiente fazer a transição energética. Esta solução deve ser guiada também por critérios de sustentabilidade ambiental em relação ao uso da água, pelo que importa avaliar soluções de dessalinização de água do mar no caso de grandes instalações industriais.

Para tal, apresentam-se as seguintes medidas:

Promover o *repower* de parques eólicos *onshore*, através da substituição das turbinas eólicas instaladas por novas máquinas de maior potência nominal e rendimento superior, permitindo o aumento da produtividade. Esta solução beneficia ainda de processos de licenciamento simplificados, bem como de informação coletada pelo parque anterior que permite otimizar a localização das turbinas dentro dos limites desse parque eólico.

Dinamizar a hibridização de parques eólicos, através da instalação de produção solar fotovoltaica junto das centrais eólicas. Um grande número de parques eólicos encontra-se localizado em zonas que têm associado ao elevado potencial de energia eólica um elevado potencial de produção a partir de energia solar. A instalação de parques solares fotovoltaicos em convívio com parques eólicos existentes permite o escoamento da produção através da mesma infraestrutura de rede, minimizando o impacto ambiental da construção de mais linhas elétricas, e aumentando a produtividade global de cada uma destas instalações.

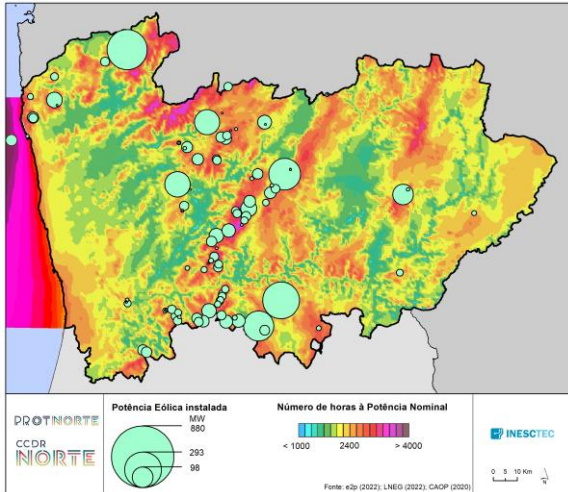
Reforçar a instalação de novos parques eólicos e solares fotovoltaicos em locais onde o recurso primário é abundante, e desde que não existam restrições ambientais. Esta opção visa maximizar a produção de eletricidade com um baixo custo nivelado de produção, conduzindo a uma distribuição mais equitativa dos benefícios económicos desta atividade pelo território.

Promover a produção distribuída (microprodução – UPAC / CER), através da promoção da instalação de unidades de microprodução solar fotovoltaica, ou outra, para autoconsumo e comunidades energética renováveis, explorando coberturas de edifícios de uso residencial e de instalações fabris, parques de estacionamento, escolas, contribuindo para explorar de forma equilibrada os recursos energéticos naturais, adotando assim processos de democratização e reforço da coesão territorial.

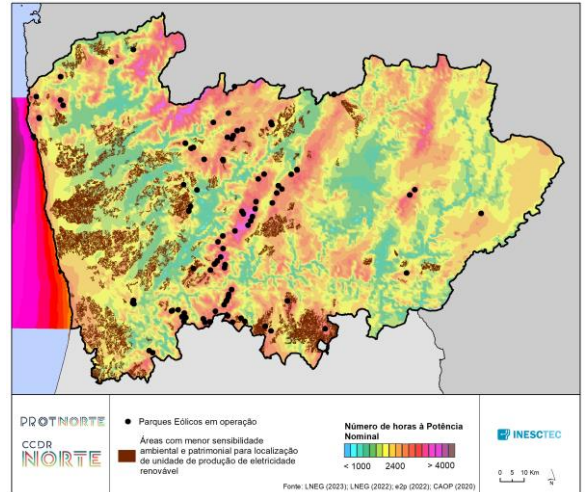
Dinamizar a produção de hidrogénio para utilização em processos industriais que necessitem de calor de alta temperatura (cerâmicas, vidro), para o setor dos transportes e para exportação, recorrendo a eletrolisadores industriais que utilizem eletricidade de origem renovável, assegurando a compatibilidade ambiental na utilização de água.

Ativar a produção de eletricidade a partir de energias marinhas, através do acompanhamento dos processos de concursais para produção de eletricidade em parques eólicos offshore, em sistemas de conversão de energia das ondas e parques solares fotovoltaicos flutuantes. De acordo com um a Comissão Europeia e da *WindEurope*, é esperado que Portugal, até 2050, tenha um total de 9 GW de potência instalada na vertente de eólico offshore, sendo que o melhor recurso está situado na costa norte de Portugal ao largo das costas do Porto a Viana do Castelo. Estes investimentos são ainda mobilizadores de oportunidades associadas ao desenvolvimento de aquacultura, serviços especializados de manutenção com recurso a robótica submarina e outros e podem permitir o desenvolvimento de um cluster industrial de alto valor acrescentado, melhorando a economia das regiões costeiras. É expectável que o *offshore* da Região Norte seja gerador de mais do que 10 TWh de energia elétrica com uma potência instalada que pode vir a exceder os 3 GW.

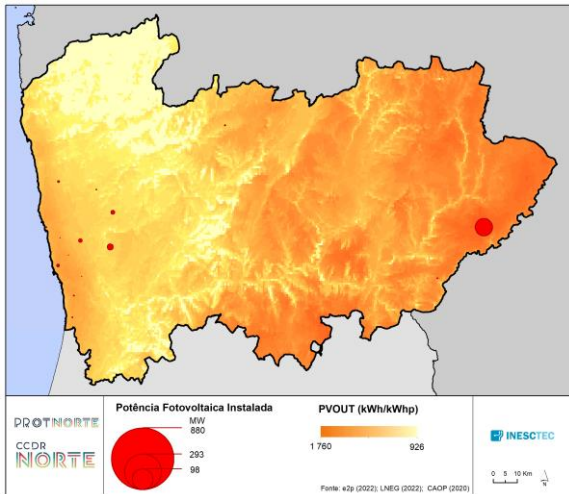
Potencial eólico e potência instalada



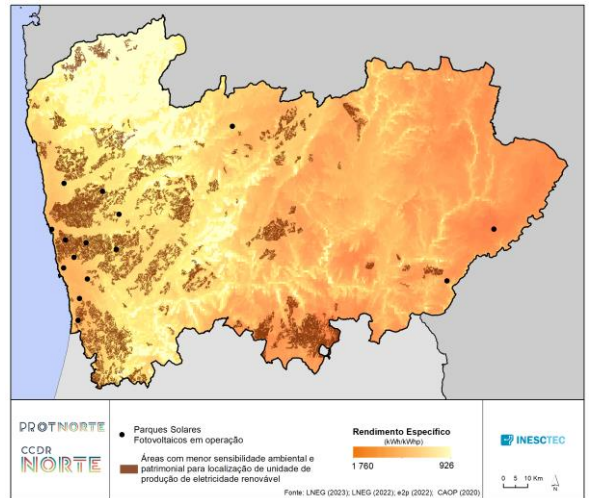
Parques eólicos, áreas com menor sensibilidade ambiental e patrimonial e potencial eólico



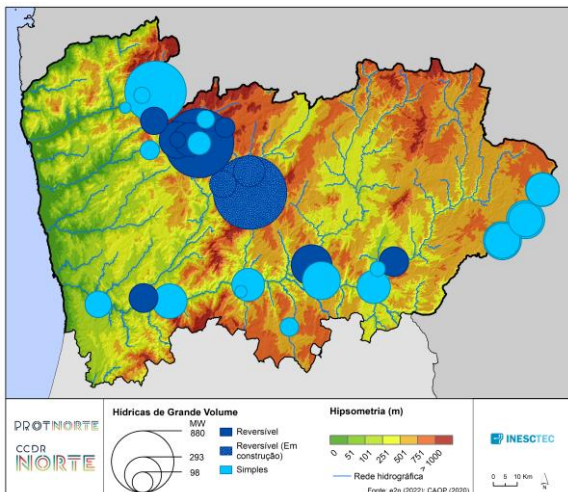
Potencial solar e potência instalada



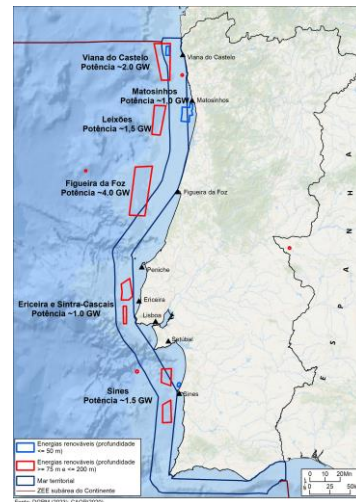
Parques solares, áreas com menor sensibilidade ambiental e patrimonial e potencial solar



Mapa altimétrico e potência hídrica de grande volume instalada



Áreas marítimas propostas para exploração de energias marinhas offshore e respetivas potencias indicativas



Fonte dos dados: Proposta preliminar das áreas especializadas e dos pontos para a ligação à Rede Nacional de Transporte de Eletricidade (dezembro de 2022).

9.2. Dinamizar o armazenamento de energia e o reforço das infraestruturas de rede

O crescimento da oferta de produção de eletricidade associada à variabilidade temporal dos recursos energéticos renováveis e as dificuldades de escoamento da produção de eletricidade requerem, por um lado, a aposta na criação de capacidade de armazenamento de energia para acomodar as variações da oferta, e, por outro lado, o reforço das infraestruturas das redes de transporte e de distribuição de eletricidade.

Para dar resposta a este problema é necessário aumentar a capacidade de armazenamento de energia na Região Norte por forma a ser possível armazenar a energia elétrica nas horas de maior abundância da oferta para consumo futuro. A falta de capacidade de receção de potência por parte das redes elétricas é hoje uma das restrições mais críticas para o crescimento da produção de origem renovável, importa pois redesenhar soluções técnicas e definir políticas públicas que conduzam à expansão e reforço das redes elétricas.

Este objetivo estratégico desdobra-se em vários objetivos específicos, que de seguida se descreve:

Desenvolver soluções de armazenamento de energia, através do *retrofit* de centrais hídricas convencionais para hídricas reversíveis e construção de uma central hídrica de bombagem pura (Carvão-Ribeira rio Távora). Atualmente existem na Região Norte de Portugal 27 centrais hídricas, que representam 32 aproveitamentos, dos quais apenas 11 têm reversibilidade. A capacidade armazenamento nos aproveitamentos com reversibilidade ronda os 1482 hm³ enquanto a capacidade de armazenamento nos aproveitamentos sem reversibilidade (simples) ronda os 900 hm³, portanto, ao fazer um *retrofit* destes aproveitamentos será possível aumentar significativamente a capacidade operacional de armazenamento de energia na região. Exemplo de *retrofit* de centrais hidroelétricas: Alto-Lindoso, no rio Lima, é possível desenvolver uma solução de reversibilidade, operando com a albufeira do Touvedo, a jusante, como reservatório inferior.

O aumento desta capacidade de armazenamento irá ainda permitir gerir a variabilidade dos recursos eólico e solar fotovoltaico face à evolução da procura.

Reforçar as redes de distribuição e transmissão de eletricidade, através de novas linhas áreas e subestações para permitir escoar a produção de eletricidade até aos consumidores finais para entrega ao Sistema Elétrico Nacional.

As redes de distribuição devem ser expandidas e reforçadas de forma a apresentarem capilaridade e capacidade para veicular volumes crescentes de energia elétrica e devem adotar soluções de monitorização, gestão e controlo avançadas para permitir gerir a complexidade crescente de um sistema com milhares de novos pontos de injeção de potência. As redes de transporte necessitam, por sua vez, de ser expandidas e reforçadas para veicular volumes crescentes de produção de base renovável e satisfazer a crescente procura de eletricidade, devendo ser geridas com critérios de gestão dinâmica de maneira a acomodar de forma eficiente produção renovável variável no tempo.

Construir uma infraestrutura de rede elétrica *off-shore* em muito alta tensão AC e ou muito alta tensão DC (HVDC). Tal resulta do elevado potencial eólico offshore da Região Norte, que se explorado intensivamente, irá criar uma sobrecarga na atual infraestrutura de transporte de energia elétrica, exigindo ou o reforço significativo das redes atuais ou a implementação de um coletor submarino em HVDC, solução que irá eliminar os impactos ambientais das soluções convencionais como as linhas de transporte MAT.

9.3. Promover a mobilidade elétrica e o recurso H₂

A mobilidade representa atualmente cerca de 40% do consumo anual de energia em Portugal, com o setor dos transportes responsável por cerca de 50% das emissões de gases de efeito estufa, sendo este o panorama equivalente na região.

A mobilidade está fortemente dependente de recursos fósseis (petróleo e gás natural) que não são endógenos à Região Norte, nem a Portugal, sendo flagrante o seu impacto na dependência externa do setor. É, pois, evidente que a eletrificação da mobilidade terá um impacto significativo na redução efetiva nas emissões de CO₂/GEE contribuindo para a descarbonização deste setor, a descarbonização global da economia e a descarbonização da Região Norte. Também a utilização do hidrogénio nos transportes coletivos e de longa distância contribuirá para promover esta descarbonização.

Atualmente, a região não se encontra preparada para acomodar esta mudança quando se tem em conta o número de postos de carregamento públicos de veículos elétricos, a capacidade produção, a capacidade de transporte e a capacidade de distribuição de energia elétrica.

O objetivo estratégico desdobra-se em várias medidas de intervenção:

Reforçar infraestruturas públicas e privadas de carregamento dos veículos elétricos, através da garantia de existência de um número adequado de postos de carregamento rápido em todas as estações de serviço das autoestradas, promoção da instalação de sistemas de carregamento inteligente nas grandes superfícies privadas (centros comerciais, zonas de lazer e de desporto), nos parques de estacionamento público (acompanhadas da instalação de painéis solares fotovoltaicos para sombreamento) e nas garagens de condomínios, com obrigatoriedade de instalação destas infraestruturas em todos os prédios novos.

Desenvolver “hubs” de carregamento de veículos elétricos nas cidades com postos de carregamento públicos, rápidos e lentos, com prioridade à mobilidade partilhada e atualização e manutenção dos postos de carregamento.

Dinamizar soluções de carregamento de frotas de veículos partilhados, tais como táxis, TVDE e “car-sharing”, mas também de veículos comerciais ligeiros de entrega porta a porta para reduzir o número de veículos nas áreas urbanas.

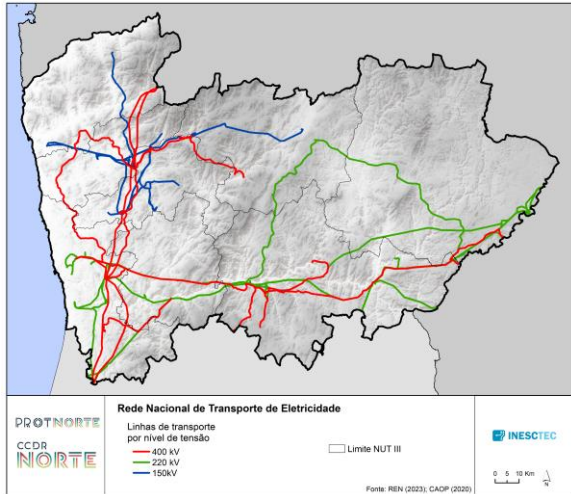
Promover a eletrificação de portos e Utilização de hidrogénio nos transportes marítimos, através da eletrificação da movimentação de cargas e preparação dos cais de acostagem para conectar os navios, quando atracados, à rede elétrica. Projeto e construção de infraestruturas de armazenamento e de rede de hidrogénio para futura alimentação em H₂ dos navios.

Desenvolver uma rede de abastecimento de H₂ para frotas de veículos, através do apoio ao licenciamento e construção de postos de armazenamento e abastecimento de hidrogénio situados em estações de recolhas de frotas de veículos de transporte público de passageiros, em estações de serviço de eixos rodoviários principais e terminais de contentores.

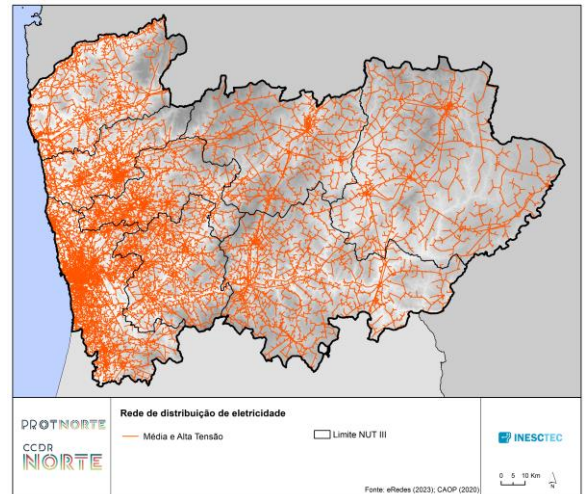
Estes casos podem exigir um esforço de investimento significativo que deve poder contar com o apoio público a estes investimentos, através de financiamentos de fundos europeus e ou verbas do orçamento de estado, devendo estas soluções ser desenvolvidas com uma garantia de dispersão territorial.

Se considerarmos que Portugal é um país importador de petróleo e outros recursos de origem fóssil, ou seja, a matéria-prima para a produção de combustíveis fósseis é 100% importada de países estrangeiros, muitos deles associados a regimes instáveis, torna-se evidente a necessidade de redução desta dependência a médio prazo garantindo assim independência energética no setor dos transportes.

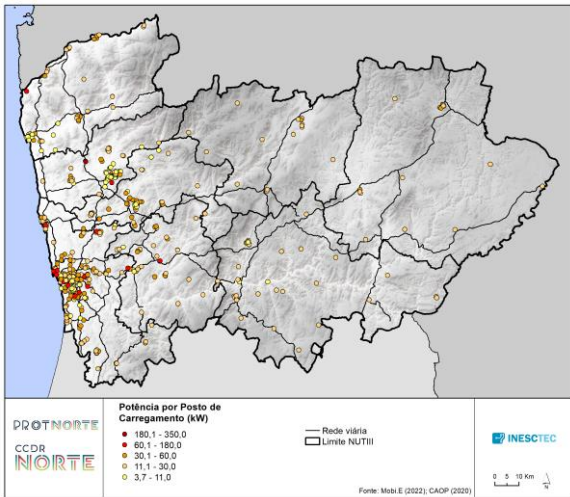
Redes de transporte de eletricidade



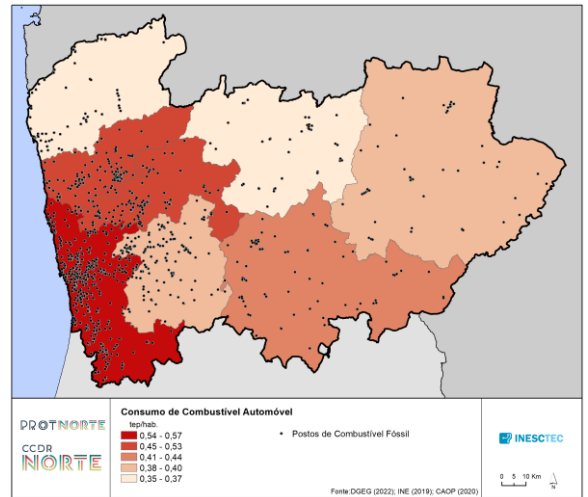
Redes de distribuição de eletricidade de média e alta tensão



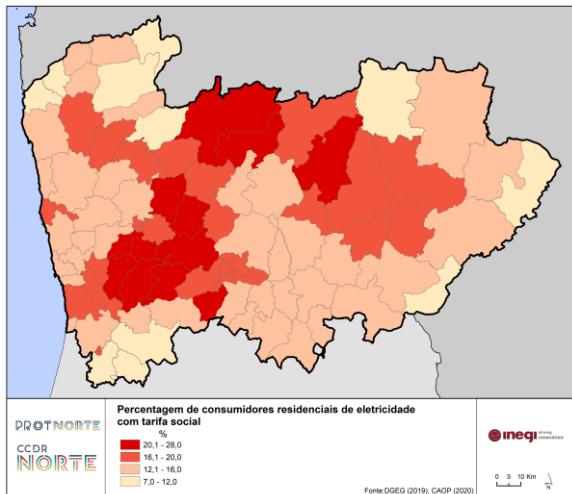
Postos de Carregamento e respetiva potência de carregamento (kW)



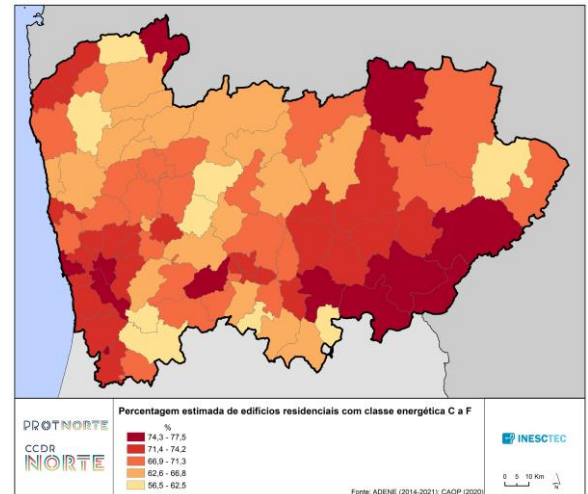
Consumo de combustível automóvel por habitante e postos de abastecimento



Percentagem de consumidores residenciais de eletricidade com tarifa social



Percentagem estimada de habitações energeticamente ineficientes – classe energética de categorias C a F



9.4. Melhorar a suficiência, eficiência e resiliência do edificado

Um fraco desempenho do parque edificado da região implica uma maior necessidade de aprovisionamento e, portanto, maior pressão sobre o território em termos de infraestruturas de produção e transporte. Além disso, sendo os edifícios o local onde os cidadãos passam a maior parte do tempo, o desempenho energético e o ambiente interior têm impacto na saúde e bem-estar da população, assim como nas perspetivas de variação futura do acesso aos serviços de energia.

Estima-se que cerca de 75% das habitações da região têm baixa eficiência térmica e energética (incluídas na classe energética igual ou inferior a C). O diagnóstico revelou ainda que o problema é particularmente agudo na CIM de Terras de Trás-os-Montes, embora surjam também concelhos de particular ineficiência na Área Metropolitana do Porto (nomeadamente, Matosinhos e Gondomar). Estima-se que mais de metade da população da região vive, no Inverno, com temperaturas interiores inferiores ao recomendado em termos de bem-estar e de saúde. Também no Verão existem vulnerabilidades, pois existe uma crescente ameaça das ondas de calor, que serão mais significativas nas CIM's do interior. A fraca eficiência está relacionada com a necessidade de utilização de uma quantidade excessiva de energia pelo ocupantes dos edifícios de forma a assegurar condições de conforto térmico, sobretudo no Inverno, o que implica custos que algumas famílias não poderão conseguir suportar.

É, assim, urgente promover uma estratégia concertada que combine a adoção de energias renováveis com a melhoria da suficiência e da eficiência energética, em particular no edificado, promovendo a acessibilidade e a resiliência, em condições compatíveis com os objetivos de descarbonização e as estratégias nacionais. Importa também dotar os edifícios de condições que garantam a sua contribuição para a eletrificação da mobilidade, nomeadamente através do carregamento doméstico com potências moderadas. É também necessário criar condições para a gestão descentralizada do sistema elétrico nacional, através de processos de digitalização e ferramentas de gestão dinâmica da energia. Assim, considera-se de especial relevo a adoção de medidas nas seguintes áreas:

Apoiar a melhoria das características de comportamento térmico da envolvente dos edifícios: Dinamizar a aplicação de isolamento térmico com espessura significativa, incluindo em edifícios que já o têm, mas sem correção de pontes térmicas (solução permitida pelo RCCTE de 1991), janelas com corte térmico e proteção solar exterior ou intermédia.

Promover o aquecimento de água por fontes renováveis: Aumentar a utilização de tecnologias maduras para aproveitamento de recursos renováveis e promover a substituição do aquecimento elétrico por efeito de Joule por outras soluções mais eficientes, libertando potência elétrica para outros fins. Em concreto, os sistemas solares térmicos (circulação natural ou forçada) e as bombas de calor (desde que capazes de funcionar nesse modo mesmo a temperaturas inferiores a 10°C).

Reforçar a geração renovável para autoconsumo de eletricidade: Incrementar a instalação de sistemas de geração de eletricidade a partir de fontes renováveis, como sejam os painéis solares fotovoltaicos ("PV"), em particular para autoconsumo e comunidades energéticas renováveis em instalações individuais e condomínios, cobrindo os consumos de base e privilegiando os edifícios com consumos diurnos elevados.

Aumentar a climatização eficiente e renovável: Reforçar a difusão de sistemas de climatização e promover a utilização do ar condicionado enquanto forma de proteção relativamente às ondas de calor, mas também como forma de aquecimento eficiente e que pode ser alimentada por eletricidade de fontes renováveis. Deverão assim privilegiar-se os sistemas baseados em fontes renováveis ou no uso eficiente de eletricidade, como sejam a biomassa e as bombas de calor.

Aumentar o carregamento doméstico de VEs: Impulsionar o carregamento lento nos edifícios multifamiliares / condomínios, pois é mais económico para os utilizadores, requer menor investimento na rede elétrica e propicia maior durabilidade das baterias.

Incrementar os edifícios inteligentes: Aumentar o recurso a energias renováveis, através de uma gestão mais dinâmica mais inteligentes dos consumos nos edifícios. Os sistemas de monitorização e controlo integrado da procura e da oferta são instrumentos que contribuem para um desempenho energético quase nulo (artigo 9º da EPDB).

Aumentar a literacia energética: Promover a literacia e democratização do conhecimento em energia e a adoção de hábitos de consumo responsáveis (e informados), em simultâneo com mudanças nos comportamentos dos consumidores.

Dinamizar a monitorização de desempenho: Incluir nos mecanismos de monitorização periódica do território, indicadores de desempenho relativos ao bem-estar e ao desempenho energético, assim como a ocorrência de fenómenos de *rebound* – utilização das poupanças para novos consumos.

FATOR DISTINTIVO

Neutralidade Carbónica

D10.

Um Norte na liderança da
neutralidade carbónica
nacional

Enquadramento

Em 2005 a Europa lançou as bases para um mercado europeu de direitos de emissão, hoje denominado EU ETS (*EU Emission Trading System*). Na base deste mercado está um mecanismo denominado *Cap and Trade*, onde o volume total de gases de efeito estufa que pode ser emitido por centrais de energia, indústrias e o setor de aviação é limitado por um “CAP”.

Caso os limites estabelecidos sejam ultrapassados, as empresas e indústrias terão de adquirir direitos de emissão de outras, em valor igual ao do excesso de emissão. Este limite diminuirá com o tempo, para ir garantindo o cumprimento das metas – 55%, em 2030, de redução em relação a 1990 e net zero em 2050.

Além da aquisição direta de direito de emissão no EU ETS, os agentes que possuem emissões acima do “CAP” podem também adquirir créditos de *off-setting* gerados por projetos de sequestro ou proteção de stocks – emissão evitada, para garantir o cumprimento das metas, abrindo, assim espaço à implementação de transações privadas de direitos (nacionais ou internacionais), e o surgimento de um mercado voluntário. Este mecanismo também originou a possibilidade do aparecimento de novas formas de pagamento por serviços ecossistémicos através do financiamento de projetos socioambientais, de impacte, dentro da cadeia de valor – *in-setting*.

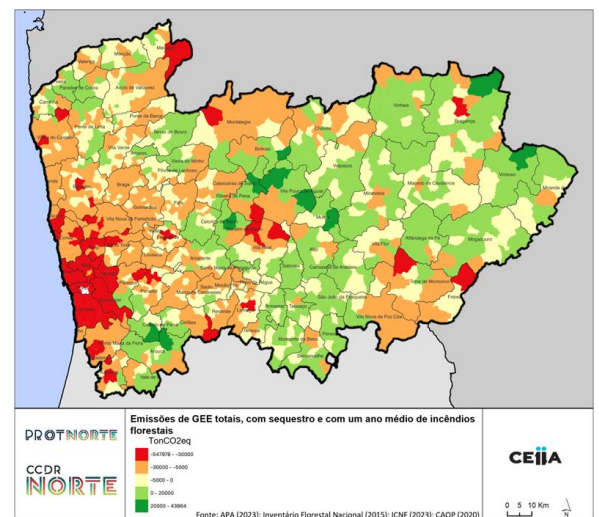
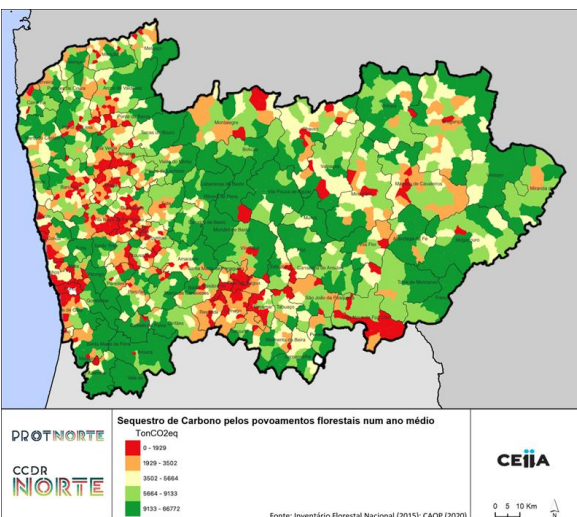
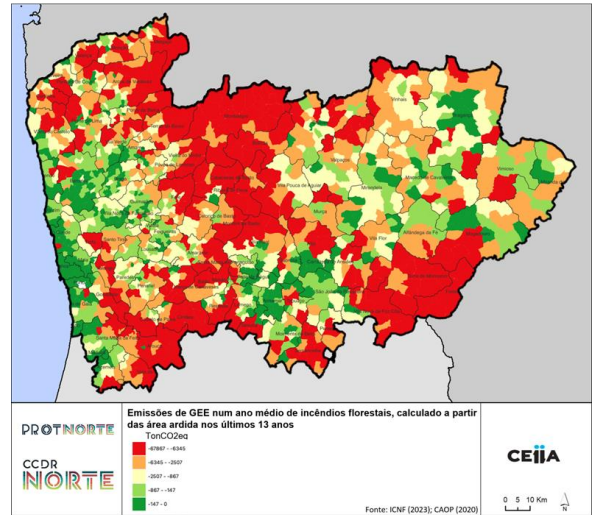
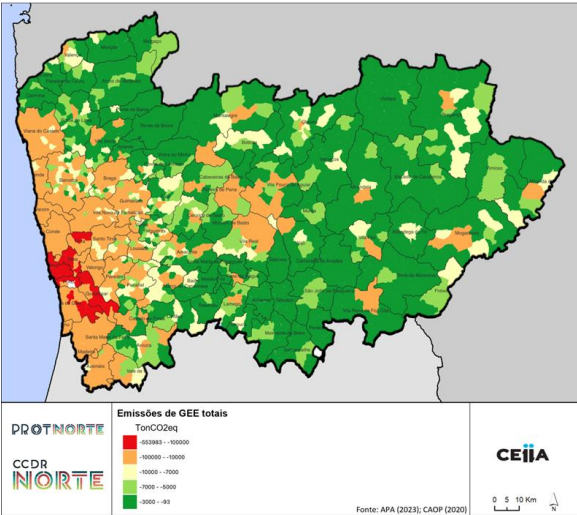
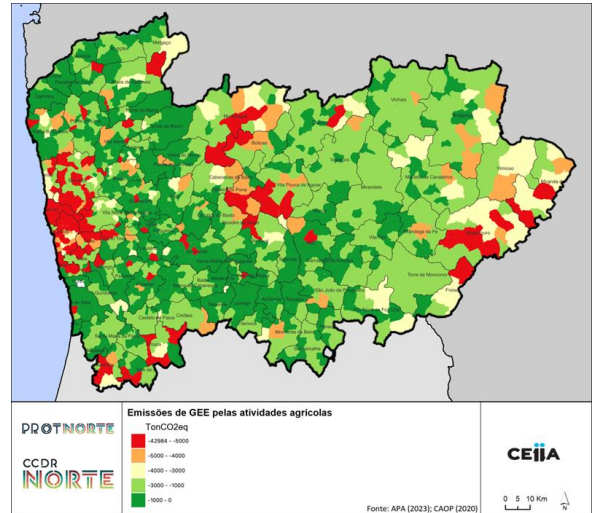
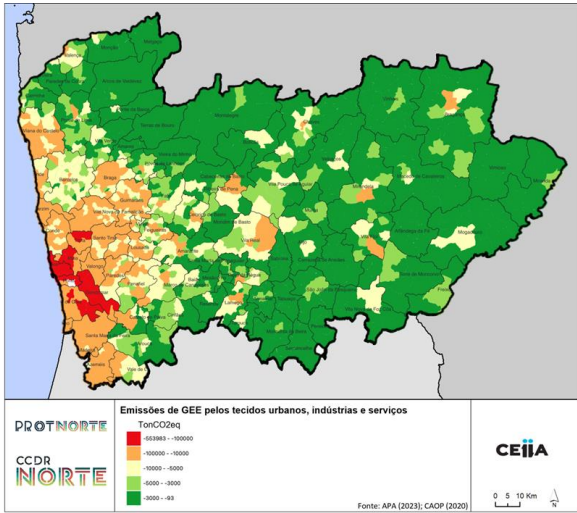
A Região Norte, sendo uma das regiões mais industrializadas do País, tem liderado a estratégia de progresso tendente ao alcance da neutralidade carbónica até 2050, e o cumprimento das metas de emissão definidos para 2030. Para tal, a Estratégia de Desenvolvimento do Norte para o Período de Programação 2021-27 das Políticas da União Europeia internalizou a questão das alterações climáticas.

Simultaneamente, a integração desta temáticas nos planos territoriais, e a sua implantação no território, é determinante para o sucesso do cumprimento das metas, mas também para transformar tal cumprimento numa oportunidade de transferência de valor entre as regiões mais industrializadas e emissoras e as regiões predominantemente rústicas, nas quais a adequada gestão dos ecossistemas permitirá ao Norte ter um papel ativo na mitigação das alterações climáticas, reforçando a coesão territorial, daí resultando a sua assunção como fator distintivo no PROT-NORTE.

Este destaque assenta ainda no cada vez mais marcado compromisso público de progressão, acelerada, na antecipação das metas previstas na Lei do Clima (Lei nº 98/2021, de 31 de dezembro), assumindo como fundamentos incontornáveis: (1) que não haja qualquer emissão líquida de gases de efeito estufa a partir de 2050; (2) que o crescimento económico seja dissociado do uso de recursos naturais e (3) que ninguém, em nenhum lugar, seja deixado para trás.

Do ponto de vista deste fator distintivo, a determinação de territórios homogéneos foi conseguida, ao nível das freguesias, através do estabelecimento da correlação espacial entre o balanço das emissões e do stock de carbono existente, quer ao nível da biomassa, quer ao nível do solo. Os dados usados para esse fim foram:

- as emissões de Gases de Efeito de Estufa (GEE) pelas componentes urbanas e industriais e as emissões de GEE da atividade agrícola, com base na média de emissões entre 2015 e 2019;
- as emissões estimadas para um ano médio de incêndios rurais com base na área ardida entre 2009 e 2021;
- sequestro de carbono pelo crescimento anual da biomassa florestal, anual a partir da distribuição de coberto florestal na região, dadas a partir do COS 2018;
- stock de carbono na biomassa florestal obtido a partir do Inventário Florestal Nacional de 2015;
- stock de carbono no solo a partir da carta de carbono orgânico no solo de 2017.



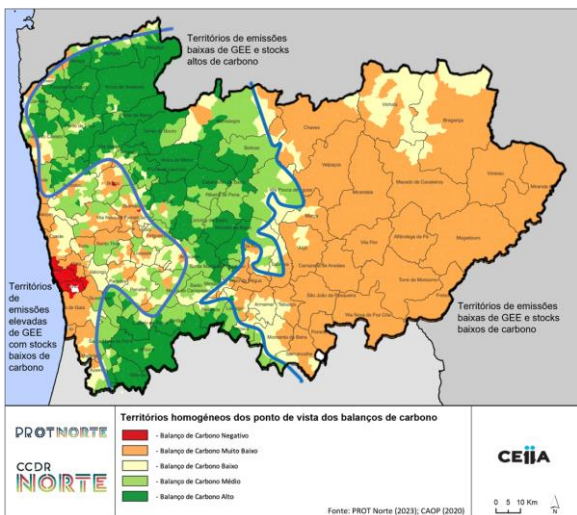
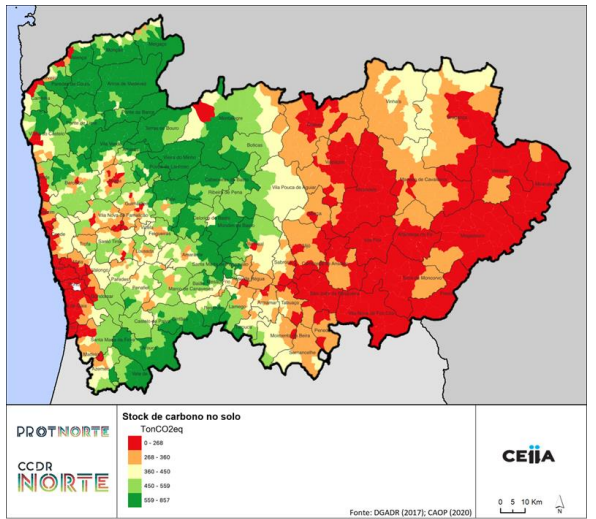
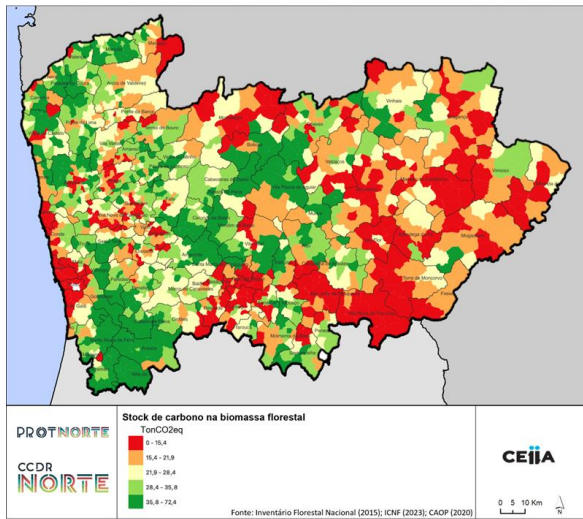
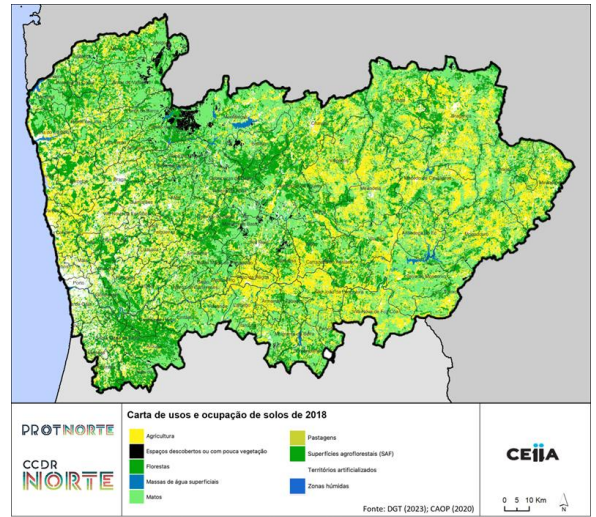
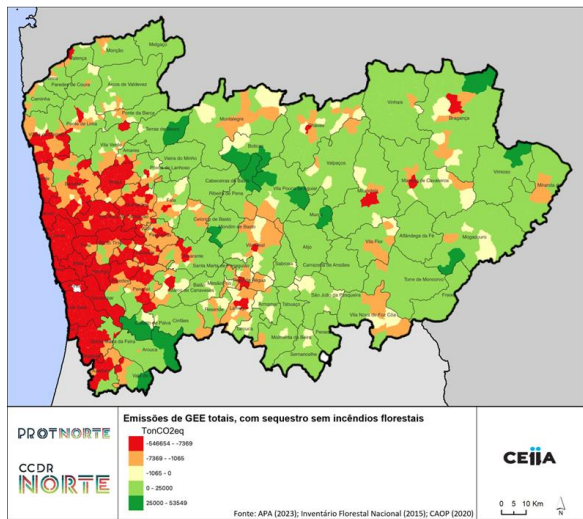
Enquadramento

As emissões de GEE de base urbana e industrial no Norte seguem o padrão de pressão urbana do noroeste e das áreas de produção industrial do setor têxtil, do calçado, do mobiliário, da cortiça e da metalomecânica, apresentando ainda taxas de emissão significativa nas maiores áreas urbanas do nordeste, em especial as de Vila Real, Chaves, Peso da Régua, Lamego, Vila Flor, Mirandela e Bragança.

Quanto às emissões de GEE de base urbana e industrial adicionamos as emissões decorrentes da produção agrícola notando-se, por um lado, um aumento de território, no noroeste, com elevada taxa de emissão e, por outro, o aparecimento de algumas áreas do nordeste, maioritariamente junto aos eixos viários principais, com um aumento significativo das emissões decorrentes desta atividade. Apesar de tudo, esse efeito é mais significativo no litoral do que no interior do Norte, em virtude de, nesta parte do território, a produção agrícola ser de regime mais intensivo que no interior, onde temos uma agricultura mais extensiva e de produção de culturas perenes.

O balanço entre as emissões urbanas e agrícolas de um ano padrão, e as emissões médias de um ano médio de incêndios rurais e do sequestro de carbono conseguido pelo crescimento médio anual da biomassa florestal a partir da carta de usos e ocupação do solo, mostra uma distribuição menos acentuada das diferenças entre o litoral e interior, que voltam a ser significativas se retirarmos o fator incêndios. Fica assim patente a importância da gestão dos incêndios rurais no âmbito da neutralidade carbónica, visto que os mesmos ocorrem predominantemente nas regiões mais interiores.

Independentemente destes balanços, o território possui dois stocks de carbono que devem ser levados em conta: Um stock de carbono na biomassa que está diretamente ligado à cobertura florestal da região, e que em média varia entre 0 e 75 ton CO₂eq. por hectare, e um stock de carbono no solo (Carbono Orgânico), que apresenta uma variação ligada ao histórico de uso e ocupação do solo, bem como aos fenómenos históricos de degradação do mesmo, nomeadamente de desertificação no nordeste. Este stock apresenta uma variação entre 0 e 857 ton CO₂eq. por hectares. A desproporção de grandeza entre os stocks demonstra a importância da gestão do solo, principalmente na sua componente orgânica, para conseguir a neutralidade carbónica.



A análise integrada entre emissões líquidas de GEE e stocks de carbono permite-nos delinear três unidades territoriais homogêneas do ponto de vista do fator distintivo da neutralidade carbónica:

- Território de emissões elevadas de GEE com stocks baixos de carbono
- Território com emissões baixas de GEE e stocks de carbono elevados
- Território com emissões baixas de GEE e stocks de carbono baixos.

É sobre estes territórios que serão definidos os objetivos estratégicos e implementadas as iniciativas que irão garantir que a Região Norte seja pioneira no objetivo de atingir a neutralidade carbónica até 2050, ou antes. Além disso, a ação sobre estes territórios homogêneos irá permitir que as iniciativas de mitigação de emissões, manutenção de stock e sequestro ativo, de forma adicional ao Business as Usual, possam ser base de um mercado regional de pagamento de serviços ecossistémicos associados às alterações climáticas.

10.1. Mitigar emissões nos territórios de emissões elevadas de GEE com stocks baixos de carbono

O cumprimento das metas de neutralidade carbónica nos territórios com elevadas emissões de GEE e onde os stock de carbono são baixos, essencialmente devido à ocupação antrópica do solo, deverá ser feito, essencialmente, por via de ações de mitigação destas emissões.

Por isso, há a definir os seguintes objetivos:

Foco na identificação das causas e em iniciativas que permitam a diminuição das emissões com o tempo já que, pelas causas principais identificadas na medição das emissões de GEE, a prioridade das ações de mitigação deverá ser: (1) redução do recurso ao petróleo e a outros combustíveis fósseis; (2) na crescente utilização de fontes de energia (mais) limpas e renováveis; (3) otimização dos sistemas de transporte urbano e interurbano, (4) implementação de práticas agrícolas com proteção dos solos e (5) nas bacias dos principais rios, por questões de proteção ambiental e gestão da água, deverão ser implementadas medidas de proteção de stocks de carbono existentes – biomassa e solo, ou mesmo políticas de aumento ativo destes stocks.

Necessidade de o território neutralizar as suas emissões, para manter o seu tecido produtivo e qualidade de vida, mesmo que as indústrias e cidades consigam o máximo de mitigação das emissões, sempre haverá um limiar a partir do qual não será possível a redução.

Compensação de emissões para garantir que em 2050 se atinja a neutralidade carbónica no Norte, com ações efetivas de sequestro ou proteção dos estoques nos territórios do interior. Um mecanismo de aquisição das unidades de compensação doutros territórios será a base para a implementação dum mercado regional de carbono, sendo que esta transferência de valor, pelo pagamento deste serviço ecossistémico, irá contribuir para a coesão territorial e transferência de rendimento dentro da região.

O ritmo de mudança e o investimento dos processos de mitigação, nesta unidade territorial, irá ditar o volume de transferência de recursos para as outras unidades territoriais. Este efeito será ainda potenciado caso haja uma vontade de antecipar a neutralidade carbónica.

10.2. Preservar os stocks de carbono com emissões baixas de GEE e stocks de carbono elevados

Nesta área territorial de baixas emissões de GEE e elevado stock de carbono na biomassa e no solo, o cumprimento das metas de neutralidade carbónica passará por preservar os stocks de carbono, garantindo a manutenção do uso e ocupação do solo.

Esta unidade territorial é constituída essencialmente por áreas com ocupação florestal diversa e matos, integrados no regime florestal dos baldios, bem como por pastagens naturais. A preservação dos stocks de carbono tem que ser assegurada, assim, pela garantia da manutenção desta cobertura do solo.

A principal ameaça a esta manutenção da cobertura do solo são os incêndios rurais, uma vez que é um compartimento do território muito suscetível à ocorrência incêndios. Esta constatação advém do facto de ter havido, pelo menos, uma ocorrência de incêndios rurais ao longo dos últimos 13 anos sendo que, neste ciclo, uma boa parte da unidade territorial ardeu pelo menos 5 vezes. A principal consequência deste fator é a falta de tempo para recuperação do coberto vegetal com consequente degradação, o que originará uma perda tendencial de stock de carbono na biomassa e degradação do stock de carbono do solo.

Assim, devem ser definidos como principais objetivos os seguintes:

Implementação de políticas de gestão da paisagem no caminho da erradicação dos incêndios rurais, enquanto ferramenta de gestão do território para preservar os stocks de carbono, que passará pela: (1) gestão de carga térmica dos povoamentos florestais, pela transformação e valorização de resíduos e produtos ricos em carbono que poderão ser armazenados, evitando assim que este retorne a atmosfera – tecnologia de captura e armazenamento de carbono. Pode, igualmente, ser feito pela produção de biocarvão (*biochar*) e bioenergia, ou em processos de valorização energética; (2) reconversão das áreas de matos em áreas florestadas (mantendo as políticas de incêndio rural zero), essencialmente nas áreas de baldios, através de projetos de restauração ecossistémica; (3) valorização de florestas mistas de espécies de crescimento lento, adaptadas as condições de montanha características deste núcleo territorial, e (4) estruturação da arquitetura de paisagem adaptada à prevenção e combate de incêndios rurais.

Até que seja possível atingir o objetivo de erradicação dos incêndios rurais é fundamental o investimento no combate para diminuição do seu impacto e severidade, bem como a prevenção e combate e, caso arda, recuperação, que configuram as ferramentas de manutenção dos *stocks* de carbono.

Gestão das áreas de pastagens para garantir o permanente coberto vegetal, como instrumento potenciador do uso de complexos de gramíneas protetores do solo e de alto desempenho para a alimentação animal, integrados, sempre que possível, numa atividade extensiva, protetora dos solos e em paisagens silvo-pastoris.

Gestão das áreas de matos e a sua conversão, sempre que possível, para áreas ou de floresta ou de paisagens de mosaicos silvo-pastoris, tendo sempre em consideração a estruturação da paisagem com o objetivo da prevenção da ocorrência de incêndios rurais. Esta reconversão deverá levar em conta a aptidão bioclimática e edafo-ecológica das espécies a serem introduzidas, bem como novos sistemas de gestão de espaços rurais, visto que estas áreas de matos se encontram essencialmente em áreas de baldios.

Implementação de um sistema de medição e monitorização do carbono, completo e transparente, associado à implementação de projetos de manutenção efetiva dos stocks, para que haja a capacidade de transformar este objetivo em ganho marginal de carbono. Estes projetos têm de originar um ganho adicional de carbono em relação ao que tem ocorrido historicamente no Norte, e é ainda necessário que, para cada projeto, seja garantido o máximo de permanência, demonstrado o seu impacto ambiental e social, e haja uma base institucional forte.

10.3. Aumentar o sequestro e os stocks de carbono dos territórios com emissões baixas de GEE e stocks de carbono baixos

O cumprimento das metas de neutralidade carbónica para a Região Norte, passa, nesta região de baixas emissões de GEE e baixo stock de carbono na biomassa e no solo, por iniciativas que tragam um aumento os stocks de carbono, principalmente ao nível dos stock de carbono do solo.

Aumentar os stocks de carbono nesta unidade territorial passa pela radical alteração de práticas agrícolas e de gestão da paisagem rural, revertendo o processo que tem levado esta unidade territorial a uma desertificação acentuada, com conseqüente perda de carbono do solo. Esta unidade territorial é composta essencialmente por áreas com ocupação por agricultura de espécies perenes, nomeadamente vinha, olival e pomares diversos, por floresta de sobreiro (os sobreirais transmontanos) e carvalhos e, em grande parte, por matos.

O condicionamento do solo pela integração de carbono no mesmo é determinante neste tipo de paisagem, sendo que tecnologias como a de captura e armazenamento de carbono pela produção de biocarvão (*biochar*) e bioenergia devem ser encaradas como prioritárias. Além disso, as grandes áreas de cobertura de solos por matos, e a tradicional queima dos sobrantes agrícolas, leva à recorrência de incêndios rurais e conseqüente significativa área ardida ao longo dos anos.

Assim, definem-se os seguintes objetivos:

Adoção de técnicas de agricultura regenerativa adaptada às culturas e às micro-regiões de produção, como complemento ao condicionamento do solo. Nesta unidade territorial, é fundamental tomar especial cuidado na gestão da cobertura do solo, principalmente nas épocas secas, diminuir ao máximo a sua mobilização e fazer uma gestão integrada da disponibilidade de água e da macro e microfauna do solo. É ainda importante a revisão de práticas de correção de solo que têm um efeito de libertação de CO₂, bem como de adubações azotadas, que poderão levar a emissões significativas de N₂O, que por sua vez têm um efeito de estufa 310 vezes superior ao CO₂.

Gestão das áreas de matos e a sua conversão em áreas de floresta ou de paisagens de mosaicos agro-silvo-pastoril, também fundamental para alcançar o sinalizado no ponto 10.2., tomando sempre em consideração a estruturação da paisagem com o objetivo da prevenção da ocorrência de incêndios rurais. Nesta unidade estão a maior parte dos produtos de Denominação de Origem Protegida (DOPs) da região e, por isso, a organização da paisagem deverá levar em conta, por uma lado, a aptidão bioclimática e edafo-ecológica das espécies a serem introduzidas e, por outro, as culturas de suporte aos produtos de denominação de origem protegida.

Medição dos stocks do solo, para garantia do ganho marginal de carbono decorrente da adoção destas práticas regenerativas, como igualmente referido no ponto 10.2.. Só será possível valorizar o ativo de carbono com a medição efetiva do impacte adicional dos projetos de condicionamento e regeneração do solo, sendo certo que esta garantirá uma fonte de recursos para sua implementação como mecanismo de compensação e apoio na prossecução do previsto em 10.1. – adoção de um mecanismo de aquisição das unidades de compensação doutros territórios.

Neutralidade Carbónica e os Sistemas PROT-NORTE

NEUTRALIDADE CARBÓNICA E O SISTEMA NATURAL

- O sistema natural é a base de implementação de projetos de proteção e de aumento de stocks de carbono;
- A sua implementação deve considerar as necessidades de preservação dos sistemas naturais e ser priorizada nestes sistemas.

NEUTRALIDADE CARBÓNICA E O SISTEMA SOCIAL

- A transferência de valor dos territórios de noroeste (territórios emissores) para os de nordeste (territórios sequestradores) irá ter um enorme impacto social positivo;
- A valorização dos serviços ecossistémicos, além do carbono, mas liderado por este, irá trazer uma fonte de rendimento adicional para as populações dos territórios predominantemente rústicos.

NEUTRALIDADE CARBÓNICA E O SISTEMA ECONÓMICO

- A neutralidade carbónica vai permitir uma integração económica entre os diversos territórios da Região Norte;
- A transferência de valor das regiões industriais para as regiões predominantemente rurais permitirá caminhar para um maior equilíbrio económico e equidade entre os territórios.

NEUTRALIDADE CARBÓNICA E O SISTEMA URBANO

- A neutralidade carbónica vai transformar positivamente o sistema urbano;
- A necessidade do uso de energias renováveis, de energias limpas, de sistemas de transportes mais eficientes e indústrias mais limpas, irá transformar positivamente o sistema urbano, incrementando a qualidade de vida das comunidades e a saúde pública global.

NEUTRALIDADE CARBÓNICA E O SISTEMA DE GESTÃO E GOVERNANÇA

- A neutralidade carbónica cria uma oportunidade para uma mais efetiva gestão territorial;
- Garante transferência de valor através do “financiamento verde” de ações de gestão integrada do território;
- O “financiamento verde” decorrente da neutralidade carbónica irá permitir ao território do nordeste fluxos de capital que possibilitarão melhorar a governança destes territórios;
- A necessidade de implementação de projetos de preservação ou de aumento de stocks de carbono obrigará a uma governança forte dos territórios alvo da sua implementação.

NOTA FINAL

“As palavras não significam nada se não forem recebidas como um eco da vontade de quem as ouve.”

Agustina Bessa-Luís

Vivemos num Mundo novo ditado por um conjunto de dinâmicas progressivamente aceleradas, oscilantes e imprevisíveis.

Um exercício como aquele que temos em mãos, que queremos realista e ativo, estratégico e operativo, com alvos e prioridades, é sobretudo um exercício de integração de políticas públicas em razão da multiplicidade de desafios com que nos confrontamos: os limites dos recursos naturais, os novos objetivos sociais de justiça, segurança e cultura para a prosperidade do NORTE, cuja superação aproveitará a oportunidade que a digitalização e as ferramentas tecnológicas oferecem.

É também um processo de capacitação e reforço do conhecimento técnico e científico com foco e resultados centrados no território e que a sua matriz aberta, participada e inclusiva ampliará.

Será um tempo de construção de consensos, de compromissos, em torno do território, com a consciência do sistema de mudanças em curso e da dimensão das exigências e responsabilidades políticas.

Será um caminho difícil, mas desafiante, porque queremos mesmo fazer mais e melhor, com o envolvimento de todo o Norte.

Célia Ramos

Vice-Presidente da CCDR-NORTE

PROT com (o) NORTE