



ACTAS DA CONFERÊNCIA INTERNACIONAL

**'EUROPA 2020: RETÓRICA, DISCURSOS, POLÍTICA
E PRÁTICA**

5 DE JULHO DE 2013
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS SOCIAIS, POLÍTICAS E DO TERRITÓRIO - EDIFÍCIO 12

Título

Europa 2020 : retórica, discursos, política e prática : actas da 2ª Conferência de Planeamento Regional e Urbano, VIII ENPLANT e XVIII Workshop da APDR

Organização

Comissão Organizadora da 2ª Conferência de Planeamento Regional e Urbano; VIII ENPLANT e XVIIIº Workshop da APDR

Departamento de Ciências Sociais, Políticas e Território

Universidade de Aveiro

Coordenação da edição

Carlos Rodrigues; Frederico Moura e Sá; Gonçalo Santinha; João Lourenço Marques; José Carlos Mota; Miguel Viegas

Departamento de Ciências Sociais, Políticas e Território

Universidade de Aveiro

Editora

UA Editora

Universidade de Aveiro

Serviços de Biblioteca, Informação Documental e Museologia

Campus Universitário de Santiago

3810-193 Aveiro

2ª Edição

Julho 2013

ISBN

978-972-789-391-1

Depósito Legal

RIA-Repositório Institucional da Universidade de Aveiro

Catálogo recomendada

Europa 2020 : retórica, discursos, política e prática: actas da 2ª Conferência de Planeamento Regional e Urbano, VIII ENPLANT e XVIII Workshop da APDR / coord. Carlos Rodrigues... [et al.]. - Aveiro : UA Editora, 2013. - 546 p.

http://www.ua.pt/ConferenciaPRU_Europa2020/PageText.aspx?id=16470

Índice

Ambiente Saúde e Desenvolvimento5

Planeamento urbano, qualidade do ar e exposição humana.....	6
Combater o abandono do interior: converter o programa estratégico europeu em políticas públicas.....	27
Como usam os profissionais de saúde as TIC nas suas práticas profissionais?	43
Sistema pericial para a modelação espacial das perturbações ambientais resultantes de actividades humanas	61
Projeto Acolhida na Colônia no Estado de Santa Catarina-SC: Um território de identidade sob a ótica dos princípios da sustentabilidade.	84

Artes e Cultura 106

A Cultura e das Artes na estratégia da Europa 2020.....	107
A arte e a cultura na transformação do território e do cidadão	122

Política de Coesão Error! Bookmark not defined.

Is Territorial Cohesion Making Cohesion?.....	146
O turismo enquanto dinamizador do espaço rural?.....	173
A Política do Rural na Política em Portugal	195

Estratégias ‘Inteligentes’ 221

O modelo de cidade criativa enquanto sistema privilegiado na aplicação da Estratégia Europa 2020222

As Cidades Inteligentes na Agenda Europeia: Oportunidades para Portugal 243

Cidades inteligentes no geral, Águeda em particular..... 276

Governança 299

Dívida Pública Portuguesa – Análise Dinâmica e Comparativa 300

(Lack of) Participation: a Common Good Problem and a Challenge To States?..... 354

Participação e Desenvolvimento Local..... 370

Propósitos e desafios de um projeto de cidadania social: o sítio local de cidadania do Montijo
371

A Avaliação – Um instrumento de inovação territorial e de valorização das políticas públicas.
389

Políticas Urbanas e Uso do Solo..... 411

Uma Nova Geração de Políticas Urbanas 412

Perequação Urbanística a Nível Municipal: um Contributo para o Reforço das Finanças Municipais 439

Valorização energética de biomassa e uso sustentável da floresta 467

Reabilitação Urbana – Oportunidades e desafios de um novo QREN..... 495

re-GEnerAR cidade: Micro-intervenções para a paisagem do futuro..... 524

A situação da Península de Setúbal no contexto socioeconómico regional português face ao novo período de programação financeira europeia (QEC 2014/2020).....546

Tema

Ambiente Saúde e Desenvolvimento

Planeamento urbano, qualidade do ar e exposição humana

Urban planning, air quality and human exposure

Carlos Borrego ⁽¹⁾; Jorge H. Amorim ⁽²⁾; Helena Martins ⁽³⁾; Joana Valente ⁽⁴⁾

⁽¹⁾ cborrego@ua.pt, CESAM & Universidade de Aveiro, Departamento de Ambiente e Ordenamento, Portugal.

⁽²⁾ amorim@ua.pt, CESAM & Universidade de Aveiro, Departamento de Ambiente e Ordenamento, Portugal.

⁽³⁾ hmartins@ua.pt, CESAM & Universidade de Aveiro, Departamento de Ambiente e Ordenamento, Portugal.

⁽⁴⁾ joanavalente@ua.pt, CESAM & Universidade de Aveiro, Departamento de Ambiente e Ordenamento, Portugal.

Resumo

Este trabalho apresenta dois estudos realizados em ambientes urbanos com o objectivo de analisar a qualidade do ar que respiramos. O primeiro foca a relação entre planeamento urbano e qualidade do ar, enquanto o segundo analisa a relação entre exposição humana e poluição resultante do tráfego, sendo que ambos recorrem à aplicação de modelos numéricos avançados.

O primeiro estudo explora a relação entre a estrutura urbana e qualidade do ar na área urbana do Porto. Dois cenários alternativos de desenvolvimento urbano, de dispersão urbana e de contenção urbana, foram definidos e testados. Além de diferenças no uso do solo, os dois cenários implicam emissões totais distintas e diferentes distribuições espaciais destas emissões e, conseqüentemente, diferentes níveis de qualidade do ar. Através da aplicação de um sistema de modelação, composto pelo modelo meteorológico MM5 e pelo modelo de qualidade de ar CAMx, foi possível concluir que a cidade dispersa conduz a um aumento da temperatura do ar e das concentrações de partículas respiráveis e ozono. No entanto, o aumento da densidade populacional na cidade compacta coloca uma maior percentagem dos habitantes em zonas de concentração elevada.

O segundo exemplo analisa a exposição humana à poluição atmosférica gerada pelo tráfego na cidade de Aveiro. O sistema de modelação utilizado incluiu o modelo de emissões de tráfego TREM, o modelo de computação da dinâmica de fluidos VADIS e o modelo de exposição humana MEB. Foram seguidos os trajectos hipotéticos de sete alunos para a escola, localizada na Avenida 25 de Abril. Concluiu-se que a exposição individual à poluição gerada pelo tráfego é significativamente afetada pelas características do percurso a pé. Estes resultados podem ser integrados em sistemas inteligentes que permitam aconselhar os cidadãos sobre a melhor rota, ajudando a reduzir a exposição à poluição nas viagens diárias.

A importância de políticas e abordagens de gestão da qualidade do ar orientadas para o uso do solo reside no potencial de estas estratégias limitarem o crescimento dramático do trânsito, que tem contribuído para diluir os benefícios decorrentes das novas tecnologias, e também influenciarem precursores meteorológicos locais da poluição do ar, tais como a temperatura. O aumento do conhecimento da simbiose entre planeamento urbano, qualidade do ar e exposição humana, revela-se um passo necessário ao desenvolvimento de cidades mais saudáveis e sustentáveis, onde a coabitação entre veículos e pessoas se afigura inevitável.

Palavras Chave: qualidade do ar, exposição humana, modelação numérica, planeamento urbano.

Abstract

This work presents two examples of studies conducted in an urban environment with the objective of improving the quality of the air we breathe. The first one focuses on the relation between urban planning and air quality, while the second one intends to provide some insight on human exposure to traffic pollution, both through the application of advanced numerical modeling.

The first case study explores the relationship between urban structure and air quality in Porto urban area. Two alternative urban development scenarios, one going for urban dispersion and the other one towards urban compaction, are defined and tested. Besides different land use occupations, the two scenarios imply different emission totals and different spatial distributions of these emissions, and consequently different air quality levels. Through the application of an urban modeling system, composed by the MM5 meteorological model and the CAMx air quality model, it was possible to conclude that the sprawling scenario leads to an increase of the air temperature in the urban area. Also higher levels of PM10 and ozone were found for the sprawling scenario.

The second example looks at human exposure to traffic air pollution in the city of Aveiro. The modeling system used included the road traffic emission model TREM, the Computational Fluid Dynamics (CFD) model VADIS, and the human exposure model MEB. Seven hypothetical students have been followed to the school, at the *25 de Abril* Avenue. We've concluded that the individual exposure to the air pollution generated by traffic is significantly affected by the walking route: students coming from N and NE have much smaller exposure values than the others. These results can be integrated in intelligent routing systems with the objective of advising the citizens on the best route, helping to lower the exposure of urban citizens to air pollutants in typical daily travels.

The importance of land use-oriented approaches to air quality management lies in the potential for these strategies to limit the dramatic growth in traffic, which has greatly diluted the benefits of technological improvements so far, and also in addressing the local meteorological drivers of air pollution, such as temperature. The enhanced understanding of the symbiosis between urban planning (including green spaces), air quality and human exposure, is a needed step towards healthier and sustainable cities, where the cohabitation between vehicles and people looks inevitable.

Keywords: air quality, human exposure, numerical modelling, urban planning.

1. Introdução

O desenvolvimento urbano envolve um consumo significativo de recursos naturais. Outra consequência do crescimento urbano é o consumo crescente de energia nos transportes, aquecimento e refrigeração de edifícios, assim como no sector industrial. Este consumo resulta na emissão de poluentes atmosféricos, que afeta um dos nossos recursos naturais mais preciosos, o ar.

As primeiras cidades foram criadas tendo em mente a defesa, resultando em formas compactas de povoamento. Com o advento da industrialização e, seguidamente, dos sistemas de transporte, as estruturas urbanas mudaram

dramaticamente, resultando num processo de urbanização sem precedentes que persiste até aos dias de hoje. Em 1900, 14% da população mundial vivia em cidades, 50 anos depois, a proporção subiu para 30% e, até 2003, para 48%. Hoje, na Europa, cerca de 75% da população vive em áreas urbanas. As previsões indicam que, em 2050, 70% da população mundial viverá em zonas urbanas.

A Europa 2020 é a estratégia de crescimento da União Europeia (UE) para a próxima década. Esta nova estratégia visa direccionar a UE para uma economia inteligente, sustentável e inclusiva. Neste âmbito, um ambiente saudável é uma prioridade e o ar é um recurso que não pode ser negligenciado. Muito tem sido feito nas últimas décadas para melhorar a qualidade do ar que respiramos. Políticas de gestão da qualidade do ar, novas tecnologias e o aumento da consciência pública levaram-nos a um nível de protecção sem precedentes, no entanto, as ultrapassagens aos valores limite de poluentes no ar ambiente ainda ocorrem em muitas áreas urbanas. A Agência Europeia do Ambiente relata que, em 2010, o valor-limite anual de dióxido de azoto (NO₂) foi excedido em 44% das estações de monitorização da qualidade do ar urbanas, enquanto o valor limite diário de partículas em suspensão (PM10) foi ultrapassado em 33% destas estações. As consequências para a saúde são significativas. Estima-se que, só na Europa, a poluição do ar cause 100 milhões de dias de baixa por doença e 350 000 mortes prematuras por ano.

Este trabalho apresenta dois exemplos de estudos realizados em ambiente urbano com o objetivo de melhorar a qualidade do ar que respiramos. O primeiro centra-se na relação entre planeamento urbano e qualidade do ar, enquanto o segundo pretende caracterizar a exposição humana à poluição resultante do tráfego automóvel. Ambos os estudos são realizados com recurso à modelação numérica da atmosfera.

O estudo dos efeitos das emissões atmosféricas do tráfego rodoviário na saúde humana requer a consideração de toda a cadeia de eventos, incluindo a dinâmica do tráfego rodoviário, as resultantes emissões de poluentes atmosféricos, os seus efeitos na qualidade do ar, e a consequente exposição humana que acabará por causar impactos na saúde.



Figura I. Cadeia de eventos da atividade humana aos efeitos sobre a saúde.

2. Estrutura urbana e qualidade do ar na cidade do Porto

As áreas urbanas do Sul da Europa estão a sofrer uma mudança tornando-se mais dispersas à custa do consumo de terrenos agrícolas e florestais (KASANKO et al., 2006). A cidade do Porto, localizada na região norte de Portugal, é atualmente citada como um exemplo dessa tendência, com a expansão urbana a ocorrer a taxas muito mais rápidas do que o aumento da população (EEA, 2006). Por outro lado, a região metropolitana do Porto apresenta uma má qualidade do ar, com ultrapassagem dos limiares de ozono (O₃) e dos valores-limite de partículas (BORREGO et al., 2008). Este estudo analisa o impacto de padrões alternativos de crescimento urbano sobre a qualidade do ar da região urbana do Porto, através do desenvolvimento de dois cenários urbanos, DISPERSO e COMPACTO, usando o sistema de modelação da qualidade do ar MM5-CAMx.

2.1. A região urbana do Porto

A região selecionada para o estudo (Figura II) inclui 21 municípios: o município de Porto constitui o centro da região de estudo em torno do qual existem dois anéis metropolitanos formados por municípios que apresentam relações importantes com o Porto, nomeadamente em termos de mobilidade.

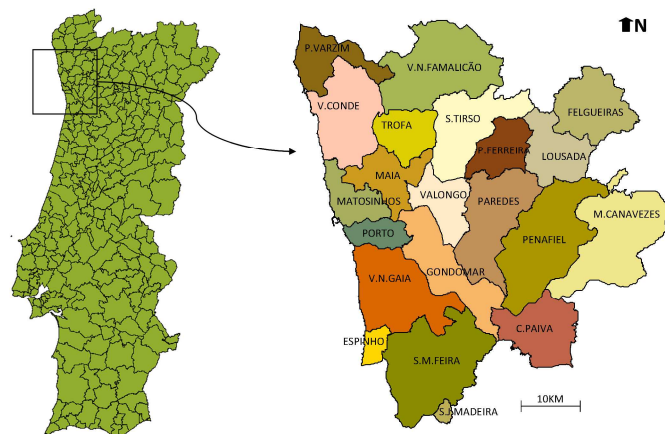


Figura II. Região de estudo, incluindo 21 municípios.

O crescimento urbano na região de estudo foi analisado através dos mapas de uso do solo para a região produzido pelo projeto *CORINE Land Cover* (CLC) da Comissão Europeia (EEA, 2000). A análise dos dados CLC para a região de estudo (MARTINS, 2009) mostra que a área artificial aumentou 41,5% entre 1987 e 2000, sendo as áreas urbanas de baixa densidade responsáveis por 75% da área artificial total em 2000. A análise por município revela que o Porto apresenta a maior percentagem de área urbanizada (91,5% da área total em 2000). Os municípios do primeiro anel metropolitano em redor do Porto revelam os maiores aumentos absolutos área artificial; os municípios fora do primeiro anel metropolitano, com taxas muito baixas de áreas artificiais apresentaram as maiores taxas de crescimento. No que respeita às novas zonas artificiais, as zonas industriais e comerciais revelam a maior taxa de crescimento entre 1987 e 2000 (83%), enquanto as áreas urbanas descontínuas foram as primeiras em termos de crescimento em área, representando 73% das novas áreas artificiais. Parece então evidente que a região do Porto se encontra em processo de dispersão urbana, o que é também confirmado pela tendência de diminuição da densidade residencial (número de residentes por quilómetro quadrado de área residência) (MARTINS, 2009).

Nas áreas metropolitanas, a necessidade de deslocamento diário é uma realidade resultante do progressivo distanciamento entre áreas residenciais e áreas de trabalho e de estudo. Assim, num estudo cujo objetivo é relacionar a estrutura urbana com emissões e qualidade do ar, foi essencial para caracterizar as características dos

deslocamentos na região e as taxas de atração /repulsão de cada município na área de estudo (MARTINS, 2009).

2.2. Cenários de desenvolvimento urbano

A partir dos mapas de uso do solo para o ano 2000, foram desenvolvidos dois cenários alternativos de desenvolvimento urbano para a área de estudo do Porto - DISPERSO e COMPACTO. As 44 classes CLC foram agrupadas em 5 grandes categorias: (1) áreas artificiais superfícies, (2) áreas agrícolas, (3) áreas florestais e de arbustos, (4) outras superfícies não artificiais, e (5) massas de água. No cenário COMPACTO (Figura IIIa) a totalidade do crescimento urbano foi acomodada dentro de áreas urbanas já existentes, ou seja, sem criação de áreas artificiais adicionais. As únicas alterações de uso de solo implementadas dizem respeito à transformação de zonas urbanas descontínuas para contínuas. O cenário DISPERSO (Figura IIIb) corresponde a um cenário de *business-as-usual*, que representa a continuação da tendência das últimas décadas, com a continuação da expansão das áreas urbanas a taxas mais elevadas do que o crescimento da população. Neste cenário todas as novas áreas urbanas ocorrem sob a forma de tecido urbano descontínuo. No cenário DISPERSO as áreas artificiais aumentam de 18% para 25% da área total. Essa expansão ocorre em toda a região de estudo, consumindo terrenos agrícolas e florestais, localizados nas proximidades de áreas urbanas já existentes.

Ambos os cenários foram desenvolvidos para uma população de 2,2 milhões de pessoas, correspondendo a um aumento de 220 000 habitantes (aumento de 11%) em relação ao ano base de 2000. Este aumento de população é distribuído de modo diferente, de acordo com o cenário de uso do solo. Como resultado, DISPERSO apresenta uma maior disseminação da população e uma menor densidade populacional. Em resultado do crescimento populacional e das alterações de uso do solo verificadas em cada cenário, foi necessário calcular novos totais de emissão, assim como a sua distribuição espacial. As diferenças de uso solo são particularmente importantes para três categorias de emissões - transporte rodoviário, agricultura e

fontes biogénicas-, sendo as restantes categorias mais dependentes da população. As emissões de poluentes atmosféricos para o ano 2000 foram a base para estimar as emissões para cada cenário de desenvolvimento.

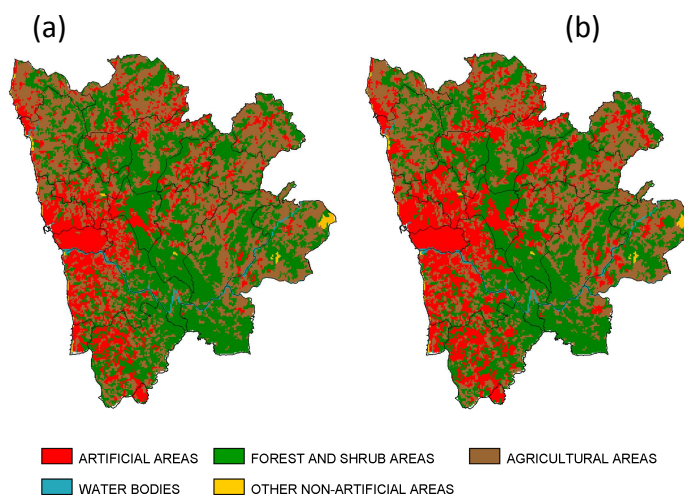


Figura III. Mapas de uso do solo para para os cenários (a) COMPACTO e (b) DISPERSO

Uma vez que as emissões do transporte rodoviário são altamente dependentes não só na distribuição da população mas também da sua mobilidade, foi desenvolvida uma metodologia tendo em conta o crescimento populacional, a expansão da área urbana e as taxas de atração/repulsão de mobilidade entre municípios (MARTINS, 2012). A aplicação da metodologia resultou em diferentes totais de emissão para cada cenário: as emissões do cenário DISPERSO 9% a 17% (dependendo do poluente considerado) superiores à situação de referência, e COMPACTO 4% a 6% superiores. Quanto à distribuição espacial, no cenário COMPACTO as emissões estão mais concentradas sobre o município do Porto e as taxas de emissão por unidade de área são superiores; DISPERSO apresenta emissões mais dispersas por toda a região de estudo e, portanto, menores taxas de emissão. As emissões biogénicas também foram determinadas, com as diferenças em relação à situação de referência a resultarem da conversão de áreas florestais em áreas artificiais, e também das diferenças de temperatura induzidas por alterações de uso do solo. Assim, em consequência da expansão das áreas urbanas, o cenário DISPERSO apresenta menores emissões biogénicas (20% inferior para os monoterpenos e 16% para o isopreno).

2.3. Sistema de modelação da qualidade do ar

As simulações numéricas para a área de estudo foram realizadas com o sistema de modelação numérico MM5-CAMx. O modelo MM5 (DUDHIA, 1993) é um modelo de prognóstico não-hidrostático tridimensional que simula a circulação atmosférica de mesoscala, amplamente utilizado internacionalmente (BORREGO et al., 2010; CIVEROLO et al., 2007; entre outros). O modelo CAMx é um modelo de dispersão fotoquímica de Euleriano que permite a avaliação integrada da qualidade do ar (gases e partículas) desde a escala suburbana à continental (MORRIS et al., 2004). A Figura IV apresenta um esquema simplificado do sistema de modelação.

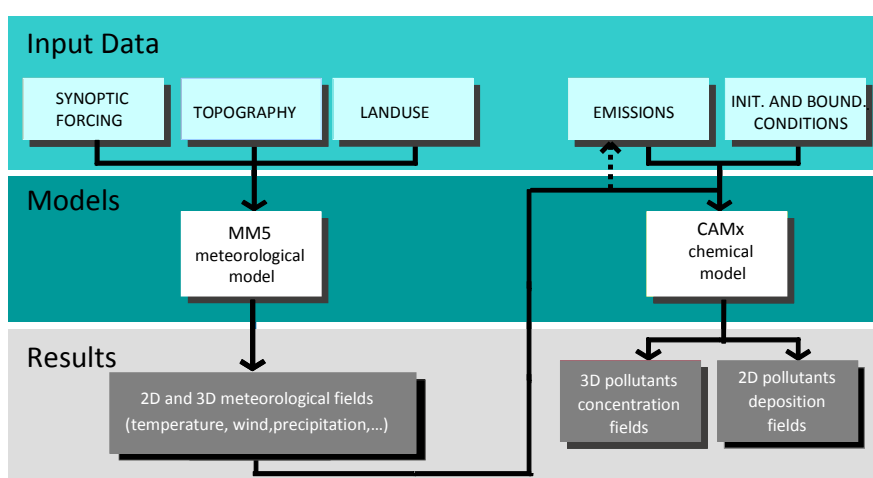


Figura IV. Sistema de modelação MM5-CAMx.

2.4. Resultados da modelação da qualidade do ar

Com o objetivo de fornecer uma análise detalhada dos impactos das alterações do uso do solo na qualidade de ar, foram realizadas simulações atmosféricas da situação de referência e dos cenários de alteração do uso do solo é executada por um período de um ano, cobrindo uma ampla gama de condições de poluição atmosférica.

Tendo em conta que o efeito meteorológico mais reconhecido da urbanização é o efeito de ilha de calor urbano e devido à influência reconhecida da temperatura na formação do O_3 , a análise meteorológica será focada na temperatura superficial. Atendendo a que o cenário COMPACTO apresenta um uso do solo muito semelhante à

situação de referência os resultados meteorológicos para estas duas simulações são muito semelhantes. Para o cenário DISPERSO, as simulações meteorológicas produziram um aumento de temperatura anual média no domínio de estudo de 0,4 ° C. Este aumento é atribuído ao aumento das áreas artificiais, que convertem a radiação solar incidente em calor sensível, ao invés de calor latente (evaporação), devido à disponibilidade limitada de água que caracteriza as áreas impermeabilizadas. No entanto, em algumas zonas da região de estudo e para determinados períodos de tempo, o aumento de temperatura atingiu valores significativamente superiores à média.

A Figura V apresenta a distribuição espacial das concentrações médias anuais de PM10, calculadas para a situação de referência, DISPERSO e COMPACTO, destacando as áreas para as quais é ultrapassado o valor limite anual estabelecido pela UE (40 $\mu\text{g}\cdot\text{m}^{-3}$). A situação de referência e o cenário COMPACTO apresentam uma área maior de médias anuais de PM10 elevadas sobre o município do Porto e suas imediações. Tal ocorre porque o cenário de dispersão implica uma diminuição da população do Porto e, portanto, das emissões e um conseqüente aumento nos municípios vizinhos. No entanto, considerando a área total de estudo, DISPERSO revela maiores concentrações anuais de PM10 (ultrapassando 70 $\mu\text{g}\cdot\text{m}^{-3}$) e áreas maiores acima do valor-limite anual. A comparação entre COMPACTO e a situação de referência sugere que as maiores concentrações ocorrem exatamente nas mesmas áreas, com valores ligeiramente mais elevados no cenário de contenção urbana devido à concentração de população em áreas já urbanizadas. Entre COMPACTO e DISPERSO as diferenças nas médias anuais variam entre -15 e +24 $\mu\text{g}\cdot\text{m}^{-3}$), com valores negativos a ter lugar sobre o Porto, em resultado da diminuição das emissões de tráfego neste município. As diferenças positivas mais elevadas são encontradas em nos municípios do primeiro anel metropolitano correspondendo às áreas de maior expansão urbana.

Quanto à concentração média de O₃ no Verão, as diferenças entre DISPERSO e a situação de referência variam entre -6 a +4 $\mu\text{g}\cdot\text{m}^{-3}$, com valores negativos encontrados principalmente N e NE do município do Porto, em áreas onde a população cresceu e as emissões aumentaram. Ainda em relação a DISPERSO, aumentos de O₃ ocorrem sobre

o Porto e parte de Gondomar (N e S) nas áreas a jusante do maior aumento de emissões, como resultado do transporte de poluentes. As diferenças entre COMPACTO e a situação de referência variam entre $-1,5$ e $+2 \mu\text{g.m}^{-3}$. As diferenças negativas ocorrem no município de Porto como resultado da densificação da população nessa área e aumento das emissões correspondentes, que levam ao consumo local de O_3 .

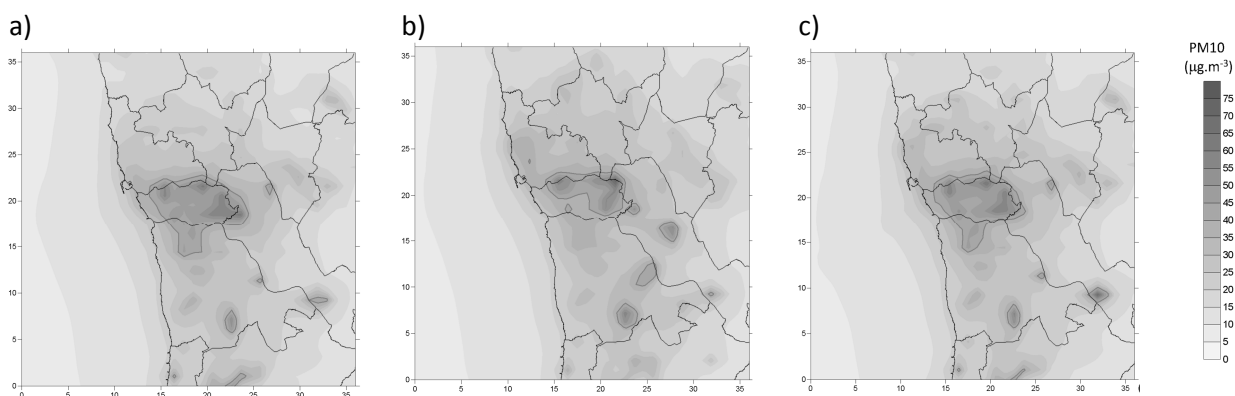


Figura V. Média anual das concentrações de PM10 para (a) situação de referência, (b) DISPERSO e (c) COMPACTO (a linha circunda as áreas para as quais o valor limite anual é ultrapassado).

Além das concentrações obtidas para cada cenário é também importante avaliar o número de indivíduos afetados por concentrações elevadas de PM10 e O_3 , uma vez que a distribuição da população é muito diferente em cada cenário. Os mapas de concentrações médias anuais foram cruzados com dados de população para calcular o número de indivíduos afetados por concentrações de PM10 acima do valor-limite anual e o número de indivíduos afetados por concentrações médias de O_3 no verão acima de $70 \mu\text{g.m}^{-3}$. COMPACTO apresenta a maior parte da população afetada por concentrações de PM10 acima de $40 \mu\text{g.m}^{-3}$ (17%, correspondendo a 370 000 habitantes), enquanto DISPERSO tem o número mais baixo (12,5%, cerca de 270 000 habitantes). Não obstante a existência de maiores concentrações de PM10 no cenário DISPERSO, os resultados indicam que a dispersão da população ao longo da região de estudo retira as pessoas das áreas de maior concentração. Mais uma vez, as diferenças entre os cenários e a situação de referência são menores para o O_3 que aqueles observados para PM10. COMPACTO apresenta a maior percentagem de habitantes

afetados por concentrações de O₃ acima de 70 µg.m⁻³ (48,5%, correspondendo a cerca de 1 milhão de pessoas).

Em conclusão, parece claro que alterações de uso do solo em áreas urbanas levam a alterações da meteorologia, emissões, qualidade do ar e exposição da população a poluentes atmosféricos. O sinal das alterações é evidente: as áreas urbanas dispersas, quando comparadas com as mais compactas, são responsáveis por temperaturas mais elevadas, maiores emissões de poluentes para a atmosfera e concentrações mais elevadas de poluentes atmosféricos. No entanto, o desenvolvimento urbano compacto implica um maior número de indivíduos expostos a concentrações elevadas.

3. Exposição a poluentes atmosféricos na cidade de Aveiro

Para este estudo foi utilizado um modelo numérico de elevada resolução espacial. Os campos 3D do vento e da concentração de monóxido de carbono (CO) foram obtidos com o modelo VADIS (BORREGO et al., 2003; AMORIM et al., 2013), do tipo “computational fluid dynamics” (CFD), enquanto a exposição pessoal foi estimada utilizando o modelo MEB (MIRANDA et al., 2012). Ambas as ferramentas numéricas foram desenvolvidas na Universidade de Aveiro, Portugal.

3.1. Área de estudo e domínio computacional

O domínio de estudo foi definido no centro de uma cidade portuguesa de média dimensão, Aveiro, a qual está localizada na costa noroeste do país, entre Porto e Lisboa. É uma importante área industrial e comercial e um ponto estratégico para o comércio internacional, beneficiando de várias redes de transporte, incluindo o rodoviário, ferroviário e ligações marítimas. O domínio computacional selecionado, com 8,4 ha, é caracterizado pela presença de prédios residenciais e moradias unifamiliares e de um estabelecimento de ensino, a escola Secundária de José Estevão (ver Figura VIIIa), estando centrado em uma das mais importantes avenidas da cidade,

a "25 de Abril". Existem várias ruas secundárias que permitem o acesso ao estabelecimento de ensino. A avenida principal constitui um corredor verde com alguma relevância no contexto dos espaços verdes na cidade, estando flanqueada por árvores de elevada dimensão e densidade, das espécies *Acer pseudoplatanus* e *Quercus robur* (Figura VIIIb). No pátio frontal da escola existe uma estação de qualidade do ar (EQA) que integra a rede nacional de monitorização. Os dados adquiridos nesta EQA foram utilizados na validação dos resultados de qualidade do ar obtidos com o modelo.



Figura VIII. (a) Imagem de satélite (obtida a partir do Google Earth®) da área de estudo, com identificação a vermelho do domínio de simulação e a amarelo da EQA. (b) Fotografia da avenida 25 de Abril, evidenciando a presença das árvores.

A Figura IXa mostra a geometria 3D do domínio virtual, de tipologia *Level Of Detail* (LOD) 1, a qual foi criada através da utilização do modelo VADIS. Devido às características da ferramenta computacional, os edifícios foram agregados em blocos de forma regular e as árvores foram definidas como blocos de porosidade proporcional à sua densidade de área foliar.

(a)

(b)

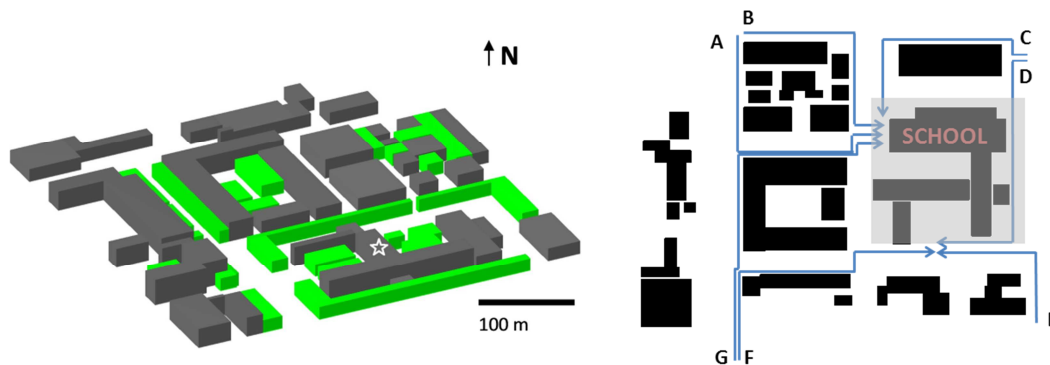


Figura IX. (a) Geometria 3D de edifícios (a cinzento) e árvores (a verde) criada com o VADIS. A estrela indica a localização da escola. (b) Vista superior do domínio de estudo, com representação dos 7 trajetos pedestres que conduzem às entradas dianteira e lateral do recinto.

3.2. Campanha experimental

A campanha de campo decorreu nos dias 4 e 5 de Maio de 2004. Durante este período foram adquiridos dados meteorológicos e de qualidade do ar no pátio frontal da escolar e foram realizadas contagens de tráfego em pontos estratégicos do domínio.

Foram selecionados 7 percursos pedestres para a escola (Figura IXb). De modo a obter um perfil de tempo real para cada um, percorremos as diferentes rotas com um GPS, em alternativa à utilização de um valor teórico para a velocidade média de caminhada.

3.3. Modelo numérico

A metodologia desenvolvida baseia-se em dois objectivos principais: a simulação da qualidade do ar e a estimativa da exposição pessoal, tal como representado no esquema simplificado da Figura X.

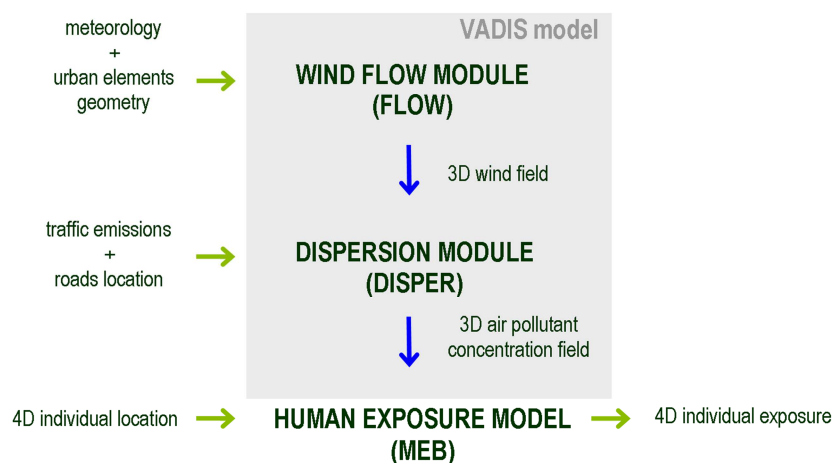


Figura X. Representação esquemática da abordagem adotada para a modelação numérica da exposição humana individual à poluição atmosférica em ambiente urbano.

A modelação da qualidade do ar à escala local foi realizada utilizando o modelo CFD VADIS (BORREGO et al., 2003), o qual é composto por dois módulos principais. No primeiro, o escoamento atmosférico 3D é simulado aplicando um modelo de prognóstico do tipo RANS associado a um fecho de turbulência k-ε adaptado com vista à simulação do efeito das árvores (AMORIM et al., 2013). No segundo módulo, a dispersão do poluente atmosférico é simulada aplicando uma abordagem do tipo Lagrangiana. As emissões de CO resultantes do tráfego rodoviário, e que constituem uma das informações de entrada mais relevantes para o modelo de qualidade do ar, foram estimadas com recurso ao modelo TREM (BORREGO et al., 2003), tendo por base as contagens de veículos realizadas e a estimativa da velocidade média correspondente. No núcleo do modelo de exposição MEB (MIRANDA et al., 2012) encontra-se o cálculo da exposição individual através da aplicação do conceito de microambiente (HERTEL et al., 2001):

$$exp_i = C_j \times t_i \quad (1)$$

onde, exp_i é a exposição total do indivíduo i durante o período de tempo especificado; C_j é a concentração do poluente num determinado local j e t_i é o tempo que o indivíduo i permaneceu nesse local. Como resultado, o valor de exposição é expresso em concentração \times tempo (p. ex., $\mu\text{g}\cdot\text{m}^{-3}\cdot\text{h}$), podendo ser interpretado como o valor médio de concentração de poluente a que o indivíduo foi exposto durante um dado período de tempo (por exemplo, 1 hora). É importante distinguir entre o conceito de concentração, que é uma característica física do ambiente num determinado lugar e tempo, e o conceito da exposição humana, que quantifica a interação entre a atmosfera poluída e a pessoa (OTT, 1982). Os dados de entrada necessários ao modelo MEB são os seguintes:

- variação temporal da localização individual, fornecida pelo aparelho de GPS com resolução temporal pré-definida (10 s);
- variação temporal da distribuição espacial das concentrações para uma altura de inalação média (cerca de 1,5 m), fornecida pelo modelo VADIS.

Cruzando, em cada ‘time-step’, o posicionamento georreferenciado do indivíduo com a concentração correspondente a esse local, o modelo permite acompanhar a evolução temporal da exposição para os diferentes indivíduos. Como resultados são produzidos os valores de exposição instantâneos (a cada 10s) e médios (para um determinado intervalo).

3.4. Análise de resultados

As simulações da qualidade do ar local com o modelo VADIS foram realizadas, numa base temporal horária, para um período de 31 horas com início às 16 h do dia 4 de Maio e término às 24 h do dia seguinte, de acordo com as especificações da Directiva 2008/50/CE relativamente ao CO. Para este período foi encontrada uma concordância muito boa entre as concentrações de CO medidas e simuladas (ver Quadro I), o que demonstra um muito bom desempenho do modelo.

Quadro I. Análise estatística dos resultados obtidos com o modelo VADIS e comparação com o critério de avaliação do desempenho de modelos de qualidade do ar (CHANG & HANNA, 2005; SCHATZMANN et al., 2010).

Parâmetros estatísticos	VADIS	Critério de avaliação do desempenho
Erro Quadrático Médio Normalizado (EQMN) (-)	0.04	< 1.5
Coefficiente de correlação de Pearson (-)	0.9	—
'Factor of two' (FAC2) (-)	1.0	> 0.5
Incerteza (Diretiva 2008/50/EC) (%)	19	< 50

Uma vez que se pretendia focalizar a análise no período correspondente à deslocação a pé dos alunos para a escola foi seleccionado o período horário das 8 às 9 h do dia 5 de Maio de 2004. A Figura XI apresenta um plano horizontal que representa a distribuição espacial da concentração média horária de CO simulada pelo VADIS para o período referido. A análise deste período horário em particular permite observar o efeito de "canyoning" induzido pelos edifícios e árvores sobre o escoamento atmosférico, o qual é responsável pelo transporte do CO ao longo da avenida. A concentração máxima no domínio está localizada sobre a rotunda, do lado esquerdo da figura.

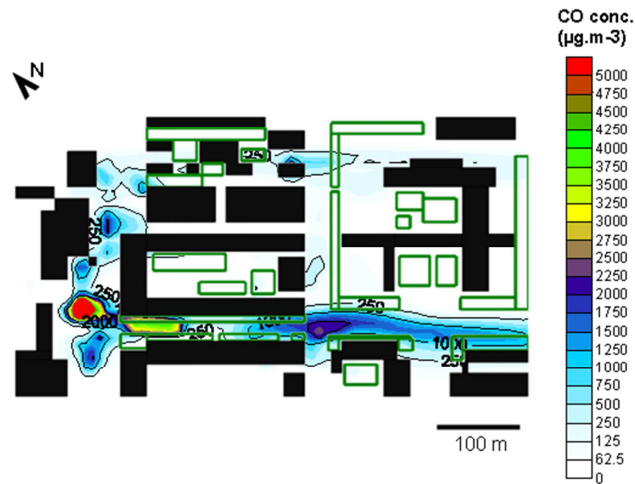


Figura XI. Plano horizontal da concentração média horária de CO no período entre as 8 e 9 h do dia 5 de Maio de 2004, de acordo com os resultados obtidos com o modelo VADIS. Os edifícios estão identificados a negro e as árvores a verde.

Na figura XIIa, a evolução da exposição instantânea de cada indivíduo ao CO em cada 'time-step' (de 10 s) é apresentada para os 7 percursos pedestres considerados. De modo a retirar o efeito da diferente duração de cada rota, a figura XIIb mostra a exposição média individual.

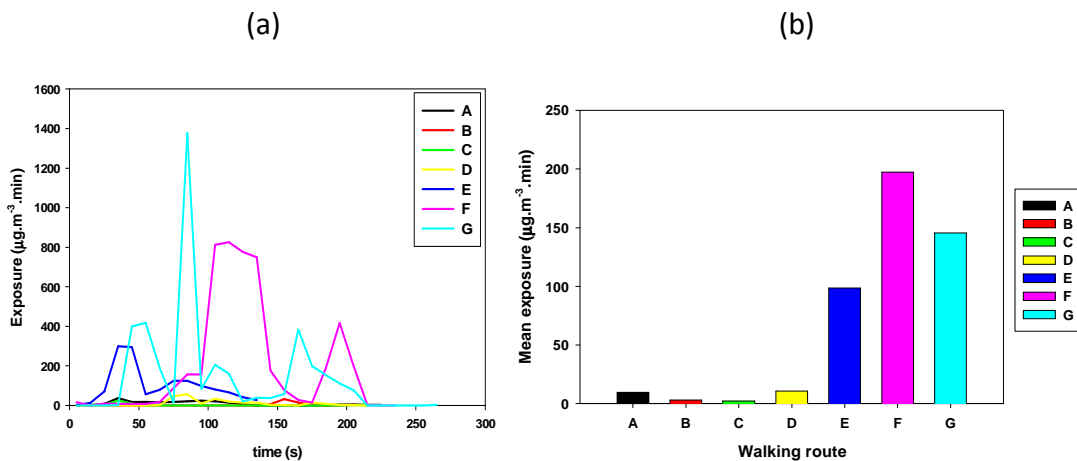


Figura XII. (a) evolução temporal da exposição individual ao CO (em $\mu\text{g.m}^{-3}.\text{min}$) para os 7 percursos considerados e (b) exposição média respetiva.

Como pode ser concluído a partir da análise da figura XIIa, os valores da exposição individual ao CO variam significativamente ao longo do percurso e entre rotas. Por conseguinte, também a exposição média assume valores distintos, como evidenciado na figura XIIb. Este comportamento é uma consequência direta da distribuição assimétrica de CO no domínio, caracterizada pela formação de ‘hot-spots’ (zonas de maior concentração), conforme representado na Figura XI. Devido à dinâmica atmosférica verificada, de acordo com o modelo, durante o período analisado, os indivíduos provenientes de Norte e Nordeste (A, B, C e D) apresentam valores de exposição média significativamente mais baixos.

Do ponto de vista dos estudos de saúde, este facto sugere que mesmo numa área reduzida pode ocorrer um erro potencialmente significativo se um valor médio de qualidade do ar for usado como indicador da exposição dos indivíduos que ocupam esse microambiente específico. Do ponto de vista da modelação, esta conclusão mostra a importância do uso de modelos computacionais de elevado detalhe espacial, que permitam simular o comportamento do escoamento atmosférico no interior dos ‘street-canyons’ e os efeitos resultantes sobre o transporte e dispersão dos poluentes atmosféricos emitidos que determinarão a exposição dos indivíduos.

4. Conclusões

Ao longo da próxima década vão continuar a ocorrer alterações no uso do solo, com a expansão urbana, a destruição de terras agrícolas, desflorestação e reflorestação, que alterarão a paisagem. Por sua vez, essas alterações levarão a mudanças na população, consumo de energia, tráfego e emissões atmosféricas. A importância de políticas e abordagens de gestão da qualidade do ar orientadas para o uso do solo reside no potencial de estas estratégias limitarem o crescimento dramático do trânsito, o qual tem contribuído para diluir os benefícios decorrentes das novas tecnologias, e também influenciarem os precursores meteorológicos locais da poluição do ar, tais como a temperatura.

As características físicas e químicas da camada limite atmosférica estão fortemente dependentes das sinergias entre as condições meteorológicas, a configuração 3D e a complexidade dos ‘street-canyons’ e da atividade humana (em particular, o tráfego), tal como evidenciado nas simulações apresentadas neste trabalho. A canópia urbana é um mosaico, de complexidade variável, composto de edifícios e árvores que moldam o escoamento atmosférico e de estradas que atuam como fontes de emissão de poluentes para a atmosfera. O seu efeito sobre a dispersão de poluentes atmosféricos revela-se complexo e altamente espaço dependente.

Este estudo revela igualmente que a exposição de indivíduos que se deslocam a pé numa área urbana é extremamente espaço dependente, como consequência dos padrões e características do escoamento e da dispersão de poluentes. Um modelo do tipo CFD como o utilizado neste trabalho revela-se uma ferramenta valiosa para a compreensão detalhada de como os diferentes comportamentos humanos podem afetar a exposição e, conseqüentemente, os efeitos na saúde.

Com o aumento do detalhe dos modelos 3D virtuais de cidades, da precisão dos modelos CFD e do desempenho do hardware, o futuro próximo trará uma compreensão mais profunda da relação entre planeamento urbano, qualidade de vida e saúde humana, afigurando-se como um passo necessário com vista ao desenvolvimento de cidades mais saudáveis e sustentáveis, onde a coabitação entre veículos e pessoas se afigura inevitável.

5. Agradecimentos

Os autores agradecem o apoio financeiro do 3º Programa Quadro Europeu e do Ministério da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior, através da Fundação para a Ciência e Tecnologia (FCT), pelas bolsas Pós-Doc de J.H. Amorim (SFRH/BPD/48121/2008), H. Martins (SFRH / BPD / 66874 / 2009) e J. Valente (SFRH/BPD/78933/2011), e os projectos de investigação científica INSPIRAR (PTDC/AAC-AMB/103895/2008) e SMARTDECISION (PTDC/SEN-TRA/115117/2009).

6. Referências bibliográficas

AMORIM J.H., RODRIGUES V., TAVARES R., VALENTE J., BORREGO C. –CFD Modelling of the aerodynamic effect of trees on urban air pollution dispersion. **Science of the Total Environment**. 461-462 (2013) 541-551.

BORREGO C., MONTEIRO A., FERREIRA J., MORAES M.R., CARVALHO A., RIBEIRO I., MIRANDA A.I., MOREIRA M.D. – Modelling the photochemical pollution over the metropolitan area of Porto Alegre, Brazil **Atmospheric Environment** 44 (2010) 370-380.

BORREGO, C., MIRANDA, A.I, SOUSA, S., CARVALHO, A., SÁ, E., MARTINS, H., VALENTE, J., VARUM C., JORGE, S. – **Planos e Programas para a Melhoria da Qualidade do Ar na Região Norte - Uma visão para o período 2001-2006**. Departamento de Ambiente e Ordenamento da Universidade de Aveiro, Portugal. 2008.

BORREGO, C., TCHEPEL, O., COSTA, A.M., AMORIM, J.H., MIRANDA, A.I. – Emission and dispersion modelling of Lisbon air quality at local scale. **Atmospheric Environment** 37 (2003) 5197-5205.

CHANG J.C., HANNA S.R. – **Technical descriptions and user's guide for the BOOT statistical model evaluation software package, version 2.0**. [Em linha] 2005. [Consult. 1 Jun. 2013]. Disponível na internet: <URL: http://www.harmo.org/kit/Download/BOOT_UG.pdf.

CIVEROLO, K., HOGREFE, C., LYNN, B., ROSENTHALE, J., KU, J-Y, SOLECKI, W., COX, J., SMALL, C., ROSENZWEIG, C., GOLDBERG, R., KNOWLTON, K., KINNEY, P. – Estimating the effects of increased urbanization on surface meteorology and ozone concentrations in the New York City metropolitan region. **Atmospheric Environment** 41 (2007) 1803-1818.

DUDHIA, J. – A nonhydrostatic version of the Penn State/NCAR mesoscale model: Validation tests and simulation of an Atlantic cyclone and cloud front. **Monthly Weather Review** 121 (1993) 1493-1513.

EEA – European Environment Agency – **CORINE land cover technical guide – Addendum 2000. Technical report No 40**. European Environment Agency, Copenhagen. 2000.

EEA – European Environment Agency – **Urban sprawl in Europe – the ignored challenge. EEA Report No. 10/2006.** European Environment Agency, Copenhagen. 2006.

HERTEL O., LEEUW F.D., RAASCHOU-NIELSEN O., JENSEN S.S., GEE D., HERBARTH O., PRYOR S., PALMGREN F., OLSEN E. – Human exposure to outdoor air pollution - IUPAC Technical Report. **Pure and Applied Chemistry.** 73:6 (2001) 933-958.

KASANKO, M., BARREDO, J.I., LAVALLE, C., MCCORMICK, N., DEMICHELI, L., SAGRIS, V. BREZGER, A. – Are European cities becoming dispersed? A comparative analysis of fifteen European urban areas. **Landscape and Urban Planning** 77 (2006) 111–130.

MARTINS, H. – **Exploring the links between urban structure and air quality.** PhD Thesis. University of Aveiro. 2009.

MARTINS, H. – Urban compaction or dispersion? An air quality modelling study. **Atmospheric Environment** 54 (2012) 60-72.

MIRANDA A.I., AMORIM J.H., MARTINS V., CASÇÃO P., VALENTE J., OTTMAR R., RIBEIRO L.M., VIEGAS D.X., BORREGO C. – **Modelling the exposure of firefighters to smoke based on measured data.** Southampton, UK: WIT Press, 2012. ISBN: 978-1-84564-584-7.

MORRIS, R.E., YARWOOD, G., EMERY, C., KOO., B. – **Development and Application of the CAMx Regional One-Atmosphere Model to Treat Ozone, Particulate Matter, Visibility, Air Toxics and Mercury.** Presented at 97th Annual Conference and Exhibition of the A&WMA, June 2004, Indianapolis.

OTT W.R. – Concepts of human exposure to air pollution. **Environment International.** 7 (1982) 179-196.

SCHATZMANN M., OLESEN H., FRANKE J. (Eds.) – **COST 732 model evaluation case studies: approach and results.** Brussels, Belgium: COST Office, 2010. ISBN: 3-00-018312-4.

Combater o abandono do interior: converter o programa estratégico europeu em políticas públicas

Jan-Hendrik Wolf¹, João Lourenço Marques², Carlos Jorge Silva³

¹ Universidade de Aveiro, jwolf@ua.pt

² Universidade de Aveiro, jjmarques@ua.pt

³ Universidade de Aveiro, carlosjorge@ua.pt

Abstract

A estratégia da Comissão Europeia para um crescimento inteligente, sustentável e inclusivo (EUROPA 2020) postula a necessidade de garantir que os benefícios do crescimento económico beneficiem todas as regiões da União, reforçando, desta forma, a coesão territorial.

Sujeitas a índices galopantes de envelhecimento e a significativas perdas de população, as regiões do interior português requerem, por isso, cuidada atenção e intervenção acelerada por parte dos poderes públicos.

O projeto DEMOSPIN, financiado pela FCT, enquadra-se nesta estratégia, dado ter como principal objetivo o desenvolvimento de uma ferramenta de apoio à decisão, capaz de contribuir para a reversão do referido declínio demográfico nas regiões do interior português.

O argumento base para a metodologia seguida consistiu na constatação de que a demografia e a economia coevoluem, em paralelo e no mesmo sentido. Esta relação é, sobretudo, estabelecida através dos fluxos migratórios gerados por diferentes oportunidades de emprego entre regiões ou entre países. A criação de emprego surge, assim, como uma condição sine qua non para a atração e fixação de população em idade ativa (20-65 anos). O modelo desenvolvido pelo DEMOSPIN permite estimar a quantidade de empregos necessária para fomentar os fluxos imigratórios de que as regiões carecem para o seu reequilíbrio demográfico.

Mas outras questões se colocam relativamente a esta temática: i) Que tipo de emprego deve ser criado? ii) A existência de oportunidades de emprego será suficiente para atrair e fixar população jovem? iii) E o que fazer com a população ativa autóctone mais envelhecida, crescentemente numerosa?

Este artigo pretende refletir sobre estas questões, relacionando-as com os instrumentos estratégicos disponibilizados pela União Europeia para lhes dar resposta.

De facto, apenas um modelo assente na criação de emprego qualificado, intensivo em conhecimento e inovação - em linha com a estratégia de crescimento inteligente, enunciada no documento EUROPA 2020 - poderá ter efeitos persistentes na recuperação da economia das regiões deprimidas. Por outro lado, o uso eficiente de recursos endógenos promoverá o crescimento sustentado advogado na mesma estratégia europeia.

Mas, a população jovem que se pretende atrair e fixar é sensível aos padrões de qualidade de vida que as regiões de acolhimento lhe podem proporcionar. Assim, há que dotá-las de infraestruturas, equipamentos e serviços adequados e dimensionados às suas necessidades. Há que promover políticas de habitação facilitadoras da fixação de novas populações. Esta estratégia pode contrariar políticas fortemente restritivas da disponibilização destes meios, pelo que pode ser aconselhável reconfigurá-los e reverter o encolhimento na sua oferta. As regiões do interior – e, em particular, os seus centros urbanos – precisam de ser espaços amigáveis, capazes de satisfazer os anseios das populações quanto à habitação, aos serviços de saúde, educação, apoio à infância, mas também quanto ao lazer (infraestruturas e equipamentos para a prática desportiva e para o exercício e o usufruto da cultura e espaços públicos ou de acesso universal que favoreçam a convivialidade).

Por outro lado, aumentar as taxas de emprego implica investir na qualificação da população em idade ativa mais envelhecida, através de sistemas de formação ao longo da vida e de proteção social, para ajudar as pessoas a antecipar e gerir a mudança e construir uma sociedade coesa – estratégia europeia de crescimento inclusivo.

Daqui emerge a necessidade de políticas públicas integradas, abrangendo um vasto conjunto de vetores, como sendo, provavelmente, o único meio eficaz para o combate ao declínio demográfico das regiões do interior português.

Keywords: emprego qualificado, estratégia europeia, políticas públicas integradas, qualidade de vida

1. INTRODUÇÃO

Os desafios que colocam às regiões do interior português têm sido amplamente debatidos nas últimas décadas. De facto, já em Silva (1964) se encontram referências às diferenças significativas que separam as regiões do interior e do litoral e que se manifestam em questões como a educação, a cultura, a saúde, o produto nacional ou a demografia. Um dos aspetos mais visíveis destas assimetrias regionais é o envelhecimento e despovoamento de largas áreas do interior, ligadas a fracos níveis de desempenho económico. Assim, a questão demográfica assume-se duma importância fulcral para a sua viabilidade e urge, nomeadamente, analisar a forma como se pode contrariar a diminuição da população, promovendo a sua atração e/ou manutenção.

É face a esta realidade que foi desenvolvido o projeto *DEMOSPIN - Demografia economicamente sustentável – Reverter o declínio em áreas periféricas*, numa parceria entre as Universidades de Aveiro, Coimbra e da Beira Interior e os Institutos Politécnicos de Castelo Branco e Leiria e financiado pela Fundação para a Ciência e a Tecnologia. O objetivo principal deste projeto foi o de construir uma ferramenta de apoio à decisão, que permitisse a definição de estratégias políticas em territórios demograficamente deprimidos, articulando modelos de projeção demográfica com modelos de desenvolvimento e crescimento económico. Um aspeto central desta abordagem assenta na ligação entre economia e demografia, assumindo-se que elas evoluem em paralelo e no mesmo sentido, já que a expansão demográfica origina oportunidades económicas e, em particular, que os fluxos migratórios entre diferentes regiões e países ocorrem em função do tipo e da quantidade de emprego gerado.

As estratégias comunitárias têm, naturalmente, um papel importante a desempenhar neste contexto, não só pela disponibilização de fundos, mas também porque proporcionam enquadramentos conceptuais, programáticos e até legais que encontram eco no desenho das políticas de nível nacional, regional e local. Entendendo que as realidades socioeconómicas e demográficas das regiões em análise colocam um desafio muito significativo ao ensejo de um desenvolvimento inteligente, sustentável e inclusivo visado pela Estratégia Europa 2020, importa então perceber como podem as orientações estratégicas comunitárias ser traduzidas em prol do desenvolvimento destes territórios de baixa densidade no novo período de programação. Em particular, é importante perceber o alcance destas políticas e a forma como

podem, ou não, contribuir para a fixação e atração de população visando a sustentabilidade demográfica a longo prazo.

Este artigo divide-se em duas partes. Na primeira, é feita uma análise do desafio demográfico que se coloca às regiões do interior português. Neste sentido são discutidas as grandes clivagens que têm marcado a demografia dos diferentes territórios a nível nacional e são apresentadas projeções demográficas para duas NUTS III do Interior: Dão-Lafões e o Pinhal Interior Sul. Na segunda parte são tecidas considerações sobre as políticas relevantes para este objetivo. Esta parte inclui uma análise das linhas de orientação estratégicas da Europa 2020, procurando-se de seguida enquadrá-las no contexto das regiões em foco. Esta parte discutirá, nomeadamente os requisitos para a estabilização da população em termos de geração de emprego e as políticas de disponibilização de infraestruturas e serviços na ótica da coesão territorial.

2. O DESAFIO DEMOGRÁFICO DO INTERIOR PORTUGUÊS

2.1. Clivagens territoriais

É hoje um lugar-comum falar dos desafios demográficos que se colocam à Europa, em geral, e a Portugal, em particular. Essencialmente, estes desafios prendem-se com um duplo processo de envelhecimento, na base e no topo da pirâmide etária, que resulta da manutenção de baixas taxas de fecundidade por longos períodos de tempo e do aumento da esperança média de vida (ver figura 1 e 2).

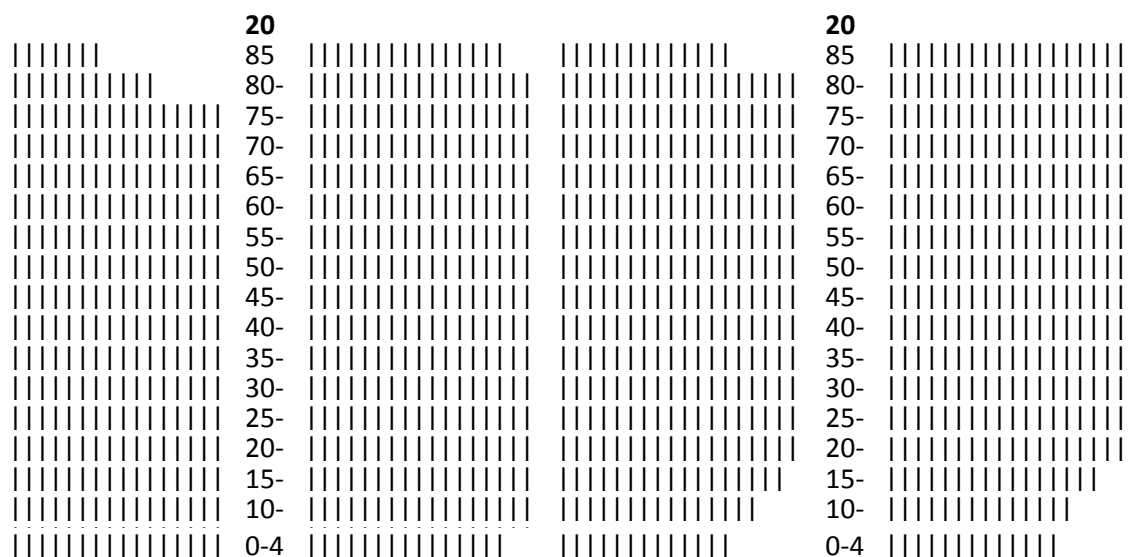


Figura 1: Pirâmide etária para a NUTS III de Dão-Lafões (2030 - estimativa DEMOSPIN)

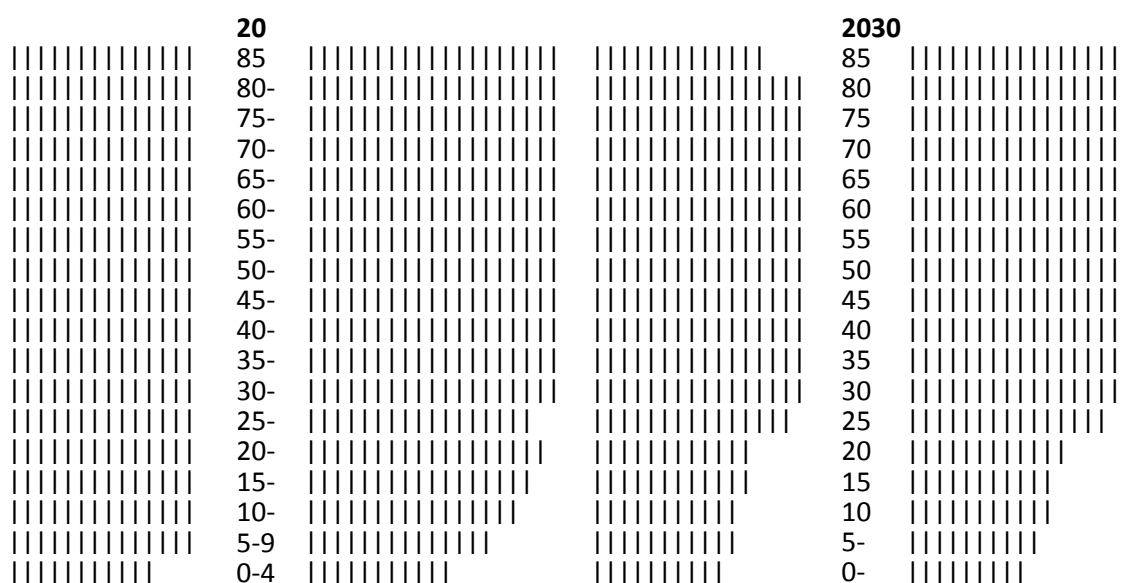
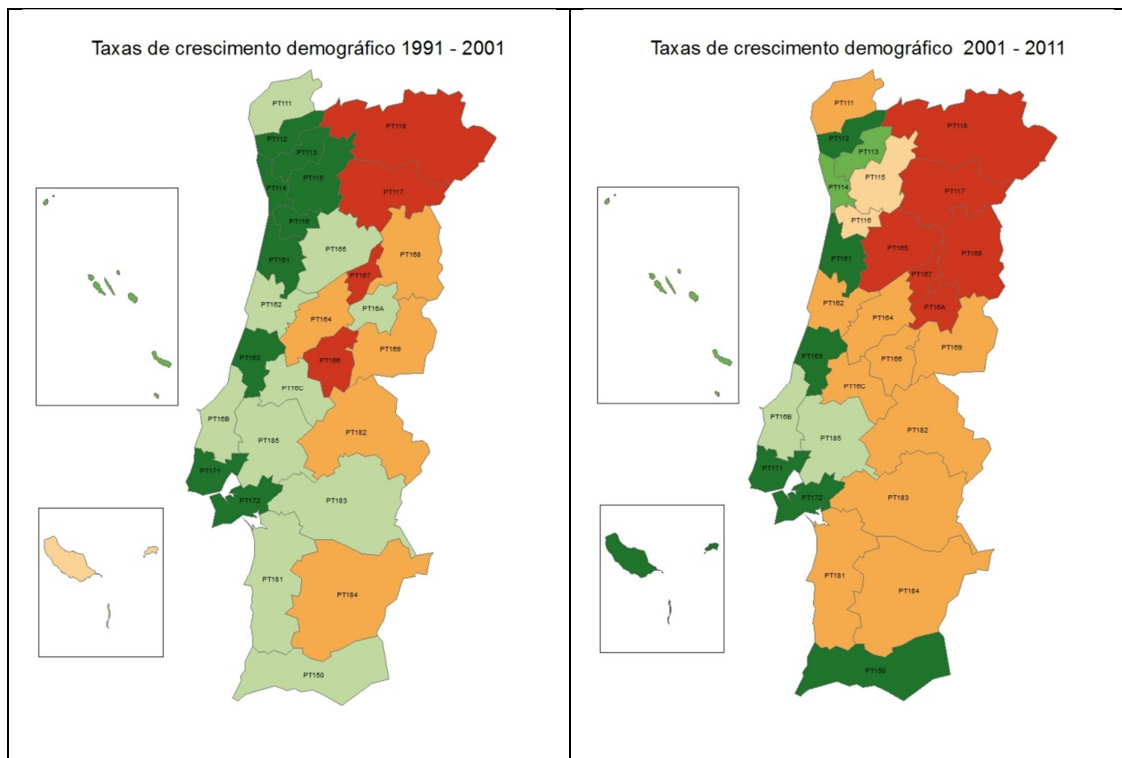


Figura 2: Pirâmide etária para o Pinhal Interior Sul (2030 - estimativa DEMOSPIN)

Mas, como foi já mencionado, Portugal é marcado por grandes assimetrias regionais, que separam territórios fortemente deprimidos em termos demográficos de outros com níveis de desempenho razoáveis. Genericamente, estas assimetrias encontram-se estruturadas em torno de duas grandes clivagens. A primeira, que ocorre a uma escala regional, é a que se estabelece entre a faixa litoral e o interior do país. Esta clivagem tem raízes profundas em Portugal, e pode já ser observada desde a segunda metade do século XIX, quando os distritos do interior começaram a registar níveis de crescimento populacional inferiores aos verificados no resto do país (Mourão, 2006). No século XX estas tendências ainda se acentuaram e começaram-se a verificar diminuições populacionais em muitas áreas do interior enquanto a população do litoral continuava a aumentar. Estas dinâmicas são em parte explicadas pelas dinâmicas migratórias (para o litoral ou para o estrangeiro), já que muitos dos distritos do interior mantinham crescimentos totais negativos face a crescimentos naturais positivos (ver por exemplo a análise de Silva 1963 para a década de 1960). Nas décadas mais recentes esta tendência tem-se mantido, verificando-se, por exemplo, que entre 2001 e 2011, somente NUTS III do litoral conseguiram crescimentos positivos.



Legenda

Crescimento demográfico positivo

- Balanço natural e migratório positivos (M+ e N+)
- Balanço natural positivo e balanço migratório negativo (N+ > M-)
- Balanço migratório positivo e balanço natural negativo (M+ > N-)

Crescimento demográfico negativo

- Balanço migratório negativo e balanço natural positivo (M- > N+)
- Balanço natural negativo e balanço migratório positivo (N- > M+)
- Balanço natural e migratório negativos (M- e N-)

Figura 3: Taxas de crescimento demográfico nas 30 NUTS III portuguesas (fonte: DEMOSPIN)

A segunda clivagem verifica-se a uma escala mais local e separa as áreas mais densas, que têm visto um continuado processo de expansão urbana, das áreas mais rurais. Este processo de urbanização coincidiu em parte com a tendência para a concentração nas regiões litorais, já que é aqui que se localizam os maiores centros urbanos do país. Mas, mesmo nestas áreas, o crescimento concentra-se largamente nas zonas à partida mais urbanizadas, verificando-se tendências regressivas em muitas das restantes zonas. Se analisarmos, por exemplo, os dados dos Censos de 2001 e 2011, é notório que os maiores níveis de crescimento demográfico se verificam nas grandes áreas metropolitanas (Porto e, sobretudo, Lisboa) e em torno das cidades mais importantes, como Braga, Leiria ou Faro (figura 4). Também nas regiões do interior o crescimento demográfico tem ocorrido essencialmente nas freguesias mais urbanas, tais como as sedes de distrito ou de concelho, que frequentemente formam ilhas de crescimento em manchas de territórios regressivos. Ou seja, e como afirma Ferrão (2003), estamos a assistir à ascensão de um “arquipélago urbano” organizado em rede, que é dominado pelas grandes áreas metropolitanas e se entende a zonas do Algarve Litoral e ainda a um conjunto de cidades de média ou pequena dimensão do litoral e do interior.

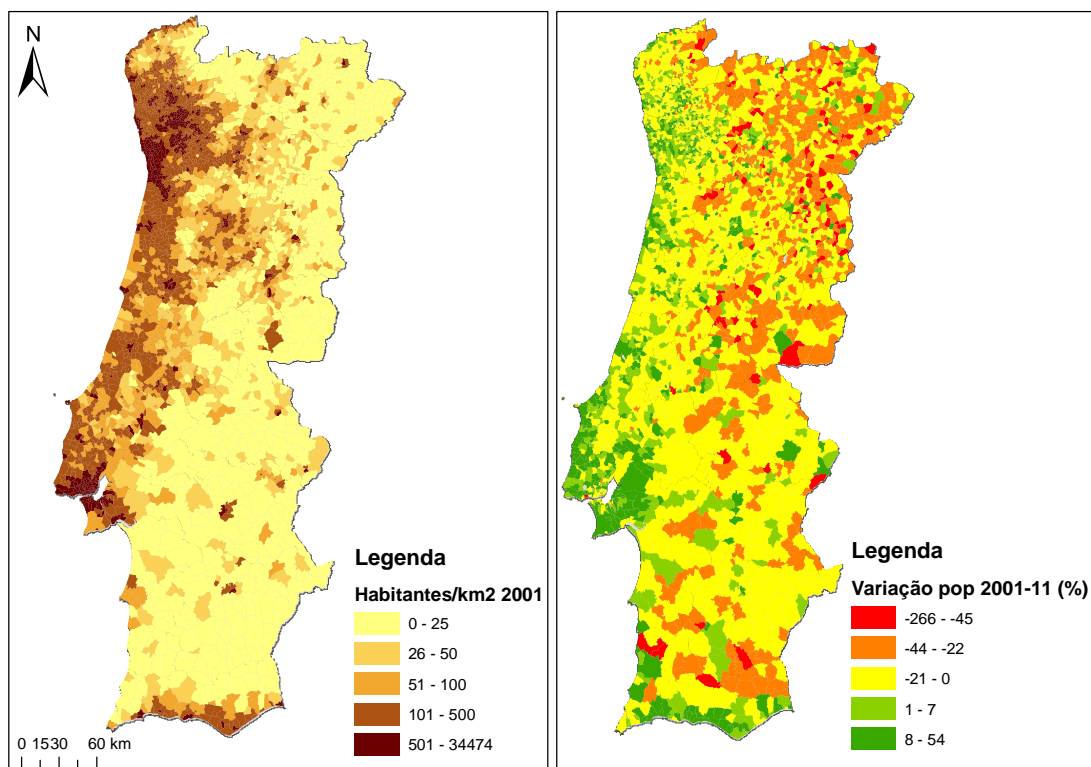
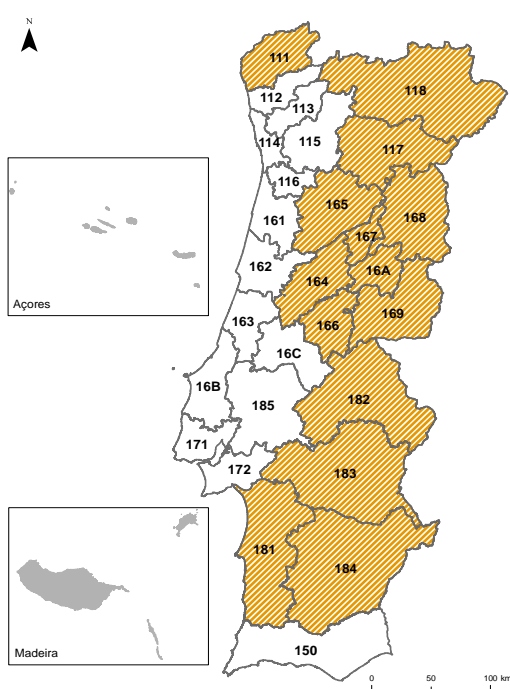


Figura 4: Densidade e variação da população nas freguesias de Portugal continental

Uma outra questão que atravessa as duas clivagens anteriores, tem a ver com as densidades (ver figura 5). É que muitos dos territórios do interior estão marcados, não só por baixas densidades populacionais, mas também por tecidos institucionais frágeis, uma fraca dinâmica económica, uma localização geográfica remota em relação aos centros mais dinâmicas ou reduzidas acessibilidades a equipamentos e serviços. As tendências de regressão demográfica necessitam assim de ser entendidas à luz deste contexto de baixa densidade, já que este tem implicações significativas para as causas e consequências da perda de população (a perda de população nos núcleos urbanos dos grandes centros urbanos assume, por exemplo, contornos completamente distintos).



2011	Local de residência	Densidade populacional
PT 111	Minho-Lima	110
PT 165	Dão-Lafões	80
PT 16A	Cova da Beira	64
PT 167	Serra da Estrela	50
PT 164	Pinhal Interior Norte	50
PT 117	Douro	50
PT 168	Beira Interior Norte	26
PT 118	Alto Trás-os-Montes	25
PT 183	Alentejo Central	23
PT 166	Pinhal Interior Sul	21
PT 169	Beira Interior Sul	20
PT 182	Alto Alentejo	19
PT 181	Alentejo Litoral	18
PT 184	Baixo Alentejo	15

Figura 5: Ranking das NUTS III do interior (carta à esquerda) relativamente à densidade populacional (fonte: DEMOSPIN)

2.2. Requisitos para a sustentabilidade demográfica

Para se perceber o desafio demográfico que se coloca às regiões do interior, foram analisadas as condições necessárias à sustentabilidade da população nas NUTS III de Dão-Lafões e do Pinhal Interior Sul a longo prazo. Existem dois conceitos que são centrais para se analisar a sustentabilidade demográfica: a população estável e estacionária.

A *estabilidade* refere-se a uma situação em que a estrutura da população é constante, mantendo-se a proporção entre os diferentes grupos etários. Para isto, um conjunto de condições necessitam de ser cumpridas durante um determinado período de tempo: a taxa de mortalidade por grupo etário e o índice sintético de fecundidade têm de se manter constantes; a taxa de migração por grupo etário tem de ser igual a zero; tem de haver um rácio constante entre o nascimento de homens e de mulheres.

A *estacionariedade* refere-se a um estágio em que a população não aumenta nem diminui, havendo portanto uma correspondência entre o número de nascimentos e de óbitos. Trata-se, assim, de uma forma particular de população estável em que, para além das condições

especificadas, a taxa de fecundidade se encontra a um nível que permite repor a população que morre (Ryder, 2013).

Para a aplicação destes conceitos nas NUTS III consideradas foi, em primeiro lugar, estimada a evolução da população até 2085 por sexos e grupos de idades quinquenais e desagregadas por concelhos, se se mantivesse fechada às migrações (população fechada). Esta estimativa baseou-se nos censos de 2011 e foi obtida através do método das componentes das coortes geracionais, que consiste em estimar a evolução da população de determinado grupo etário, do momento censitário de partida, até atingir o horizonte temporal definido.

No que concerne à mortalidade, as taxas aplicadas aos diferentes grupos etários foram calculadas a partir da extrapolação das tendências encontradas nas séries temporais estudadas, desde 1950 até ao presente, nas regiões NUTS III em causa. De facto, a mortalidade apresenta um comportamento homogéneo, tanto entre os diferentes grupos etários como entre as regiões, como já exposto no Relatório de Análise Demográfica da equipa DEMOSPIN (2011), o que permite extrapolar para o futuro as tendências detetadas.

Relativamente à evolução da fecundidade, o modelo de previsão considerou duas situações distintas. Por um lado, foi estimada a evolução da população se o índice sintético de fecundidade mantivesse as atuais tendências e o saldo migratório fosse nulo. Neste caso, e dado o comportamento heterogéneo desta variável, assumiu-se uma evolução de acordo com fenómenos de autocorrelação espacial e de adiamento temporal da maternidade (C. Silva, Gomes, Pinto, João, & Castro, 2011). Como se pode ver nas Figura 6 e Figura 7, nesta situação a população sofre um decréscimo muito significativo em 2085, situando-se em menos de 45% dos níveis de 2010 em Dão-Lafões e em quase 30% no Pinhal Interior Sul.

Por outro lado, foi também estimada a evolução da população assumindo uma gradual transição para a estacionariedade. Neste sentido, foi considerado um cenário em o índice sintético de fecundidade subiria para níveis de reposição geracional (média de 2,1 filhos por mulher em idade fértil) em 2030, mostrando-se a evolução da população correspondente. De qualquer modo, a subida significativa dos índices de fecundidade não seria suficiente para travar o declínio demográfico, já que o efeito da estrutura populacional envelhecida destas regiões se continua a fazer sentir ao longo do tempo. Como se pode ver na Figura 6, na NUTS III de Dão-Lafões subida do índice sintético de fecundidade para 2,1 implicaria ainda uma perda de cerca de 20% da população em 2085. No Pinhal Interior Sul, as estimativas apontam mesmo para uma redução superior a 60% (Figura 7).

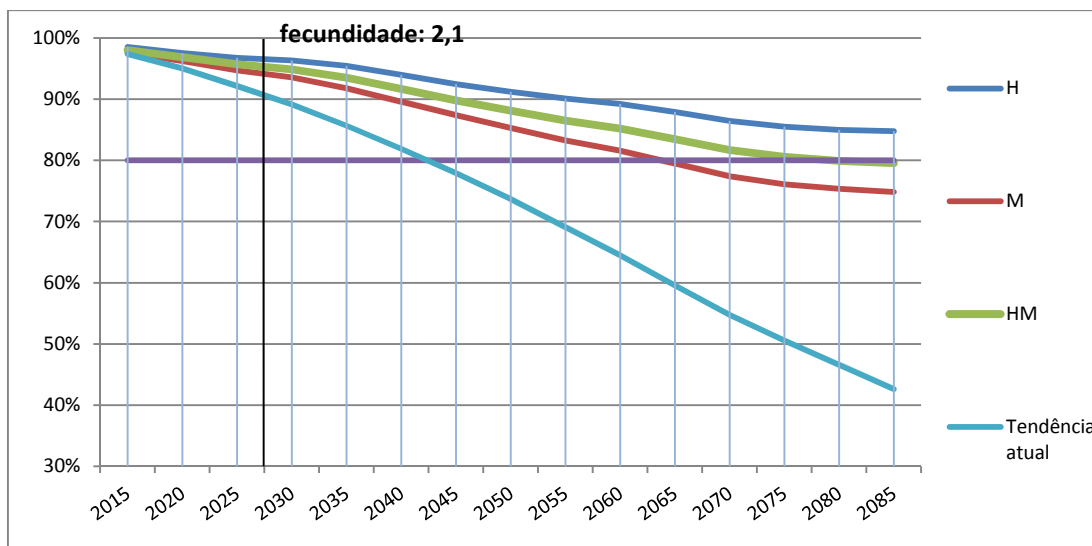


Figura 6: Estimativas da população para a NUTS III de Dão-Lafões

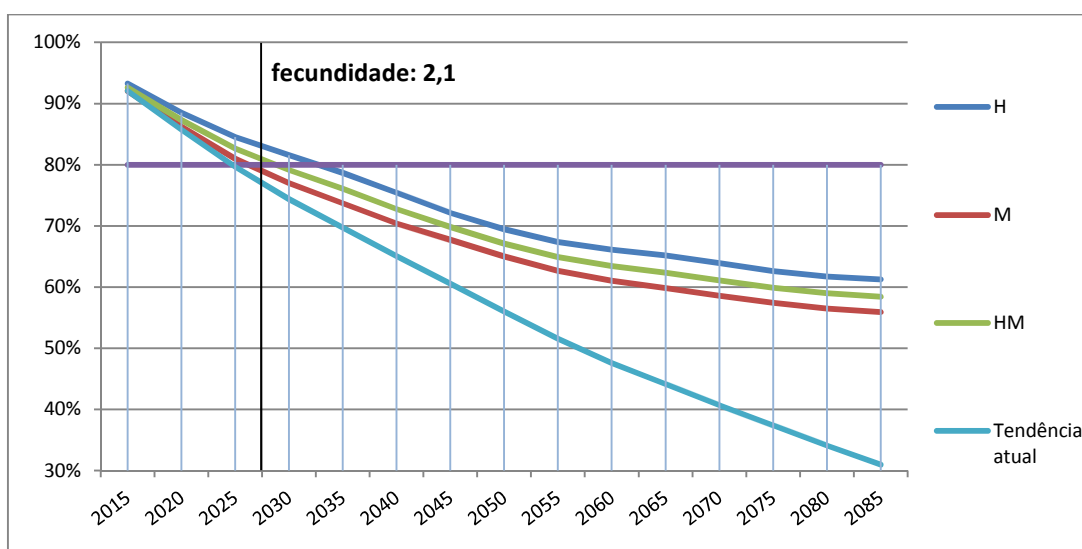


Figura 7: Estimativas da população para a NUTS III do Pinhal Interior Sul

Pode-se, deste modo, concluir que estas regiões se encontram num *momentum* negativo de crescimento demográfico. Como notam Lutz, Testa e Penn (2007), este conceito refere-se a uma situação em que baixas taxas de fertilidade, altas taxas de mortalidade ou de migração levam a reduzidas quantidades de mulheres em idade fértil. O impacto de medidas natalistas nestas situações é forçosamente reduzido e a sustentabilidade demográfica de populações que assistam a este fenómeno só pode ser alcançada através da atração de uma quantidade considerável de migrantes em idade fértil, realçando a importância de políticas que promovam os territórios analisados enquanto recetáculos de fluxos de migração.

3. A ESTRATÉGIA EUROPA 2020 FACE À REGRESSÃO DEMOGRÁFICA

3.1. Orientações da Estratégia Europa 2020

O principal objetivo da estratégia Europa 2020 é contrariar a progressiva perda de importância da Europa no contexto internacional, que se tem acentuado no atual cenário de crise. Para este objetivo a estratégia assenta em três eixos elementares: crescimento inteligente, crescimento sustentável e crescimento inclusivo.

O crescimento inteligente tem como grande objetivo o desenvolvimento de uma economia baseada no conhecimento e na inovação. Ainda que abranja um leque alargado de áreas temáticas, o principal enfoque é no desenvolvimento da inovação, da sociedade da informação e das competências. Neste sentido, prevê o desenvolvimento em TIC e em sectores de ponta, através da dinamização de empresas em sectores de alta tecnologia, no desenvolvimento de infraestruturas que permitam o acesso à internet de alta velocidade, e uma aposta forte no desenvolvimento das competências, através da melhoria dos sistemas de educação, na formação ao longo da vida ou da adaptação das qualificações às necessidades do mercado de trabalho.



Figura 8: Áreas temáticas do desenvolvimento inteligente

Fonte: adaptado de esquemas desenvolvidos âmbito da “Estratégia para o Crescimento e Inovação – Região de Aveiro” (ECI.RA)

Este eixo contou com o lançamento de três ‘iniciativas emblemáticas’ que visam desenvolver de forma mais aprofundada áreas consideradas chave neste eixo: a Juventude em Movimento, a Agenda Digital para a Europa e a União da Inovação.

O crescimento sustentado, por sua vez, assenta na promoção da eficiência como forma de quebrar o elo entre o crescimento económico e o crescimento na utilização de recursos. Para além das questões mais tradicionalmente associadas à sustentabilidade, tal como a qualidade ambiental ou as fontes de energia, este eixo parte de uma noção alargada de sustentabilidade onde se inclui a competitividade da União Europeia através da dinamização de políticas industriais. Assim, para além da iniciativa emblemática ligada ao uso eficiente de recursos, este eixo lançou ainda uma iniciativa que visa promover a sustentabilidade da base industrial europeia.

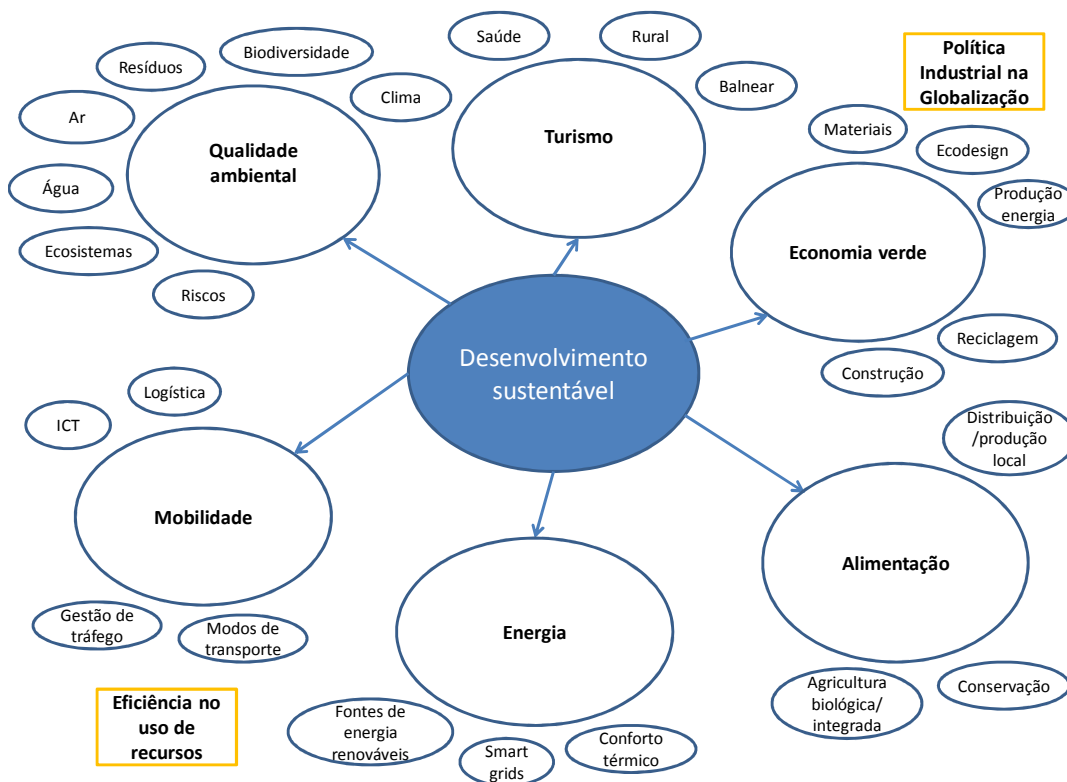


Figura 9: Áreas temáticas do desenvolvimento sustentável

Fonte: adaptado de esquemas desenvolvidos âmbito da “Estratégia para o Crescimento e Inovação – Região de Aveiro” (ECI.RA)

O crescimento inclusivo, por fim, visa o desenvolvimento de uma economia de elevado emprego e que salvaguarde a coesão económica, social e territorial. Muitas das questões abordadas neste eixo encontram-se em sobreposição com o eixo do desenvolvimento inteligente, nomeadamente no que concerne à formação como forma de promover o emprego e, em última consequência, a integração dos desempregados. As duas iniciativas emblemáticas deste eixo são a Agenda para as Competências e a Plataforma Europeia contra a Pobreza.

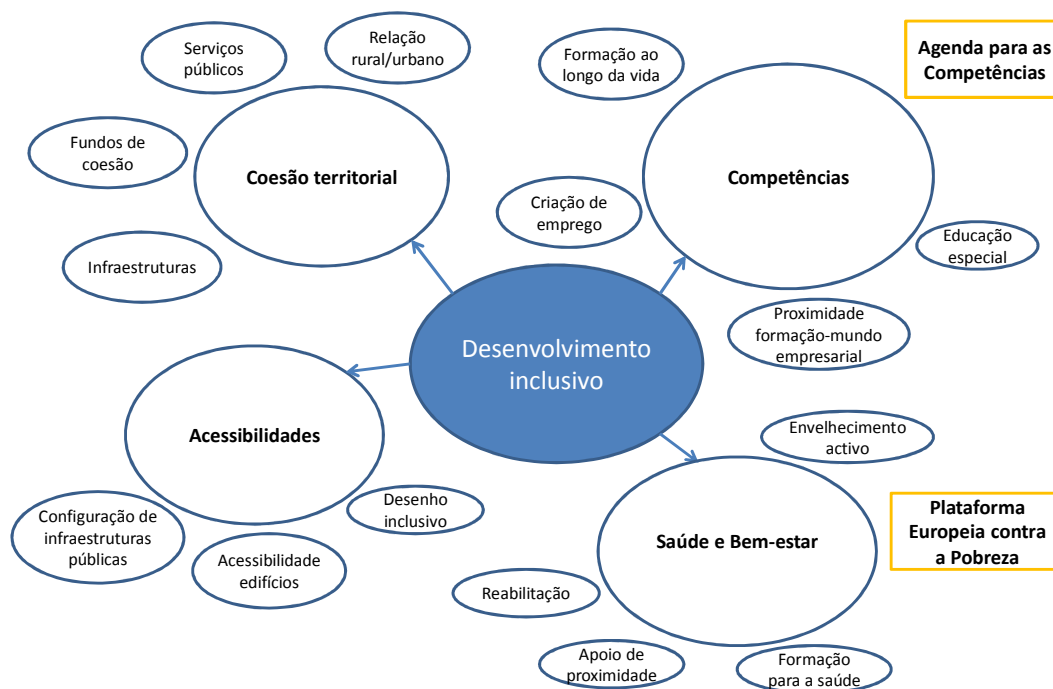


Figura 10: Áreas temáticas do desenvolvimento inclusivo

Fonte: adaptado de esquemas desenvolvidos no âmbito da “Estratégia para o Crescimento e Inovação – Região de Aveiro” (ECI.RA)

Em suma, a estratégia Europa 2020 apresenta-se como uma intervenção abrangente naqueles que são considerados os domínios fundamentais do desenvolvimento de um país ou de uma região. Mas, dada esta abrangência, urge discutir os aspetos desta estratégia que são mais relevantes para as regiões do demograficamente e economicamente deprimidas do interior português e que desafios se colocam à sua implementação neste contexto.

3.2. Desafios de política pública em regiões de baixa densidade

Nas regiões mais deprimidas, as consequências das dinâmicas demográficas fazem-se sentir a diversos níveis, destacando-se, desde já, duas das suas faces mais visíveis: o envelhecimento e o despovoamento. Como seria de esperar, as consequências destas duas tendências para os territórios afetados são bastante profundas, lançando um repto muito significativo à sua viabilidade, em geral, e ao desenvolvimento de políticas públicas, em particular.

No que concerne às políticas europeias, existem dois aspectos que ganham particular relevância neste tipo de territórios: a coesão territorial e a aposta na geração de emprego. Ou, como se afirma na Europa 2020, a promoção de um “crescimento inclusivo” que favoreça “uma economia com níveis elevados de emprego que assegura a coesão económica, social e territorial” (Comissão Europeia 2010: 12).

A coesão territorial é um conceito que tem surgido de forma muito recorrente no discurso nas políticas e no discurso da União Europeia. De facto, e após algumas menções tímidas (e.g.

EDEC, European Communities, 1999), a sua afirmação plena dá-se com o Livro Verde da Coesão Territorial em 2008 e foi recentemente reafirmado com a Agenda Territorial 2020 (Comissão Europeia, 2011). Apesar do elevado grau de abstracção com que tende a ser abordado, a coesão territorial pode ser entendido, de uma forma bastante simples, como a garantia que ninguém é desfavorecido em função da sua localização espacial. Trata-se, no fundo, da aplicação dos objectivos da equidade e da igualdade de oportunidades à dimensão espacial, que se expressam numa configuração das infraestruturas, equipamentos e serviços públicos e privados de modo a garantir níveis de acesso semelhantes entre diferentes territórios. Existem dois aspectos importantes que estão subjacentes a este conceito. A primeira é que a dimensão espacial assume uma importância fulcral na estruturação das oportunidades. De facto, os padrões de ocupação do território são por norma caracterizados por tendências de diferenciação espacial que se verificam ao nível das actividades económicas, das infraestruturas ou dos serviços. No caso da União Europeia são amplamente reconhecidas as disparidades territoriais, que se estruturam quer ao nível nacional quer ao nível regional, e que acarretam os riscos espaciais típicos, tais como a inacessibilidade, o isolamento, a poluição, a exposição a riscos ambientais e tecnológicos ou mesmo o estigma de diferentes espaços (Davoudi, 2005). E, não obstante a ideia frequentemente veiculada de que a abolição de barreiras administrativas e alfandegárias poderia originar um nivelamento no desenvolvimento regional, a verdade é que no processo de integração tem coexistido processos centrípetos e centrífugos. É, por exemplo, notório que existe uma concentração espacial significativa em torno das áreas centrais da União Europeia, constituindo-se aquilo que nos documentos oficiais tende a ser designado como o pentágono.

A segunda questão fulcral é que estas desigualdades devem ser mitigadas através de políticas públicas. Ou seja, e tal como se tem verificado no modelo social europeu, que as tendências de concentração espacial das actividades económicas ou sociais devem ser contrabalançadas com mecanismos e medidas públicas que minimizem o seu impacto, e mantenham a viabilidade dos territórios periféricos.

Face ao declínio demográfico dos territórios analisados colocam-se, naturalmente, um conjunto de desafios consideráveis às políticas que visem promover a coesão territorial. Em primeiro lugar, o decréscimo da população em territórios que já têm baixas densidades dificulta a prestação de serviços e a disponibilização de infraestruturas: à medida que a população encolhe, deixa de haver escala para muitos dos serviços e infraestruturas, implicando frequentemente a sua degradação e/ou cessação, o que faz aumentar as distâncias percorridas pelos utilizadores para alcançá-los. Simultaneamente, a utilização por parte de um número cada vez menor de utilizadores implica também um esforço financeiro acrescido, dada a necessidade de manter alguns serviços em condições de subutilização.

Em segundo lugar, paralelamente ao surgimento destas dificuldades na prestação dos serviços, o envelhecimento torna a população remanescente cada vez mais dependente da sua prestação, nomeadamente no que concerne aos serviços de saúde.

Em terceiro lugar, as alterações demográficas tornam necessária uma reconfiguração dos equipamentos e serviços disponíveis. A atual rede de cuidados para idosos pode, por exemplo, mostrar-se insuficiente face ao envelhecimento significativo da população, enquanto algumas ofertas para crianças e jovens (ex.: escolas, creches) se tornam excedentárias.

Em quarto lugar, a noção da concentração e priorização dos investimentos preconizada pela Europa 2020 deve também ser considerada à luz da fixação de população. Como mostram Portnov et al. 2000, partindo do caso norueguês e israelita, em territórios de baixa densidade são as áreas que estabelecem clusters geograficamente concentrados de centros urbanos de dimensão média que verificam uma capacidade atrativa superior. Assim, o fortalecimento de centros já estabelecidos e a promoção de complementaridades entre polos urbanos contíguos pode ser uma estratégia mais adequada à fixação da população do que a dispersão do investimento.

No que concerne à geração de emprego, esta assume-se como um aspeto fundamental para a viabilidade dos territórios analisados, já que somente a atração de imigrantes em idade fecunda permite contrariar a regressão em situações em que existe uma grande escassez de mulheres em idade fértil. Na estratégia Europa 2020 existem um conjunto de medidas preconizadas para este objetivo: a formação ao longo da vida; a aproximação entre a formação escolar/académica e as necessidades do mercado de trabalho; criação de programas de inserção profissional; ou o reconhecimento de competências.

Mas para perceber o alcance que estas medidas podem ter nos territórios analisados, é útil analisar a quantidade de empregos que necessitariam de ser gerados para a estabilização da população. Neste sentido, foram calculados os saldos migratórios necessários em cada quinquénio para a população em 2100 não descer dos 80% dos níveis atuais, e a quantidade de emprego necessária para atingir esses níveis de população (para uma descrição mais detalhada da metodologia ver Wolf, Silva e Martins 2013). Para este cálculo admite-se uma entrada gradual dos emigrantes até 2030 e uma transição gradual para a sustentabilidade demográfica, com os índices sintéticos de fecundidade a atingir os 2,1 nesse mesmo ano. É ainda importante reter que a quantidade de população necessária não corresponde aos níveis de emprego gerados, já que nem todos os imigrantes são empregados (existem dependentes que migram com a mão-de-obra) e os motivos para as migrações não se esgotam nas questões económicas.

Neste cenário, a NUTS III de Dão-Lafões necessitaria um saldo migratório positivo de 1,1% (5473 indivíduos) a que corresponderiam 92980 postos de trabalho em 2030. Face ao emprego expectável se se mantivessem as taxas de emprego dos quinquénios anteriores, estes valores correspondem a 864 empregos adicionais por quinquénio. Já o Pinhal Interior Sul necessitaria de saldos migratórios significativamente superiores, de 6,6% (9835 indivíduos). O emprego adicional a que corresponderia esta entrada de migrantes seria de 997 postos de trabalho por quinquénio. Mas a evolução real destas duas NUTS III neste campo põe em causa a sua

capacidade para atingir estes objetivos. De facto, no último quinquénio, a NUTS de Dão-Lafões diminuiu a quantidade de emprego em 8,8% enquanto na no Pinhal Interior Sul esta diminuição foi de 13,2% do emprego (INE).

4. CONCLUSÕES

Existem três aspetos que ressaltam das análises feitas. Em primeiro lugar, é preciso perceber o alcance limitado que as políticas de fixação e atração de população podem ter no interior. No que concerne às políticas natalistas, e dada a reduzida quantidade de mulheres em idade fértil que existem nestes territórios, estas têm forçosamente um potencial muito reduzido para inverter ou mitigar as tendências demográficas verificadas. Já as políticas de geração de emprego têm um papel mais ambíguo. Por um lado, a geração de emprego terá de ser um foco privilegiado de qualquer política de desenvolvimento das áreas do interior, visto que no atual contexto é a única forma de contrariar a saída de população em idade fecunda e, eventualmente, de atrair população de outras regiões ou países. Por outro lado, como se mostrou anteriormente, a quantidade de empregos que necessita de ser criado para estabilizar as populações das regiões analisadas é muito significativa e encontra-se em contracorrente com aquilo que tem sido a sua evolução real (o emprego tem diminuído). Ou seja, ainda que a criação de emprego seja fundamental, será difícil que esta ocorra nos níveis necessários à estabilização da população, sendo de prever que mesmo num cenário de implementação de políticas eficazes de combate ao abandono do interior, ocorra uma redução muito significativa das densidades destas regiões e o abandono completo de algumas das áreas ou povoamentos mais remotos.

Em segundo lugar, é preciso perceber o papel que os sistemas urbanos desses territórios podem ter para a fixação da população e para garantir a qualidade de vida, salvaguardando o acesso a serviços e equipamentos num cenário de provável redução da população e abandono de muitas das áreas de menor densidade. Como mostram Portnov et al. 2000, em territórios de baixa densidade são as áreas que estabelecem aglomerados geograficamente concentrados de centros urbanos de dimensão média que verificam uma capacidade atrativa superior. Assim, o fortalecimento de centros já estabelecidos e a promoção de complementaridades entre polos urbanos contíguos pode ser uma estratégia mais adequada à fixação da população do que a dispersão do investimento. Estratégias deste tipo estariam também em linha com a tendência já verificada de crescimento continuado dos centros urbanos, mesmo em situações de declínio demográfico das regiões mais amplas.

Em terceiro lugar, e articulando-se com o ponto anterior, será também necessário promover a ancoragem dos centros mais urbanos aos territórios envolventes. De facto, face à rarefação de muitos dos territórios, a forma de estender os serviços dos centros urbanos para as bolsas de população dispersa remanescente será um apeto central no êxito das políticas de viabilização do interior português. No ensino pode, por exemplo, pensar-se no regresso a formas que articulem horas presenciais com interações desmaterializadas (à semelhança da telescola, mas tirando partido de novas tecnologias).

Em suma, para além do ajuste das estratégias comunitárias que visam a dinamização do mercado de trabalho aos desafios de um território envelhecido e em declínio demográfico, será necessário a sua integração com políticas que visam salvaguardar a qualidade de vida das populações remanescentes.

5. BIBLIOGRAFIA

- Comissão Europeia. (2010). *Europa 2020: estratégia para um crescimento inteligente, sustentável e inclusivo*. Bruxelas: Comissão Europeia.
- Comissão Europeia. (2011). *Territorial Agenda of the European Union Towards an Inclusive , Smart and Sustainable Europe of Diverse*. Gödöllő.
- Committee for Spatial Development. (1999). *European Spatial Towards Balanced and Sustainable of the European Union*. Luxemburgo: European Communities.
- Davoudi, S. (2005). Understanding territorial cohesion. *Planning Practice and Research*, 20(4), 433–441.
- Ferrão, J. (2003). Dinâmicas Territoriais e Trajectórias de Desenvolvimento: Portugal 1991-2001. *Revista de Estudos Demográficos*, 34, 17–25.
- Lutz, W., Testa, M. R., & Penn, D. J. (2007). Population Density is a Key Factor in Declining Human Fertility. *Population and Environment*, 28(2), 69–81.
- Mourão, P. (2006). Tendências de concentração regional no interior português—o caso de Trás-os-Montes e Alto Douro. *Regional and Sectoral Economic Studies*.
- Portnov, B. A., Errell, E., Bivand, R., & Nilsen, A. (2000). Clustering of the Urban Field on. *Internacional journal of population geography*, 6, 133–154.
- Ryder, N. (2013). Notes on stationary populations, 41(1), 3–28.
- Silva, C., Gomes, C., Pinto, M. L., João, M., & Castro, E. (2011). Iguais mas diferentes: a importância em regionalizar os modelos de projecção da população portuguesa. In *Actas do 17º Congresso da Associação Portuguesa de Desenvolvimento Regional (APDR), junho de 2011* (pp. 276–289).
- Silva, M. M. da. (1963). Assimetrias espaciais do Progresso no Continente Português. *Análise Social*, 2(6), 296–300.

Como usam os profissionais de saúde as TIC nas suas práticas profissionais? Uma reflexão crítica

How healthcare professionals use ICT in their professional practices? A critical approach

Rita Espanha ⁽¹⁾

Rita Veloso Mendes ⁽²⁾

Rui Brito Fonseca ⁽³⁾

(1) rita.espanha@iscte.pt, Professora Auxiliar do ISCTE-IUL; investigadora do CIES-IUL, Portugal.

(2) rita.mendes@iscte.pt, Investigadora do CIES-IUL; Investigadora da ENSP-UNL; Professora Auxiliar convidada do ISCTE-IUL. Portugal.

(3) ruibrito Fonseca@yahoo.com, Docente do Instituto Superior de Ciências Educativas, Investigador do CIES-IUL, Portugal.

Resumo (máximo de 400 palavras)

Este artigo apresenta os resultados da abordagem qualitativa do PROJECTO SER – SAÚDE EM REDE, desenvolvido no CIES/ISCTE-IUL, sob financiamento da Fundação Calouste Gulbenkian. Tem como objetivo apresentar uma análise compreensiva das perceções dos profissionais de saúde sobre o uso das Tecnologias de Informação e Comunicação (TIC) na sua prática profissional.

Palavras Chave: Hospitais, Profissionais de saúde; Saúde; Tecnologias de Informação e Comunicação.

Abstract (maximum 400 words)

This paper presents the main results of the PROJECTO SER's qualitative approach. This study was developed at CIES / ISCTE, with Calouste Gulbenkian's funds. Aims to present a comprehensive analysis of the use of Information and Communication Technologies (ICT) by the health professionals and assess their perception in the professional practice.

Keywords: Health; Health Professionals; Hospitals; Information Technology and Communication.

1. A SAÚDE EM REDE e os profissionais: resultados parciais do PROJETO SER

Atualmente, as tecnologias de informação e comunicação atravessam todos os sectores da sociedade potenciando interações, estimulando novas formas de agir individual mas também coletivamente, nas práticas mais privadas, como as ligadas à procura de informação de saúde, às mais públicas, relacionadas com o desempenho de uma atividade profissional.

O PROJETO SER – SAÚDE EM REDE, cujos resultados parciais aqui se apresentam, assumiu como um dos principais objetivos perceber como as Tecnologias de Informação e Comunicação caracterizam o campo da saúde em Portugal, conhecer a sua utilização, as suas potencialidades, bem como os desafios que colocam à sociedade portuguesa em geral e, em específico, à comunidade de profissionais de saúde.

Este projeto, financiado pela Fundação Calouste de Gulbenkian, desenvolvido no CIES/ISCTE-IUL e coordenado pela Prof^a. Rita Espanha pretendeu contribuir para melhor compreender a progressiva e global implementação dos sistemas de informação na área da saúde, entender o uso da divulgação e proliferação da informação sobre saúde disponível, os novos instrumentos de comunicação usados, ponderando as suas potencialidades riscos, limitações, consequências e respetivos impactos nas políticas de saúde.

Tendo o PROJETO SER – SAÚDE EM REDE duas partes distintas, uma dedicada aos cidadãos, modos de usar as TIC na procura de informação sobre saúde e bem-estar, e outra aos profissionais e ao uso que estes fazem das TIC nas suas práticas profissionais, este artigo centra-se nesta última, ainda que possa, pontualmente, ser estabelecidas ligações entre os dois “blocos” de informação trabalhada, uma vez que estão intimamente ligados pela relação binómio oferta/procura de serviços de saúde.

Aqui exploraremos em detalhe a relação dos profissionais de saúde com as TIC e as dinâmicas organizacionais que estas imprimem nas instituições, analisando a autonomia profissional de médicos e enfermeiros, no âmbito da sua relação com a

internet e/ou com os sistemas formais eletrónicos de saúde nas instituições e a forma como esta ligação atua sobre o seu projeto profissional.

Contextualmente esta análise reflete um momento em que as TIC e os sistemas eletrónicos de saúde se apresentam como desafios incontornáveis às instituições de saúde, proporcionando quer a melhoria da qualidade dos cuidados, como também o aumento da capacidade de controlo e de gestão.

A difusão da informatização da informação clínica e administrativa, tanto no campo da prestação de cuidados de saúde, como na estrutura organizacional das próprias instituições tem vindo a revelar uma cadência progressiva, implicando profundas mudanças nas estruturas organizacionais. Paralelamente, também a existência de um maior acesso a informação específica quer na formação académica como profissional podem estar a ser (re)transformados pela mediação das TIC.

Visando perceber o detalhe das práticas, as perceções e as avaliações que os profissionais de saúde fazem do uso das TIC, nas relações estabelecidas e no seu quotidiano profissional, a recolha empírica da informação decorreu através da realização de entrevistas.

2. Resultados parciais do PROJETO SER: Quem e como?

Assumindo uma estratégia metodológica qualitativa, foram entrevistados cerca de 30 profissionais de saúde (médicos e enfermeiros) com o intuito de perceber, aprofundadamente, a utilização e apropriação das tecnologias de informação e comunicação (TIC) na prática profissional quotidiana e as perceções dos profissionais de saúde sobre esta temática, nomeadamente no seu exercício profissional, na produção de atividade e pesquisa científica, na relação estabelecida com os doentes, na relação com pares e outros profissionais de saúde e na relação com a instituição onde estes desenvolvem a sua atividade.

A sistematização desta informação pode ser observada no quadro que se segue:

Quadro 1: sistematização dos profissionais entrevistados por instituição

Instituição	Entrevistado
Unidade Local de Saúde de Matosinhos	Médico A – cirurgião
	Médico B – internista
	Médico C – urologista
	Enfermeiro A – enfermeiro chefe serviço urologia
	Enfermeiro B – enfermeiro chefe serviço medicina interna
	Enfermeiro C – responsável enfermagem cuidados saúde primários
Hospital de São João	Médico A – gastro pediatra do serviço urgência,
	Médico B – pediatra de desenvolvimento do serviço urgência
	Médico C – pediatra do serviço urgência
	Enfermeiro A – enfermeiro do serviço de urgência
	Enfermeiro B – enfermeiro do serviço de urgência
	Enfermeiro C – enfermeiro do serviço de urgência
Hospital Professor Doutor Fernando da Fonseca	Médico A – medicina interna
	Médico B – medicina
	Médico C – pediatra Unidade de Cuidados Intensivos
	Enfermeiro A – enfermeiro chefe serviço urgências
	Enfermeiro B – enfermeiro chefe serviço urgência
	Enfermeiro C – enfermeiro chefe serviço de urgências pediátricas
Hospital de Cascais Dr. José de Almeida	Médico A – medicina interna
	Médico B – ginecologia/obstetrícia
	Médico C – Unidade de Cuidados Intensivos
	Enfermeiro A – enfermeiro ginecologia/obstetrícia
	Enfermeiro B – enfermeiro serviço de urgências pediátricas
	Enfermeiro C – enfermeiro da Unidade Cuidados Intensivos
Hospital da Luz	Médico A – Diretor Clínico Adjunto e Coordenador da Medicina Interna e Medicina Intensivista
	Médico B – Coordenador do Departamento de Medicina Geral e Familiar
	Médico C – Medicina Interna e Medicina Intensiva
	Enfermeiro A – Atendimento Médico Permanente
	Enfermeiro B – Medicina Interna
	Enfermeiro C – Enfermeira Diretora

Fonte: Espanha et. al, (2013), *A relação dos Médicos e dos Enfermeiros com as TIC*, Relatório Científico Final, Lisboa, Fundação Calouste Gulbenkian, CIES/ISCTE-IUL

Tendo sido obtido o consentimento de todos os entrevistados, todas as entrevistas foram gravadas e analisadas através das técnicas de análise de conteúdo.

3. O PROJECO SER entre os profissionais: resultados

Dos resultados apurados, destacamos os relativos às formas de comunicação e contactos estabelecidos entre doentes e pares; às formas de procura de informação; à avaliação da presença dos *sites* institucionais na Internet e ao uso da intranet.

Antes porém é de referir que, em diferentes graus de utilização, o uso das TIC no exercício da atividade profissional é percecionado como transversal entre todos os profissionais de saúde, sendo a integração das TIC na prática profissional considerada como um processo imparável e sem retorno. Na sequência do que já vem sendo observado noutros estudos (Lopes, 2001; Cardoso, 2007:50; Santos 2012:39; Mendes, 2012), os enfermeiros são os que menos resistem aos processos de mudança, por oposição aos médicos, que são mais resistentes à mudança, sendo a idade um fator considerado determinante na utilização das TIC no exercício da prática profissional: aos mais novos são reconhecidas maiores competências nesta área.

De uma forma genérica, as principais vantagens reconhecidas ao uso das TIC no desempenho profissional são: 1) ao nível do exercício profissional: o registo informático permite uma melhor pesquisa, consulta e localização da informação clínica, uma melhor partilha dessa informação entre pares, uma melhor gestão dos arquivos. 2) ao nível da administração: permite fundamentar decisões e desenvolver um planeamento com base na evidência. 3) ao nível do aumento da qualidade e da segurança dos cuidados de saúde prestados aos doentes, tornando todo o historial clínico mais transparente e menos exposto ao erro clínico.

“dantes os médicos prescreviam numas folhas, as coisas andavam perdidas, pessoas que se não dessemos contas ficam lá fora esquecidas, as prescrições eram ...há medicamentos com nomes muito idênticos e na maioria das vezes não se conseguia distinguir...muitas vezes em função do quadro do doente já tirávamos umas por outras, muito sinceramente não sei como é que não havia mais erros...acho que não havia porque havia uma serie de pessoas a tratar de cada assunto e o erro acabava sempre por ser travado em alguém que tinha experiência. Isto agora veio trazer-nos muito mais segurança.” Hospital Professor Doutor Fernando da Fonseca, enfermeiro C

“Antigamente não havia informação estatística sobre os problemas clínicos, ganhos em saúde e prática clínica. Agora é possível avaliar a qualidade dos serviços.” Hospital da Luz, médico A

*“Comecei a usar a informação clínica informatizada por ter sido desacreditado enquanto profissional, porque não percebiam a minha letra. Depois, a partir do momento em que comecei a fazer registos de forma informatizada não parei mais, inclusivamente pedi para ir para um serviço onde essa prática pudesse ser feita de uma forma total. O uso de aplicações traz uma enorme melhoria da informação clínica e à partida um ganho de tempo em relação ao passado. Mas nem todos os profissionais mais velhos souberem lidar com a informática”
Unidade Local de Saúde de Matosinhos, médico B*

*“mais no sentido de poupar tempo, seguramente. Ex: uma radiografia é feita de manhã e temos o resultado à tarde. Dantes o doente vinha tinha que o acompanhar ao exame, depois de realizado e exame era relatado à mão, conferido e depois ia para o arquivo de processos e só na consulta seguinte tinha acesso aos resultados. E em certos doentes os exames têm que saber naquele dia, portanto nesse aspeto é extraordinário. Depois era com uma certa frequência que o processo em papel não aparecia, ou extraviava-se, e ou alguém sabia as coisas mais ou menos de memória, ou era mais complicado, havia consultas inúteis”,
Hospital São João, médico C*

*“Para mim, o mais positivo é a capacidade de armazenamento...também não há problemas de se perderem exames, de não se perceber a letra”.
Hospital Professor Doutor Fernando da Fonseca, médico A*

Fonte: Espanha et. al, (2013), *A relação dos Médicos e dos Enfermeiros com as TIC*, Relatório Científico Final, Lisboa, Fundação Calouste Gulbenkian, CIES-IUL

Já em relação às desvantagens, de todas as entrevistas observámos que é referida:1) falta de suporte dos profissionais na área da informática, quer ao nível das falhas técnicas – quebras no sistema, lentidão nas operações – como dos aplicativos com uma arquitetura, funções e *design user unfriendly*. 2) A questão do controlo – presencial, ou da prática profissional – é identificada como um fator de entropia da apropriação das TIC no exercício profissional, a par da 3) resistência à mudança, percecionada como o principal obstáculo.

*“Tem coisas positivas e outras negativas, o facto de às vezes implicar muito mais tempo é o aspeto mais negativo”.
Hospital Professor Doutor Fernando da Fonseca, médico A*

*“A maior resistência seria esperada no forma do registo, mas o facto de os profissionais terem reconhecido vantagens na estandardização da comunicação fez com que as coisas fossem bem aceites e utilizadas, a desmotivação surge mais ligada às quebras do sistema, quando se quer estabelecer uma continuidade nos registos”.
Hospital Professor Doutor Fernando da Fonseca, enfermeiro B*

“Agora não sei como se faz uma pesquisa de dados nesse processo. Antes tinha mais

familiaridade e conseguia mais facilmente trabalhar dados. Agora não solicitar a informação... sei que a informação está acessível em qualquer ponto do hospital, mas não sei retirá-la”.

Hospital Professor Doutor Fernando da Fonseca, médico A

“A adaptação foi difícil, porque o programa não é amigável.” Hospital da Luz, médico B

“muitas vezes as coisas podem ser entendidas como uma forma de controlo ou de alteração por si só, mas rapidamente se apercebem que não, neste caso o tudo ficar registado permite uma melhor transparência, controlo, segurança, que também expõe mais os profissionais? se calhar, mas é uma questão de hábito”, Hospital Professor Doutor Fernando da Fonseca, enfermeiro C

Fonte: Espanha et. al, (2013), *A relação dos Médicos e dos Enfermeiros com as TIC*, Relatório Científico Final, Lisboa, Fundação Calouste Gulbenkian, CIES-IUL

3.1. Formas de Comunicação e Contactos

Na análise das formas de comunicação estabelecidas entre profissionais de saúde há dois tipos e interações distintas: a estabelecida entre profissionais de saúde (pares e com outros grupos profissionais) e entre profissionais de saúde e doentes ou familiares.

Em relação à primeira, observámos que os profissionais de saúde comunicam entre si sobretudo telefonicamente, através de telefones móveis institucionais.

“Telemóvel. Porque trago no bolso. Tem uma agenda, tenho o contacto de praticamente todos os profissionais e como pode ver estamos agora a ser contactados por uma colega” (o telefone tinha começado a tocar). Unidade Local de Saúde de Matosinhos, médico C

Fonte: Espanha et. al, (2013), *A relação dos Médicos e dos Enfermeiros com as TIC*, Relatório Científico Final, Lisboa, Fundação Calouste Gulbenkian, CIES-IUL

O *e-mail* é o canal privilegiado para trocar informação formal, cujo envio se quer ver registado; enviar uma mesma informação para muitos profissionais de saúde, em simultâneo; trocar informação clínica diversa através da digitalização de documentos.

“Actualmente as TIC permitem uma coisa fantástica que é com um clique mandarmos um e-mail para centenas de pessoas. Por exemplo, dantes chegava uma informação qualquer sobre um medicamento cuja administração deveria passar a ser diluída ou não sei quê....eu punha um papel com uma informação ali num placard, depois punha ao pé da folha de ponto, depois na sala de tratamentos e andava a pôr em sítios que achava estratégicos por passarem todos por lá. Mas havia sempre alguém que não passava, ou que não lia. Agora ninguém pode dizer que ninguém lhe disse. Portanto passou a haver uma maior segurança na passagem da informação”, Hospital Professor Doutor Fernando da Fonseca, enfermeiro C

A atribuição de um endereço de um *e-mail* institucional a cada profissional de saúde nem sempre se verifica em todas as instituições, dependendo esta atribuição do cargo hierárquico desempenhado pelo profissional. Porém, a troca de *e-mails* institucionais é reconhecida como importante e pode mesmo decorrer através de endereços eletrónicos pessoais. Inversamente também é referido por alguns dos profissionais que há troca de *e-mails* de carácter pessoal através dos *e-mails* institucionais. Desta forma, pode concluir-se que não só a troca de informação institucional através de *e-mail* já é considerada necessária, como o *e-mail*, independentemente da sua origem do seu servidor, é usado como um meio de troca de informação genérico – profissional e pessoal.

Em relação aos contactos estabelecidos com os doentes, no caso de um contacto não programado, a forma através da qual os profissionais de saúde preferem ser contactados é através dos meios institucionais, nomeadamente os telefones do serviço.

No entanto, há uma diferença entre médicos e enfermeiros. Ainda que não sejam todos, grande parte os médicos cedem os seus contactos pessoais (telefones e *e-mail*) aos doentes ou familiares.

“No início dava o contacto a todos os pais de doentes. Resultado: ligavam-me a toda a hora... tinha contactos de madrugada!” Hospital São João, médico A

“Dou mais até o meu telefone pessoal, por ser mais fácil o contacto, porque às vezes só vejo os e-mails ao fim do dia. Dou sobretudo a doentes crónicos, que seguimos na consulta. Recebo 20 a 30 telefonemas por dia, às vezes é desesperante”, Hospital São João, médico C

“Eu seleciono muito bem a quem dou os meus contactos. Entre pares há profissionais que não fazem outra coisa que não atender telefonemas. Há especialidades, como a pediatria, em que o dar os números de telefone é muito mais natural”, Hospital Professor Doutor Fernando da Fonseca, médico A

Já entre os enfermeiros esta cedência não existe nem é reconhecida como necessária na prática de enfermagem, referindo mesmo que é uma interação que apenas poderia desencadear-se mediante a preparação da classe que garantisse a qualidade da

informação a transmitir por este tipo de contacto, devendo ser a responsabilidade destes contactos assumida em termos institucionais e dos respetivos serviços.

“não pode por que se trata de uma opinião pessoal de um enfermeiro que fora do contexto de serviço pode perder força e depois de quem é a responsabilidade? Do serviço? Temos que ter muito cuidado com o que queremos, porque aí temos uma opinião pessoal de um profissional sobre uma determinada patologia...e isso não se consegue controlar”. Unidade Local de Saúde de Matosinhos, Enfermeiro B

“eu acho que cada um é que sabe. Não vou andar a dar o e-mail a não sei quem...tem que ser uma coisa do serviço gerida pelo serviço, não pelo enfermeiro e por isso eu não concordo, se houver uma formação e acreditação de uma formação, a informação dada ao utente tem que ser a da unidade gerida e bem coordenada, não agora cada um a dizer que isto é para fazer assim, ou assado...”, Unidade Local de Saúde de Matosinhos, enfermeiro A

Fonte: Espanha et. al, (2013), *A relação dos Médicos e dos Enfermeiros com as TIC*, Relatório Científico Final, Lisboa, Fundação Calouste Gulbenkian, CIES-IUL

Quanto à forma de avaliar a cedência de contactos e o estabelecimento de uma ligação não formal, verifica-se uma enorme diversidade, oscilando os profissionais entre tratar-se de um ato clínico, ou de uma demonstração de boa-vontade, ou ainda poder ser considerado um abuso por parte dos doentes;

“Independentemente de serem pagos ou não, são sempre um acto clínico. E isso muitas vezes é que as pessoas não percebem: uma pergunta que nos põem, é muitas vezes um acto clínico...quando nos dizem estou a sentir isto e só quero fazer uma pergunta...mas eu para responder a uma pergunta tenho que integrar tudo: resultado de exames, medicação...pode não ser presencial, mas é uma consulta. Lá por eu não estar a ver a pessoa estou a integrar tudo...É um acto médico, uma pessoa reúne informação e toma uma decisão. O pagamento depende do tempo despendido, do tipo de questão”, Hospital Professor Doutor Fernando da Fonseca, médico A

“É complicado: em parte é um serviço que está a ser prestado, mas por outro é um serviço...é muito complicado...acaba por depender da boa-vontade de cada médico. Nesse caso, faz sentido o número de telefone ser atribuído de forma mais criteriosa e ter um atendimento de forma mais especial”, Hospital de São João, médico A

Fonte: Espanha et. al, (2013), *A relação dos Médicos e dos Enfermeiros com as TIC*, Relatório Científico Final, Lisboa, Fundação Calouste Gulbenkian, CIES-IUL

Em relação a esta questão, é entre os médicos, que também são os que mais dão os seus contactos pessoais, que se encontra uma maior diversidade de opiniões, quer a favor como contra de ser poder considerar um acto clínico. Entre os enfermeiros, há

uma relativa homogeneidade, os contactos não devem ser dados, pelo que esta questão nem deve ser colocada. A ser uma forma de contacto com os utentes, como já foi referido deveria ser precedido de uma formação que garantisse a qualidade do atendimento.

3.2. Os doentes e a procura de informação

A procura de informação sobre saúde na *Internet*, por parte dos utentes ou familiares, é perçecionada pelos profissionais como pouco frequente, ainda que se inscreva numa tendência crescente.

É avaliada como reveladora de um interesse dos doentes/familiares em saber mais sobre o estado de saúde que pode colidir com o poder idiossincrático atribuído ao sector da saúde, levando alguns dos profissionais a lidar menos bem com a discussão de diagnósticos ou acompanhamento de uma situação clínica.

“Perante doentes mais informados, a atuação de médicos e enfermeiros tem que mudar, às vezes as pessoas já não vêm à procura de uma avaliação, mas de uma confirmação de um ou dois diagnósticos possíveis que encontraram na internet, e nós temos que respeitar e explicar que é preciso fazer uma contextualização e explicar que a observação também é importante para despistar todas as possibilidades, mas há que valorizar a preocupação e interesse dos pais” [...].“O facto de as pessoas chegarem aqui acharem que já sabem o que se passa está a acontecer cada vez mais e temos que saber lidar com isso. Dantes os profissionais de saúde tinham a mentalidade que não tinham que partilhar nada com os doentes, do tipo eu é que sei o que se passa com o seu filho e depois digo-lhe, não havia partilha nem discussão dos resultados clínicos e agora isso está a mudar, temos que explicar resultados de exames, as coisas estão a mudar....mas está a mudar lentamente, há profissionais que ainda não reagem bem ao facto dos doentes estarem informados e a terem que partilhar todas as informações com as pessoas, em muito por receio de serem confrontados de se terem que justificar por isso implicar perder algum tipo de autoridade. Culturalmente estiveram num pedestal, naquela figura de que médico é que sabe, e não é nada disso que está em causa, as mudanças são lentas e demorarão alguns tempos, mas já se nota. Na pediatria isso nota-se muito, mas a pediatria está sempre muito mais exposta a mudanças mais rápidas, em relação a isto, nós sempre tivemos que explicar mais por termos que passar a informação aos pais e por isso estamos a adaptar-nos melhor a esta nova cultura de partilha de informação e vamos um passo mais à frente do que nos adultos”. Hospital Professor Doutor Fernando da Fonseca, enfermeiro C

Fonte: Espanha et. al, (2013), *A relação dos Médicos e dos Enfermeiros com as TIC*, Relatório Científico Final, Lisboa, Fundação Calouste Gulbenkian, CIES-IUL

A diversidade, a falta de qualidade da informação disponível, a falta de sentido crítico e de conhecimentos que permitam uma contextualização da informação recolhida, a par da falta de critérios na escolha das fontes de informação, são os fatores críticos referidos pelos profissionais face à procura de informação sobre saúde que os utentes e familiares fazem na *Internet*.

“Claro que há quem tenha uma opinião mais esclarecida e a capacidade de fazer uma análise equilibrada e capazes de colocar questões. Mas há os outros que já chegam com uma opinião completamente formada com informação clínica completamente errada e que chegam a pensar que fazem...o que acaba por dar mais trabalho a tornar as pessoas receptivas à nossa opinião, mas há sempre ali um atrito”. Hospital São João, médico B

Fonte: Espanha et. al, (2013), *A relação dos Médicos e dos Enfermeiros com as TIC*, Relatório Científico Final, Lisboa, Fundação Calouste Gulbenkian, CIES-IUL

A procura de informação sobre saúde na *Internet* é referida pelos profissionais como um obstáculo na relação entre profissionais de saúde e utentes. O facto de os utentes se munirem de informação enviesada ou incorreta leva a que seja mais difícil explicar uma situação clínica ou delinear uma forma de atuação.

De destacar os profissionais que optam por encaminhar os doentes para *sites* específicos, cuja qualidade é reconhecida, como se pode observar no caso que se segue:

“infelizmente, eu tenho que lhes dizer que “vocês têm que fazer uma busca...” porque é Google, não é? É onde elas vão...eu dou-lhes sites específicos que eu sei que estão trabalhados quer para profissionais como para utentes em geral...mas é lógico que elas vão...tipo epidural...e depois saem-lhe as coisas mais escabrosas...e eu digo: não, se vocês não sabem o que vão procurar, não procurem”, porque a ansiedade vai ser tal...portanto o que eu acho é que em termos de informação existe demasiada coisa disponível, de demasiado fácil acesso e que as pessoas depois não vão conseguir triar [...] se têm dúvidas de automedicação, que fazem e não vale a pena insistir, eu prefiro que elas façam uma coisa consciente do que inconsciente...que vão ao e-lactância, e depois há um site que é o amamentar.net que é muito, muito bom, dá um apoio fantástico na amamentação, e que tem mesmo uma área para os profissionais e outra para os pais...e são estes os sites que lhes dou...depois dou-lhes o Site da Associação Portuguesa de massagem infantil quando querem tirar dúvidas...”

[como teve conhecimento desses sites?] “Porque procuro eu !(risos)” Hospital de Cascais Dr. José de Almeida, enfermeiro A

Fonte: Espanha et. al, (2013), *A relação dos Médicos e dos Enfermeiros com as TIC*, Relatório Científico Final, Lisboa, Fundação Calouste Gulbenkian, CIES-IUL

3.3. Sites institucionais

Os *sites* institucionais são valorizados pelos profissionais como uma boa forma de transmissão de informação de saúde aos doentes (quer dados processuais, administrativos e/ou clínicos) e considerados úteis, ainda que a informação disponibilizada não seja do conhecimento geral dos profissionais, ou seja ainda percecionada como residual o número de utentes que procuram informação através deste meio

“Tem vindo a melhorar, mas qual é a percentagem de doentes que consulta o site institucional?” Unidade Local de Saúde de Matosinhos, médico B

Fonte: Espanha et. al, (2013), *A relação dos Médicos e dos Enfermeiros com as TIC*, Relatório Científico Final, Lisboa, Fundação Calouste Gulbenkian, CIES-IUL

A falta de qualidade da informação disponibilizada leva a que os profissionais de saúde reflitam sobre a responsabilidade das instituições de saúde ou dos próprios profissionais na promoção e transmissão de informação sobre saúde na internet, nomeadamente em português.

No que respeita à informação disponível online, há alguma informação fidedigna e outra sem fontes, como tal, deveria existir um processo de certificação que garantisse qualidade ao utente. Hospital da Luz, enfermeira C

“A tutela deveria estabelecer guidelines para que as instituições organizassem os seus sites institucionais (para reduzir a discrepância com hospitais privados) com a informação considerada importante. Se tivesse informação esclarecedora por exemplo do que para os pais deve ou não ser sinal de alarme para as crianças, até poderia reduzir episódios de urgência”. Hospital Professor Doutor Fernando da Fonseca, enfermeiro C

“Existe um site institucional, com informação importante, mas poderia ter mais informação relativa à prática clínica das especialidades. Foi solicitada pelo conselho e departamento de informática aos médicos, mas estes nem sempre... nunca respondem, pelo que esta falha assume que a inexistência de informação mais útil é da parte dos médicos”. Unidade Local de Saúde de Matosinhos, médico A

Fonte: Espanha et. al, (2013), *A relação dos Médicos e dos Enfermeiros com as TIC*, Relatório Científico Final, Lisboa, Fundação Calouste Gulbenkian, CIES-IUL

3.5. Intranet

A *Intranet* foi confundida, particamente, por todos os entrevistados, com a página institucional da *Internet*. Este enviesamento indicia que os profissionais se posicionam

a partir da sua prática profissional e não da perspectiva dos cidadãos, revelando algum etnocentrismo destes profissionais (Campos, 2008; Reis, 2007).

Não obstante, todos os profissionais a consideram uma ferramenta de trabalho, onde podem encontrar informação diversa de apoio à prática profissional.

“A intranet aqui é algo muito complexo, quase demasiado complexa. Tem toda a informação que os profissionais poderão precisar. Quem quiser saber a norma para a admissão de um doente, a norma de interligação... qualquer coisa, está lá tudo. Coisas que vêm do conselho de administração, que vêm dos recursos humanos, tudo está na intranet e é um meio em que nós estamos a apostar em todos os serviços do hospital” Hospital Professor Doutor Fernando da Fonseca, enfermeiro C

Fonte: Espanha et. al, (2013), *A relação dos Médicos e dos Enfermeiros com as TIC*, Relatório Científico Final, Lisboa, Fundação Calouste Gulbenkian, CIES-IUL

A forma e o âmbito da *Intranet* difere do investimento institucional na área da comunicação vertical e dos conteúdos considerados pertinentes disponibilizar aos profissionais. Geralmente, esta integra documentação de apoio à prática clínica e administrativa, podendo até integrar o acesso a informação científica (produzida internamente à instituição ou a revistas científicas). Neste ponto, a existência de acesso a revistas científicas, através de assinaturas institucionais, poderá ser um aspecto a melhorar na informação disponibilizada aos profissionais de saúde através da *Intranet*, possibilitando o crescimento dos profissionais e estimulando as melhores práticas.

“Como não temos acessos privilegiados nos serviços muitas vezes vamos pelo Google, mas isso não é uma base científica. Da minha experiência o que eu observo é que é o que os colegas fazem, mas não são artigos científicos, nem bases de dados científicas...por exemplo ainda há coisa de 3 semanas houve aí um caso de suspeita de lepra...foram ao Google pesquisar, consegue-se tirar uma coisa ou outra, mas depois faltam-nos as informações de sites credíveis, e isso é uma necessidade dos nossos serviços E por vezes há fármacos que são novos e que convém nós estarmos a par”. Unidade Local de Saúde de Matosinhos, enfermeiro A

Fonte: Espanha et. al, (2013), *A relação dos Médicos e dos Enfermeiros com as TIC*, Relatório Científico Final, Lisboa, Fundação Calouste Gulbenkian, CIES-IUL

3.6. As TIC na pesquisa de informação dos profissionais

A utilização das TIC no âmbito da pesquisa científica gera uma autonomia tanto maior quanto a capacidade de utilização e a apropriação operacional da ferramenta por parte dos profissionais, sendo identificado como uma das principais mudanças ocorridas na última década no âmbito das TIC e a prática profissional

“...do ponto de vista da informação, uso toda a panóplia disponível para a minha atividade profissional, nomeadamente revistas, publicações informatizadas, jornais, televisão, computadores, mundo informático, toda a informação disponível que presta...” Unidade Local de Saúde de Matosinhos, médico C

“era em papel e tudo muito mais complexo. Há mais de 10 anos atrás só tínhamos o recurso à biblioteca, depois desde que há pubmed é o que mais utilizamos e dá para usar em casa” Hospital São João, médico C

Fonte: Espanha et. al, (2013), *A relação dos Médicos e dos Enfermeiros com as TIC*, Relatório Científico Final, Lisboa, Fundação Calouste Gulbenkian, CIES-IUL

À atividade clínica (médica ou de enfermagem) é atribuída a necessidade de uma atualização e pesquisa contante. As TIC são consideradas como uma ferramenta de trabalho que permite: 1) uma maior divulgação dos resultados e pesquisas; 2) aceder e guardar a um maior número de artigos e informação especializada; 3) uma liberdade geográfica-temporal (autonomia dos espaços e horários das bibliotecas); 4) fazer uma pesquisa sistematizada por palavras-chave e temas.

4. Conclusões

A integração das TIC na prática profissional é um processo imparável e sem retorno, ainda que ocorra com calendários diferentes, em função da maturidade de cada instituição, das características pessoais de cada profissional ou mesmo do grupo profissional. A heterogeneidade nos discursos recolhidos, variam sobretudo em função do grupo profissional e da idade.

Da análise dos testemunhos pudemos identificámos o telemóvel e o *e-mail* como as formas de contacto mais usadas entre profissionais de saúde, sendo cada opção

instrumentalizada consoante os recetores, a importância da mensagem e a necessidade de formalizar ou registar o envio.

A *Intranet* e o registo clínico informatizado (sob várias formas e aplicações) são, unanimemente, as TIC mais valorizadas, potenciando sobretudo a redução do erro clínico, a contenção de custos e a promoção das boas práticas clínicas, representando um forte contributo para o aumento da qualidade dos serviços prestados na última década.

Na mediação dos contactos não programados entre doentes, as TIC assumem um papel determinante nesta interação, sendo crescente a recetividade dos médicos a estas novas formas de interação. Esta adesão é visível na cedência dos contactos telefónicos (telemóvel de serviço ou mesmo pessoal) e eletrónicos, para que possam entrar em contacto com os utentes. Ainda que possa depender das especialidades ou mesmo dos serviços onde se desenvolve actividade, é uma dinâmica específica dos médicos uma vez que os enfermeiros se mostraram indisponíveis para estabelecer contacto com os utentes fora do âmbito institucional. A este propósito será pertinente discutir o âmbito da prestação de ato médico, nomeadamente as questões relacionadas com a responsabilidade ou até mesmo faturação.

Sendo a saúde uma área de conhecimento científico onde a investigação incute um elevado ritmo de actualização, procurámos também entender a instrumentalização das TIC na procura de informação científica e na divulgação de resultados de investigações. Neste âmbito, se entre profissionais as TIC são percebidas como um forte catalisador na promoção e crescimento do conhecimento científico, já o reconhecimento das vantagens das pesquisas desenvolvidas por doentes e/ou familiares através deste meio é considerado, por alguns dos profissionais, como um fator de entropia à prossecução da prestação de cuidados de saúde.

Assim, balanceando entre o questionar do poder idiossincrático que vem sendo atribuído aos profissionais de saúde, sobretudo aos médicos, e a falta de qualidade da informação procurada e/ou disponibilizada pelas TIC, a presença de uma mediação institucional, virtual, que assuma a responsabilidade da credibilidade e da qualidade da

informação disponibilizada foi uma das soluções identificadas na análise das entrevistas, como forma de otimizar a gestão da informação sobre saúde promovida pelas TIC e procurada por doentes e/ou familiares.

Debruçámo-nos ainda sobre a importância atribuída pelos profissionais à presença institucional, do hospital onde trabalham, na *Internet*. Tendo observado que praticamente todos reconhecem vantagens nesta forma de apresentação, a melhor forma de o fazer varia, oscilando entre a prestação de informações funcionais e a inclusão de plataformas de esclarecimentos de dúvidas, geridas serviço a serviço. Esta heterogeneidade, motivada em muito pela idade e grupo profissional, parece espelhar uma elevada variabilidade no reconhecimento das TIC como instrumento potenciador de uma interação com os doentes ou com a comunidade de referência de um hospital. Este é um especto cujo desenvolvimento futuro poderá ser pertinente, se estiver em causa a aproximação das instituições aos cidadãos a que prestam cuidados.

5. Bibliografia:

Campos, António Correia de (2008), *Reformas da Saúde, o fio condutor (Olhares sobre a saúde)*, Coimbra, Almedina.

Cardoso, Gustavo, Rita Espanha, Rita Veloso Mendes e Emanuel Cameira (2007a), *Instituições de Saúde e Tecnologias de Informação: Mudança Organizacional e Autonomia*, Lisboa, CIES/ISCTE-IUL.

Espanha, Rita; Mendes, Rita Veloso; Fonseca, Rui Brito (2013), *A relação dos Médicos e dos Enfermeiros com as TIC, Relatório Científico Final*, Lisboa, Fundação Calouste Gulbenkian, CIES/ISCTE-IUL.

Espanha, Rita (2009), *Saúde e comunicação numa sociedade em rede. O caso português*, Lisboa, Monitor.

Lopes, Nóemia (2001), *Recomposição Profissional da Enfermagem – estudo sociológico em contexto hospitalar*, Coimbra, Quarteto.

Mendes, Rita Veloso (2012), O Papel das Tecnologias de Informação e Comunicação (na reforma) do sector da saúde em Portugal, Tese de Doutoramento, Lisboa, ISCTE-IUL.

Reis, Vasco (2007), Gestão em Saúde: um espaço de diferença, Lisboa, Escola Nacional de Saúde Pública, Universidade Nova de Lisboa.

Santos, Alexandre, Santos, Henrique; Nascimento, José Carlos; Oliveira, Pedro, Correia, Ricardo João Cruz e Sousa, Rui (2012), Oportunidades de Melhoria nos Sistemas de Informação em Saúde – A Visão dos Hospitais Públicos, Relatório: Resultados e Recomendações in <http://www.spms.pt/wp-content/uploads/2012/06/Apresenta%C3%A7%C3%A3o-OMSIS-Final-v03.pdf>, consultado a 11 de Maio de 2013.

Tema

Ambiente Desenvolvimento e Sustentabilidade

Sistema pericial para a modelação espacial das perturbações ambientais resultantes de actividades humanas

Expert system for spatial modeling environmental disturbances from human activities

Ana Luisa Gomes ⁽¹⁾

Lara Nunes ⁽²⁾

Alexandra Fonseca ⁽³⁾

⁽¹⁾ luisa.gomes@dgterritorio.pt, DGT, Portugal.

⁽²⁾ lara.nunes@dgterritorio.pt, DGT, Portugal.

⁽³⁾ afonseca@dgterritorio.pt, DGT, Portugal.

Resumo

A expansão das áreas urbanas, da rede de infra-estruturas e a intensificação da actividade agrícola, tem conduzido a uma progressiva fragmentação da paisagem. A perda, a degradação e a fragmentação dos habitats constituem as principais ameaças à sobrevivência de numerosas espécies, com a conseqüente redução da biodiversidade.

Este projecto de investigação financiado pela Fundação para a Ciência e Tecnologia pretende conduzir ao desenvolvimento de uma metodologia, integrável em contexto de Ordenamento do Território, que contribua para quebrar o isolamento entre os habitats fragmentados, através da identificação de parcelas lineares, cujas características permitam a migração das espécies selvagens existentes. Para alcançar este objectivo, é desenvolvida uma abordagem inovadora baseada na modelação espacial das perturbações ambientais antropogénicas, criando um território transformado num gradiente das perturbações ambientais, derivadas da presença e actividades humanas, constituindo a base para a identificação de corredores de menor perturbação para o atravessamento das espécies entre as áreas protegidas. Para tal, foi criado um sistema pericial em ambiente SIG, para a modelação espacial da influência humana no território, que se baseia em três grandes temas, considerados representativos das principais perturbações ambientais: presença humana, poluição do habitat e uso/ocupação do solo. Cada um destes temas é constituído por um conjunto de variáveis espaciais que pretendem representar os diversos impactes provenientes das actividades humanas, gerando uma superfície contínua no território continental que corresponde a um gradiente de valores entre os respectivos extremos. Neste sistema pericial é utilizado um formulário destinado à obtenção por parte de especialistas dos valores que quantificam o grau e amplitude de perturbação de cada uma das variáveis, consideradas representativas numa perspectiva de ameaça à vida selvagem. Através de processos de modelação espacial, o sistema gera um mapa de gradientes de perturbações antropogénicas.

Este artigo apresenta e discute a metodologia para obtenção do gradiente das perturbações ambientais que resulta da aplicação de processos de modelação espacial em ambiente SIG conjugados com a informação obtida através da consulta dos peritos relativamente a cada uma das variáveis representativas das principais perturbações ambientais. A dimensão nacional da informação para os diferentes temas de base considerados, as suas características e limitações, bem como as dificuldades registadas no seu tratamento e preparação são alguns dos aspectos apresentados e discutidos.

Palavras Chave: conservação da natureza, modelação espacial, ordenamento território, perturbações ambientais, sistema pericial

Abstract

The expansion of urban areas and network infrastructures and the intensification of farming has led to a progressive fragmentation of the landscape. The loss, degradation and fragmentation of habitats are the main threats to the survival of many species, with the consequent reduction of biodiversity. This research project, funded by the Portuguese Science and Technology Foundation, intends to lead to the development of a methodology that fits in the context of Spatial Planning, which aims to help breaking the isolation between fragmented habitats through the identification of corridors, whose characteristics should allow the migration of existing wildlife. To achieve this goal, an innovative approach was developed, based on the spatial modeling of anthropogenic environmental disturbances that generates a layer/territory that reflects the gradient of the environmental disturbances derived from human presence and activities. This gradient is the basis for the identification of corridors of least disturbance for the species when crossing the territory between protected areas. To this end, we created an expert system in a GIS environment, for spatial modeling of human influence in the territory, which is based on three major themes, considered representative of the major environmental disturbances: human presence, environmental pollution and land use/land cover (LULC). Each of these themes is described by a set of spatial variables that are intended to represent the various impacts arising from human activities, generating a continuous surface for Portugal mainland that corresponds to a gradient of values (between the respective ends/extremes). This expert system is based on the use of a form to obtain from the experts, the values that quantify the degree and extent of the disturbance corresponding to each of the variables considered representative in terms of threats to the wildlife. Through spatial modeling processes, the system generates a gradient map of anthropogenic disturbances. This article presents and discusses the methodology for obtaining the gradient of environmental disturbances resulting from the application of spatial modeling processes in a GIS environment, combined with the information from the experts for each of the variables representing the major environmental disturbances. The national dimension of the information used for the different topics, its characteristics and limitations, as well as the difficulties encountered in their treatment and preparation are some of the issues presented and discussed

Keywords: Environmental disturbances, Expert systems, Land use planning, Nature conservation, Spatial modeling

1. Enquadramento

A expansão das áreas urbanas, da rede de infra-estruturas e a intensificação da actividade agrícola, tem conduzido a uma progressiva fragmentação da paisagem. A perda, a degradação e a fragmentação dos habitats constituem as principais ameaças à sobrevivência de numerosas espécies selvagens, com a consequente redução da biodiversidade.

Quanto maior for a fragmentação do território, menores são as manchas de habitat contínuo e maior a distância entre habitats, contribuindo para o isolamento das populações e consequente aumento do risco de extinção (Main *et al.*, 1999). Segundo (Brás *et al.*, 2013) o estabelecimento de ligações entre habitats é de grande importância para evitar os impactos negativos da fragmentação sobre a biodiversidade.

Nas condições, em que se verificaram significativas perdas em importantes habitats e em que as áreas com elevados valores naturais se encontram isoladas e sem conectividade, a existência de uma rede de áreas de conservação conectadas através de corredores de ligação, contribui seguramente para uma protecção mais efectiva de um grande número de habitats e das espécies a eles associados (Gomes *et al.*, 2011).

Em Portugal, os mecanismos legais para a conservação, derivam dos compromissos assumidos no âmbito de vários tratados internacionais, do cumprimento de directivas da União Europeia e da legislação específica nacional. Trata-se de instrumentos vinculativos, desenvolvidos de acordo com a estratégia de conservação orientada para a protecção de espécies e de habitats, associada a uma gestão activa do território, com o objectivo de reduzir ou eliminar as ameaças que afectam a persistência das espécies a proteger.

Uma estratégia alternativa de conservação é desenvolvida à imagem do conceito de *wilderness*, assente na informação sobre a influência humana no território, orientada

para a identificação de grandes áreas isoladas das actividades humanas (Gomes, 2005). Áreas naturalmente adequadas para a protecção da vida selvagem, uma vez que, as espécies selvagens normalmente não toleram a presença humana e são muito sensíveis às perturbações ambientais geradas pelas actividades humanas.

Actualmente, numerosos estudos sobre o território europeu indicam a existência de uma clara tendência para o aumento do abandono da agricultura, principalmente em regiões com solos mais pobres, o que permite o restabelecimento dos processos naturais, produzindo uma nova sucessão ecológica, regenerando as suas características silvestres.

As paisagens Portuguesas, caracterizadas pela sua longa história de humanização, evidenciam actualmente uma clara tendência para o despovoamento e consequente abandono das actividades agrícolas. Surge assim, a oportunidade de aplicar o conceito de *Rewilding*, como um retorno à vida selvagem, associado ao conceito de *wilderness* e aparentemente mais adequado para aplicação ao território nacional, sujeito a uma longa história de perturbações ambientais antropogénicas.

O conceito de *Rewilding* surge como estratégia de conservação que se baseia fundamentalmente nos processos naturais de recuperação, que tornam os ecossistemas auto-sustentáveis, envolvendo apenas medidas proteccionistas relativas às actividades humanas e, quando necessário, a reintrodução de espécies-chave (Brown *et al.*, 2011).

O *rewilding* pode ser uma das políticas de gestão do território a adoptar em territórios abandonados, pois promove a regeneração natural das florestas e de outros habitats naturais, favorecendo o aumento de biodiversidade e melhorando os serviços prestados pelos ecossistemas. Trata-se de uma estratégia de conservação associada a uma gestão passiva, com custos de manutenção mais baixos do que outras opções de gestão territorial e consequentemente benefícios significativos, os serviços de regulação ambientais fornecidos pelos ecossistemas naturais que são assim obtidos com recurso a um investimento reduzido.

De um ponto de vista de conservação, a opção entre apostar nos processos naturais (*rewilding*) ou numa gestão activa, dependerá dos objectivos e do contexto local (Navarro & Pereira, 2012). A gestão activa tenderá a ser a opção preferencial quando o objectivo é o de proteger determinadas espécies ou manter habitats prioritários, enquanto que a gestão passiva privilegia os processos ecológicos dinâmicos, pode ser mais sustentável a longo prazo ou mais adequada para grandes áreas de conservação.

Num mundo em mudança, o planeamento da conservação representa uma tarefa desafiadora (Kujala *et al.*, 2013). As abordagens estáticas, que têm sido assumidas neste domínio da conservação, em que as áreas são seleccionadas e geridas de forma a proteger a biodiversidade de hoje ou para restabelecer a paisagem de um histórico recente (Lawler & Mathias, 2007), tornam-se desadequadas no actual contexto de rápida alteração territorial. Estudos recentes têm demonstrado que as áreas protegidas actuais, provavelmente não irão conduzir à protecção da biodiversidade num futuro em permanente mudança (Bengtsson *et al.*, 2003). Por outro lado, muitas espécies serão obrigadas a deslocar-se em resposta às alterações climáticas, tendo já sido detectados muitos desses movimentos, especialmente migrações em altitude (Parmesan, 2006). Como resposta a estas alterações ambientais, muitas plantas e animais irão deslocar-se dentro e fora das áreas protegidas, até encontrarem um habitat que seja adequado, sendo garantida a sua persistência apenas se tiverem condições que permitam os referidos movimentos (Garcia, 2010; Araújo, 2004). Para tal, torna-se necessário identificar corredores de conectividade entre os habitats adequados (Williams *et al.*, 2005; Opdam, 2004). No futuro, será este um dos maiores desafios para muitas espécies (Lawler & Mathias, 2007).

Existe um crescente consenso de que as estratégias de conservação devem prever os impactos das alterações climáticas (Araújo & Rahbek, 2006; Thuiller *et al.*, 2007). Para tal, torna-se essencial melhorar os modelos de distribuição de espécies, de modo a preverem as modificações na sua distribuição futura com as alterações do clima e do uso do solo (Barbosa *et al.*, 2013), incluindo o aparecimento de doenças e de espécies invasoras (Diez *et al.*, 2012). Torna-se necessário identificar soluções que se comprometam minimamente com as necessidades actuais de conservação mas que,

simultaneamente, criem maiores benefícios futuros (Kujala *et al.*, 2013) perante este mundo em permanente mudança. Tais soluções incluem a implementação de mecanismos para a uma gestão integrada das zonas rurais que facilite o movimento de espécies entre áreas de conservação (Araújo *et al.*, 2011).

Apesar dos seus diversos benefícios, a aposta nos processos naturais (*rewilding*) tem sido até muito recentemente descartada como opção de gestão territorial (Navarro & Pereira, 2012). Iniciativas como *Rewilding Europe* (<http://www.rewildingeurope.com>) e *PAN Parks Network* (<http://www.panparks.org>) estão a trazer o conceito de *rewilding* para a discussão das políticas europeias de conservação.

Por último, importa referir que, as temáticas acima referidas e a abordagem em que se enquadra este projecto, estão em consonância com dois dos vectores fundamentais de crescimento identificados no âmbito da estratégia Europa 2020, aprovada pela Comissão Europeia em Março de 2010 com o intuito de assegurar a saída da crise e preparar a economia da UE para a próxima década.

O trabalho de investigação em curso foca a utilização de metodologias de análise espacial para o planeamento da conservação da vida selvagem, apontando no sentido do crescimento inteligente e do crescimento sustentável preconizados pela estratégia Europa 2020, ao promover o conhecimento e a inovação no domínio da conservação da natureza e o suporte à gestão eficiente de recursos para protecção da vida selvagem. Por outro lado, há um alinhamento com a sociedade digital, na utilização de tecnologias de informação e na produção de informação geográfica em formato digital de suporte às tomadas de decisão no que concerne ao ordenamento do território e conservação da natureza.

2. Objectivos do projecto

O presente trabalho integra-se no projecto CVS – Corredores para a vida selvagem: Modelação espacial da pressão humana e a sua utilidade para a conservação do Lobo Ibérico. Trata-se de um projecto de investigação financiado pela Fundação para a Ciência e Tecnologia (PTDC/AAC-AMB/111457/2009) e é composto pelos seguintes

parceiros: Direção Geral do Território (Instituição Proponente), Centro de Biologia Ambiental da FC/UL e Associação para a Conservação do Lobo e do seu Ecosistema. O projecto pretende conduzir ao desenvolvimento de uma metodologia, integrável em contexto de Ordenamento do Território, que contribua para quebrar o isolamento entre as áreas protegidas nacionais, através da identificação de corredores de ligação, cujas características constituam caminhos preferenciais que permitam a migração das espécies selvagens existentes. Para alcançar este objectivo, é desenvolvida uma abordagem inovadora baseada na modelação espacial das perturbações ambientais antropogénicas, criando um mapa do gradiente das perturbações ambientais, derivadas da presença e actividades humanas, que constituirá a base para a identificação de corredores entre as áreas protegidas de menor perturbação antropogénica para a movimentação das espécies selvagens.

Pretende-se posteriormente, validar esta nova estratégia para a identificação de corredores ecológicos através do estudo da localização e movimentação do lobo-ibérico, uma espécie considerada sensível à presença e actividades humanas. Para tal, o projecto permitirá aprofundar o conhecimento sobre a distribuição desta espécie recorrendo à recolha de informação geográfica existente, à modelação do habitat para o lobo-ibérico e à monitorização da sua presença nos corredores propostos com base no gradiente da pressão humana.

Este projecto CVS inclui seis Tarefas distintas (ver Figura 1), que incluem o desenvolvimento de um modelo conceptual global (T2), estudo da distribuição potencial e real do lobo-ibérico (T3), conduzindo à geração de propostas de corredores de ligação entre as áreas protegidas (T6).

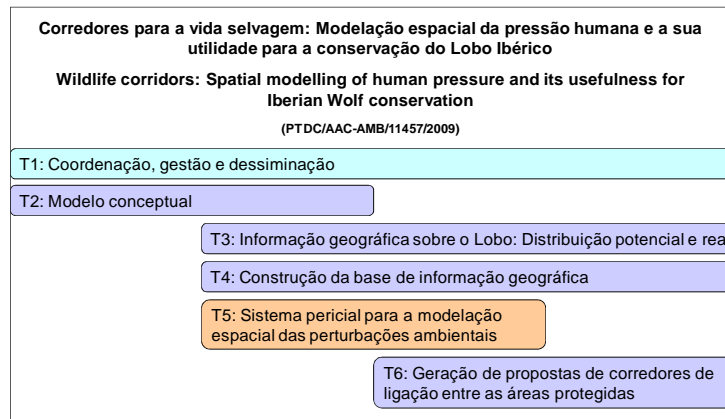


Figura X - Tarefas do projecto CVS.

Este artigo centra-se essencialmente na apresentação das actividades da Tarefa 5 – Sistema pericial para a modelação espacial das perturbações ambientais, que pretendem suportar o desenvolvimento de uma metodologia para obtenção do gradiente das perturbações ambientais como resultado da aplicação de processos de modelação espacial em ambiente SIG conjugados com a informação obtida através da consulta de peritos relativamente a cada uma das variáveis representativas das principais perturbações ambientais.

3. Modelo conceptual e processos para a modelação espacial das perturbações ambientais

Os processos metodológicos para a modelação espacial das perturbações ambientais derivadas das actividades humanas são desenvolvidos com base no trabalho de investigação “*Áreas de Wilderness para a Conservação da Vida Selvagem*” (Gomes, 2005).

Assim, considera-se que a modelação espacial da influência humana se baseia em três grandes temas, considerados representativos das principais perturbações ambientais: presença humana, poluição do habitat e ocupação do solo. Cada um destes grandes temas, indicadores das principais perturbações ambientais, traduz a influência de um conjunto de variáveis espaciais que pretendem representar os diversos impactes provenientes das actividades humanas (Gomes *et al.*, 2011). Desta forma, estes temas

podem ser representados de forma contínua no território, criando um gradiente de valores entre os respectivos extremos (Figura 1).

Presença humana - pretende quantificar a perturbação resultante da presença de pessoas no meio.

Poluição do habitat - pretende quantificar a perturbação ambiental proveniente das principais fontes poluentes lineares e pontuais.

Uso e Ocupação do solo - pretende quantificar a dificuldade de progressão, movimentação ou utilização do meio pelas espécies selvagens, causada pelo tipo de utilização do solo.

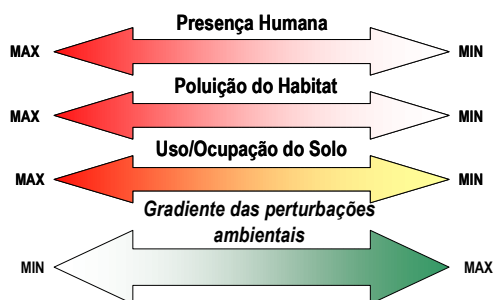


Figura 1 – Fatores que influenciam o gradiente das perturbações ambientais.

Considerando que a valoração dos critérios que traduzem as perturbações ambientais derivadas das actividades humanas depende da percepção individual, para a obtenção de um gradiente de perturbações ambientais mais próximo do seu real valor, desenvolveu-se um sistema pericial multi-critério, através do qual se procedeu à consulta de peritos na área do ambiente e da conservação da vida selvagem.

A aplicação deste processo metodológico, origina num gradiente de valores, contínuos no território, que traduzem uma aproximação simplificada da pressão humana directa ou indirecta sobre os habitats e conseqüentemente das ameaças à vida selvagem.

Os resultados obtidos com a representação espacial da avaliação pericial das perturbações ambientais não são absolutos, estando dependentes da informação de base e da subjectividade inerente ao próprio sistema pericial (Gomes *et al.*, 2011).

O gradiente das perturbações ambientais derivadas das actividades humanas, poderá assim fornecer um suporte efectivo na localização das áreas a conservar, bem como, na delimitação das zonas “tampão” e definição de corredores de ligação entre áreas protegidas (Gomes, 2008).

Deste, modo, com base no gradiente do valor das perturbações ambientais e recorrendo a processos de propagação dependentes da distância às áreas protegidas, serão geradas superfícies de custo cujos valores representam a dificuldade acumulada das espécies selvagens em se afastarem dessas áreas. Essas propostas de corredores de ligação serão elaboradas identificando os percursos de menor custo, correspondentes a uma menor perturbação antropogénica, teoricamente mais

permeáveis à passagem das espécies selvagens. Estes cenários terão em consideração os constrangimentos associados a barreiras de movimentação identificadas e a possíveis soluções para as ultrapassar.

4. Base de informação geográfica

Todas as variáveis cartográficas que constituem a base de dados espacial, foram convertidas para o formato matricial, com uma resolução de 100mX100m, o que corresponde a uma célula com a dimensão de um hectare. Este valor da resolução que coincide com a Unidade Mínima Cartográfica (UMC) da Carta de Ocupação do Solo (COS), considerou-se como sendo adequado para a quantificação do valor das perturbações ambientais, abrangendo todo o território de Portugal Continental.

A consulta, manipulação e análise da informação geográfica utilizou *software* aberto em SIG, o *Quantum Gis* Lisboa v1.8.0 (QGIS), toda a informação geográfica foi trabalhada no Sistema de Coordenadas ETRS89 PT TM06 (EPSG: 3763).

4.1 População

O factor Presença Humana constitui uma das principais ameaças à vida selvagem, pelo que o estudo da distribuição da população residente é um dos factores a considerar na metodologia para obtenção do gradiente de perturbações ambientais.

Os dados sobre a população residente utilizados são provenientes dos Censos 2011 para Portugal Continental disponibilizados pelo Instituto Nacional de Estatística (INE). Optou-se pela utilização do nível das Secções e não das Subsecções, por se registar uma considerável perda de informação durante a rasterização das Subsecções. Assim, dados dos recenseamentos utilizamos os limites das secções estatísticas, o código da BGRE/I e o número de residentes totais por Secção. Com a informação geográfica sobre a população residente desagregada ao nível da Secção, foi calculada a densidade populacional (hab/ha), tendo sido posteriormente rasterizada com uma resolução de 100mx100m (1ha).

Ao mapa resultante, correspondente à densidade populacional por secção, foi classificado em cinco classes consideradas ajustadas ao objectivo primordial desta tarefa do projecto, que consiste em avaliar o impacto da presença humana directa na vida selvagem (Figura 2).

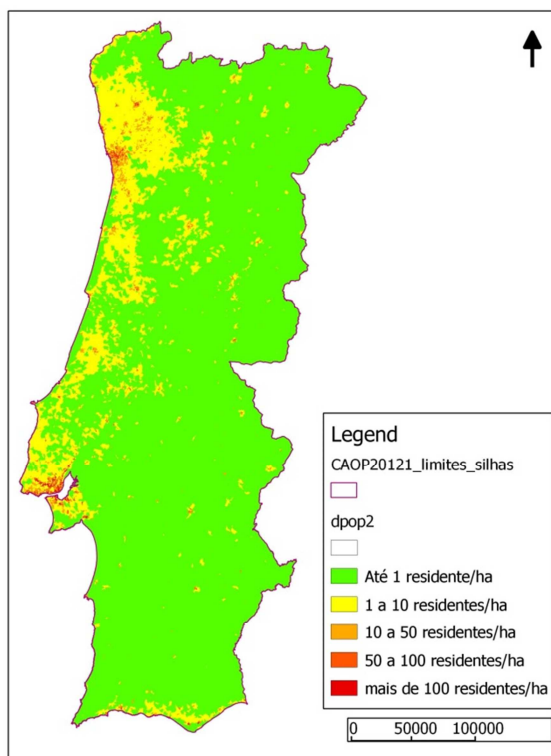


Figura 2 - Densidade da população residente para as classes CVS, Censos 2011.

O Quadro 1 apresenta cada uma das cinco classes CVS para a população residente com a respectiva ocupação territorial, de referir a elevada percentagem do território com uma densidade populacional até 1 pessoa residente por hectare (85%).

Quadro 1 – Área do território do Continente para as classes CVS – população residente.

Classes (Nº pessoas residentes por hectare)	%	(hectare)
1: Até 1 pessoa por ha	85,42	760891
2: Mais do que 1 até 10 pessoas por ha	12,97	115499
3: Mais do que 10 até 50 pessoas por ha	1,31	116314
4: Mais do que 50 até 100 pessoas por ha	0,19	16846
5: Mais do que 100 até 1000 pessoas por ha	0,12	10717

Uma análise sumária à distribuição pelo Continente da população residente apresentada na Figura, indica uma clara dicotomia entre uma elevada concentração de população a Norte Tejo e uma relativa desertificação humana em toda a zona a Sul do Tejo, com excepção para uma parte do Algarve que apresenta uma nítida aglomeração em determinadas zonas do litoral.

4.2 Indústrias

Com a distribuição das indústrias, pretende-se simular a intensidade e a amplitude da perturbação ambiental para as espécies selvagens, provocada pela localização dessas fontes de poluentes pontuais, nomeadamente ao nível da produção de ruído e da libertação de químicos para o solo e para o ar.

A informação sobre as indústrias foi cedida pelo INAG (2012), contendo a localização das indústrias agrupadas em 41 classes de actividades industriais previstas no Decreto-Lei nº. 173/2008, 26 de Agosto, que estabelece o regime de prevenção e controlo integrados da poluição (PCIP). A nomenclatura desenvolvida neste projecto para representar a distribuição das instalações industriais (Figura 3), resulta de um agrupamento de vários tipos de indústrias, realizada com base nas semelhanças relativas ao tipo e ao nível de poluição produzida. Deste modo, foram obtidos 13 grupos de indústrias que englobam as seguintes actividades industriais (Quadro 2).

Quadro 2 – Nomenclatura CVS para as indústrias.

Classe	Código e Designação da Actividade segundo o Decreto-Lei nº 173/2008
1: Aterro	5.4 Aterros de Resíduos Urbanos
2: Incineração de Resíduos (urbanos e perigosos)	5.1 Eliminação ou Valorização de Resíduos
	5.2 Incineração de resíduos
3: Pecuária Intensiva (porcos e aves)	6.6 a) Aves e ovos
	6.6 b) Porcos de produção
	6.6 c) Porcas reprodutoras
4: Matadouros	6.4 a) Matadouros
	6.4 b) i) Matérias-primas animais
5: Transformação de alimentos	6.4 b) ii) Matérias-primas vegetais
	6.4 c) Lacticínios
	6.5 Sub-produtos
6: Cerâmica/Vidro	3.3 Vidro
	3.5 Cerâmica
7: Cimento	3.1 a) Cimento

8: Pasta de Papel/Papel	6.1 a) Pasta de Papel
	6.1 b) Papel
9: Têxteis/Tintas	6.2 Têxteis
	6.7 Tratamento de superfície (com solventes orgânicos)
10: Refinaria/Produção de Hidrocarbonetos	1.2 Refinarias
	4.1 a) Hidrocarbonetos simples
	4.1 b) Hidrocarbonetos oxigenados
	4.1 d) Hidrocarbonetos azotados
11: Produção de Energia	1.1 Produção de Energia por combustão
	2.2 Siderurgias
	2.3 c) Galvanização a quente
	2.4 Fundições ferrosos
	2.5 a) Fundições não ferrosos (Produção)
	2.5 b) Fundições não ferrosos (Fusão)
12: Produção e Transformação de Metais	2.6 Tratamento de superfície (Processo electrolítico ou químico)
	3.1 b) Cal
	3.4 Fibras minerais
	4.1 h) Matérias plásticas
	4.1 k) Agentes superfície
	4.2 a) Gases
	4.2 b) Ácidos
	4.2 d) Sais
	4.2 e) Não metais
	4.3 Adubos
	4.5 Farmacêuticos

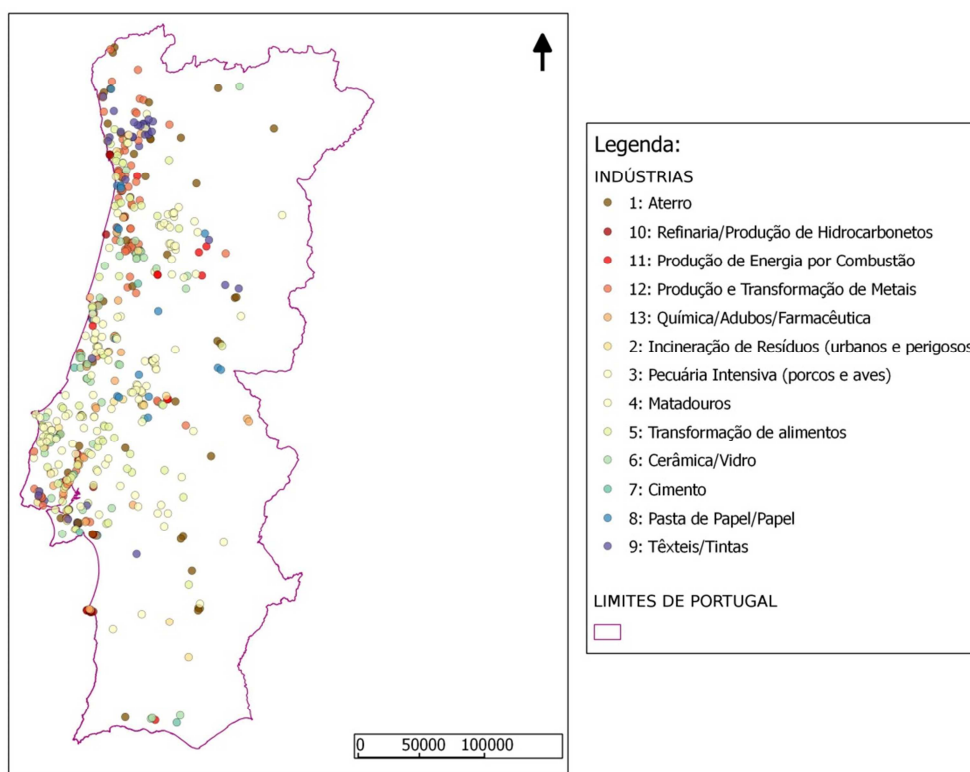


Figura 3 – Distribuição das instalações industriais: nomenclatura CVS

4.3 Rede viária e ferroviária

As infra-estruturas lineares como estradas, caminhos-de-ferro e aeroportos, produzem impactes ambientais significativos. Afectam directamente a vida selvagem, através de atropelamentos e provocam perturbações ambientais, como ruído e emissão de gases. Provocam ainda um efeito de barreira, perturbando directamente movimentação e utilização do meio, impedindo a continuidade dos habitats, com a consequente fragmentação da paisagem. A informação geográfica relativa à rede viária e ferroviária foi cedida pela DGT à escala 1:500 000 (Figura 4), a informação foi reagrupada em sete classes (Quadro 3).

Quadro 3 – Nomenclatura CVS para a rede viária e ferroviária.

Rede viária	1: Auto-estradas
	2: Itinerários Principais e
	3: Estradas Nacionais
	4: Estradas Regionais
	5: Estradas Municipais
Rede Ferroviária	6: Ferrovias simples
	7: Ferrovias duplas

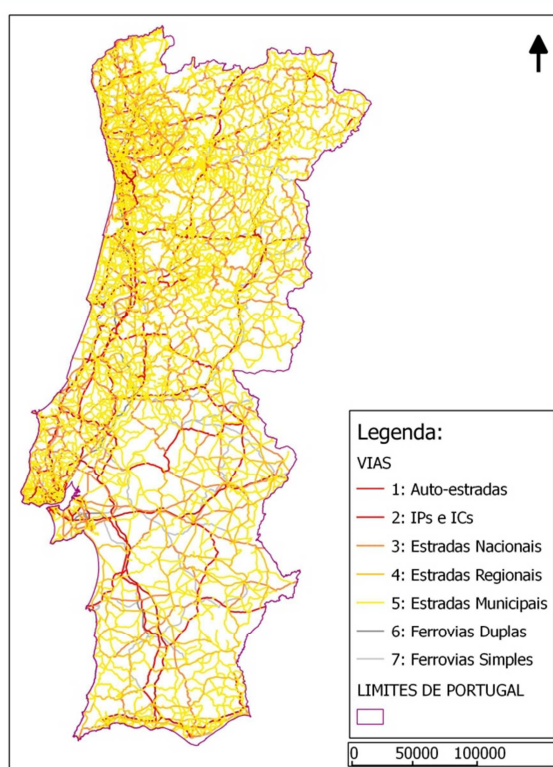


Figura 4 – Rede viária e ferroviária: nomenclatura CVS.

4.4 Ocupação do solo

No contexto deste projecto, pretende-se atribuir uma classificação às classes de uso/ocupação do solo, de acordo com a sua perturbação na utilização e movimentação pelas espécies selvagens.

Devido à elevada complexidade da nomenclatura da COS2007, produzida pela DGT, com 193 classes no seu nível mais desagregado (N5) e perante os objectivos definidos para este projecto, optou-se por simplificar a nomenclatura original da COS. Nesta nova nomenclatura pretendeu-se agregar as classes consideradas semelhantes entre si quanto ao tipo e grau de perturbação humana, mais especificamente quanto à progressão, movimentação e utilização do meio pelas espécies selvagens. Assim, após análise da Memória Descritiva da COS 2007 e consulta de especialistas, a COS foi convertida em 37 novas classes, a nomenclatura CVS (Figura 5).

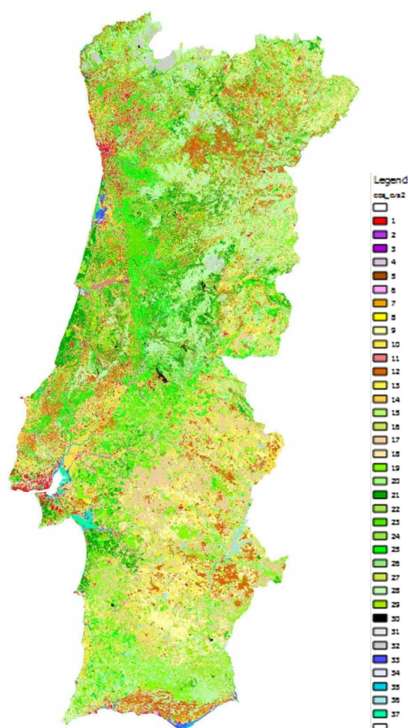


Figura 5 - Carta de Uso e Ocupação do Solo com as classes agregadas de acordo com a nomenclatura CVS.

No quadro 4, estão apresentados os valores calculados para a cobertura das diversas classes CVS para a ocupação/uso do solo no Continente

Quadro 4 – Nomenclatura CVS para o Uso/Ocupação do solo

Classe CVS	%	(hectares)
1: URBANO	3,28	291910
2: COMÉRCIO E EQUIPAMENTOS PÚBLICOS E PRIVADOS	0,24	21524
3: INFRASTRUTURAS DE PRODUÇÃO DE ENERGIA E DE CAPTAÇÃO E TRATAMENTO DE ÁGUAS	0,03	2801
4: INDUSTRIAS, PORTOS, ESTALEIROS, AEROPORTOS	0,55	48987
5: PEDREIRAS, ATERROS, LIXEIRAS	0,18	15959
6: ÁREAS VERDES ARTIFICIAIS, ESPAÇOS DE LAZER E ZONAS HISTÓRICAS	0,18	15746
7: ESTUFAS E VIVEIROS	0,05	4659
8: PEQUENAS PARCELAS AGRÍCOLAS COM HABITAÇÕES DISPERSAS	3,26	290344
9: CULTURAS TEMPORÁRIAS DE SEQUEIRO	9,05	806377
10: CULTURAS TEMPORÁRIAS DE REGADIO	4,96	441775
11: ARROZAIIS	0,37	32839
12: VINHAS, POMARES E OLIVAIS	7,65	681786
13: PASTAGENS E PASTAGENS COM VINHA, POMAR E OLIVAL	5,19	462505
14: AGRICULTURA COM ESPAÇOS NATURAIS E SEMINATURAIS	0,75	66446
15: ESPÉCIES FLORESTAIS COM CULTURAS TEMPORÁRIAS DE SEQUEIRO	0,85	75613
16: ESPÉCIES FLORESTAIS COM CULTURAS TEMPORÁRIAS DE REGADIO	0,11	9574
17: ESPÉCIES FLORESTAIS COM PASTAGENS	6,88	613142
18: ESPÉCIES FLORESTAIS COM VINHA, POMAR E OLIVAL	0,07	6097
19: FLORESTAS DENSAS DE FOLHOSAS (excepto eucalipto e invasoras)	6,72	598592
20: FLORESTAS ABERTAS DE FOLHOSAS (excepto eucalipto e invasoras)	2,80	249009
21: FLORESTAS DENSAS DE RESINOSAS	6,48	577354
22: FLORESTAS ABERTAS DE RESINOSAS	1,86	165339
23: FLORESTAS DENSAS DE FOLHOSAS COM RESINOSAS	4,13	367878
24: FLORESTAS ABERTAS DE FOLHOSAS COM RESINOSAS	1,06	94518
25: FLORESTAS DE EUCALIPTO	5,60	498755
26: FLORESTAS DE EUCALIPTO COM OUTRAS ESPÉCIES FLORESTAIS	1,21	108209
27: FLORESTAS DE INVASORAS POR VEZES COM OUTRAS ESPÉCIES FLORESTAIS	0,12	10723
28: MATOS E VEGETAÇÃO RASTEIRA	16,60	1478701
29: CORTES, NOVAS PLANTAÇÕES	5,96	531035
30: ÁREAS ARDIDAS	0,16	14368
31: PRAIAS E DUNAS	0,12	10730
32: ROCHA NUA E VEGETAÇÃO ESPARSA	1,32	117781
33: ZONAS HÚMIDAS	0,27	23632
34: SALINAS E AQUICULTURA	0,06	5379
35: CURSOS DE ÁGUA (naturais e artificiais)	0,42	37737
36: LAGOS, REPRESAS, AÇUDES E CHARCAS (naturais e artificiais)	0,79	69973
37: LAGOAS COSTEIRAS E ESTUÁRIOS	0,34	30159

A classe 28: *Matos e vegetação rasteira* é a mais representada no território continental (16,6%), seguida da classe 9: *Culturas temporárias de Sequeiro* (9%). A classe *Urbano* apresenta um valor de (3,28%) com um aumento de 1% relativamente à COS90 (Gomes, 2005).

5. Sistema pericial para a modelação espacial das perturbações ambientais

A incorporação de um sistema pericial na metodologia garante transparência no processo de decisão, uma vez que os resultados da análise espacial estão associados aos critérios atribuídos pelos peritos (Gomes *et al.*, 2011).

Pretende-se, com este sistema pericial para a modelação espacial das perturbações ambientais, que os inquiridos respondam no sentido de avaliarem a perturbação para as espécies selvagens representada por cada variável através das respostas às diversas questões do questionário (Quadro 5).

O facto de os peritos representarem interesses e níveis de conhecimentos diversos sobre ecologia, distribuição, hábitos e limitações das espécies selvagens que ocorram no território, contribui para uma maior abrangência de respostas e, conseqüentemente, a um gradiente de perturbação humana no território que tenderá a refletir melhor a realidade para essas espécies.

Para tal, procurou-se não influenciar o inquirido relativamente a qualquer espécie selvagem em particular, para que os seus conhecimentos sobre grupos biológicos específicos fossem naturalmente utilizados e a sua sensibilidade maximizada. Dessa forma e através da inquirição de profissionais com diferentes grupos biológicos de interesse, pretendeu-se obter respostas focadas em grupos biológicos diversos, por forma a que a resposta global proveniente de todos os inquiridos contemplasse o maior número de espécies no exercício de análise das perturbações antropogénicas a que essas espécies selvagens estarão sujeitas. Pretendeu-se que o conjunto de inquiridos abrangesse pessoas provenientes de várias zonas do país e com diferentes áreas de interesse/especialização em espécies selvagens, bem como um grau diverso de conhecimento da realidade do território continental português e do impacto de determinados tipos de uso e ocupação do solo nas espécies selvagens. O quadro X apresenta as questões presentes no inquérito CVS.

Quadro 5 – questões presentes no inquérito CVS

Questões

- 1: Em que medida crescentes densidades populacionais perturbam diretamente as espécies selvagens?
- 2: Em que medida o ruído devido à presença e uso de ferrovias perturba diretamente as espécies selvagens?
- 3: Em que medida o ruído devido à presença e uso de rodovias perturba diretamente as espécies selvagens?
- 4: Em que medida o ruído devido à presença e laboração de indústrias perturba diretamente as espécies selvagens?
- 5: Em que medida a poluição química do ar, solo e/ou água devido à presença e uso de ferrovias perturba diretamente as espécies selvagens?
- 6: Em que medida a poluição química do ar, solo e/ou água devido à presença e uso de rodovias perturba diretamente as espécies selvagens?
- 7: Em que medida a poluição química do ar, solo e/ou água devido à presença e laboração de indústrias perturba diretamente as espécies selvagens?
- 8: Qual considera ser, aproximadamente, o raio máximo de influência da poluição (sonora e química) das rodovias e ferrovias?
- 9: Qual considera ser, aproximadamente, o raio máximo de influência da poluição o (sonora e química) das indústrias?
- 10: Em que medida as atividades humanas características de cada tipo de uso/ocupação do solo perturbam diretamente a progressão/movimentação ou utilização do meio pelas espécies selvagens?
- 11: Em que medida a presença e uso de ferrovias perturbam diretamente a progressão/movimentação ou utilização do meio pelas espécies selvagens? Tenha em conta a presença de infraestruturas e as implicações características de cada tipo de via.
- 12: Em que medida a presença e uso de rodovias perturbam diretamente a progressão/movimentação ou utilização do meio pelas espécies selvagens? Tenha em conta a presença de infraestruturas e as implicações características de cada tipo de via.
- 13: Que largura mínima (em metros) sugere que os corredores ecológicos devem ter para as espécies selvagens?

O questionário foi realizado recorrendo ao software *GoogleForms* (Figura 6), disponível na *cloud* da *Google*, que permite facilidade de acesso ao formulário pelos utilizadores, possibilidade de resposta em simultâneo por múltiplos utilizadores e reunião automática das respostas numa folha de cálculo única.

'Corredores para a Vida Selvagem'

I. Impacto da Presença Humana Directa
[5 de 10]

1. Em que medida crescentes densidades populacionais (pessoas residentes por hectare) perturbam diretamente as espécies selvagens?
1 - não existe perturbação 10 - a perturbação é máxima

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
até 1 pessoas/ha	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
de 1 a 10	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
de 10 a 50	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
de 50 a 100	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
maior que 100 (até 1000)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

Figura 6 – Exemplo de um ecrã do inquérito CVS.

Para além dos valores de intensidade das ameaças e amplitude da perturbação obtidas através das respostas ao inquérito, o cálculo do gradiente recorre à metodologia de análise espacial desenvolvida neste projecto, inclui um sistema de pesos, com o objectivo de permitir a calibrar a importância relativa de cada tipo de ameaça para o valor global das perturbações ambientais.

Os principais processos de análise espacial para o cálculo da intensidade e da amplitude das perturbações ambientais, centram-se em processos de análise de vizinhança, reclassificação e álgebra de mapas (Figura 7).

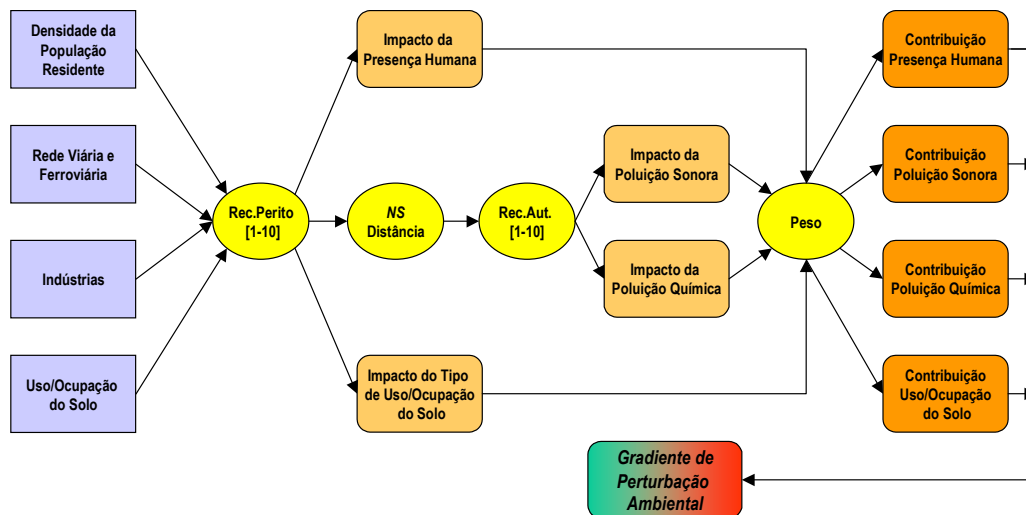


Figura 7 - Esquema dos processos de análise espacial para a quantificação do valor das perturbações ambientais.

A Figura 7 apresenta o esquema dos processos de análise espacial utilizados para a quantificação das perturbações ambientais, nomeadamente:

- A função de Reclassificação altera o valor de cada célula do ficheiro matricial, para aplicar os valores das intensidades das variáveis cartográficas, de acordo com a classificação atribuída pelo perito, assumindo um valor de 1 a 10
- O processo de análise espacial *Neighborhood Statistics (NS)*, calcula os valores da dispersão da perturbação pelo território, de acordo com o valor de origem e aplicando uma amplitude igual à distância da perturbação. Tanto a intensidade das ameaças como a amplitude da perturbação são atribuídos pelos peritos no decorrer da resposta ao inquérito (Figura 8).

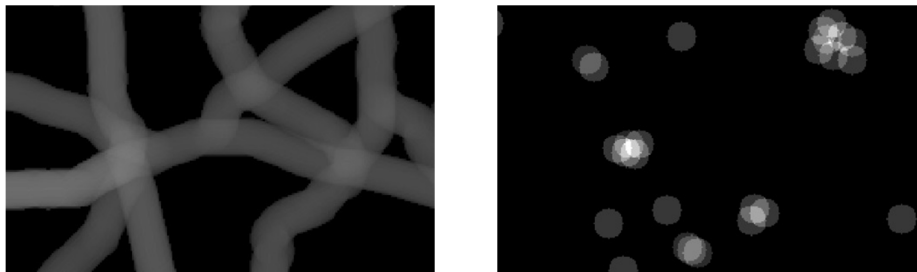


Figura 8 – Exemplo de resultados provenientes da análise espacial NS aplicada à rede viária e às indústrias.

O gradiente das perturbações ambientais obtido depende da qualidade da informação geográfica, dos processos de análise espacial e da apreciação pericial traduzida pelos valores atribuídos às variáveis espaciais utilizadas no processo de análise (Figura 9).

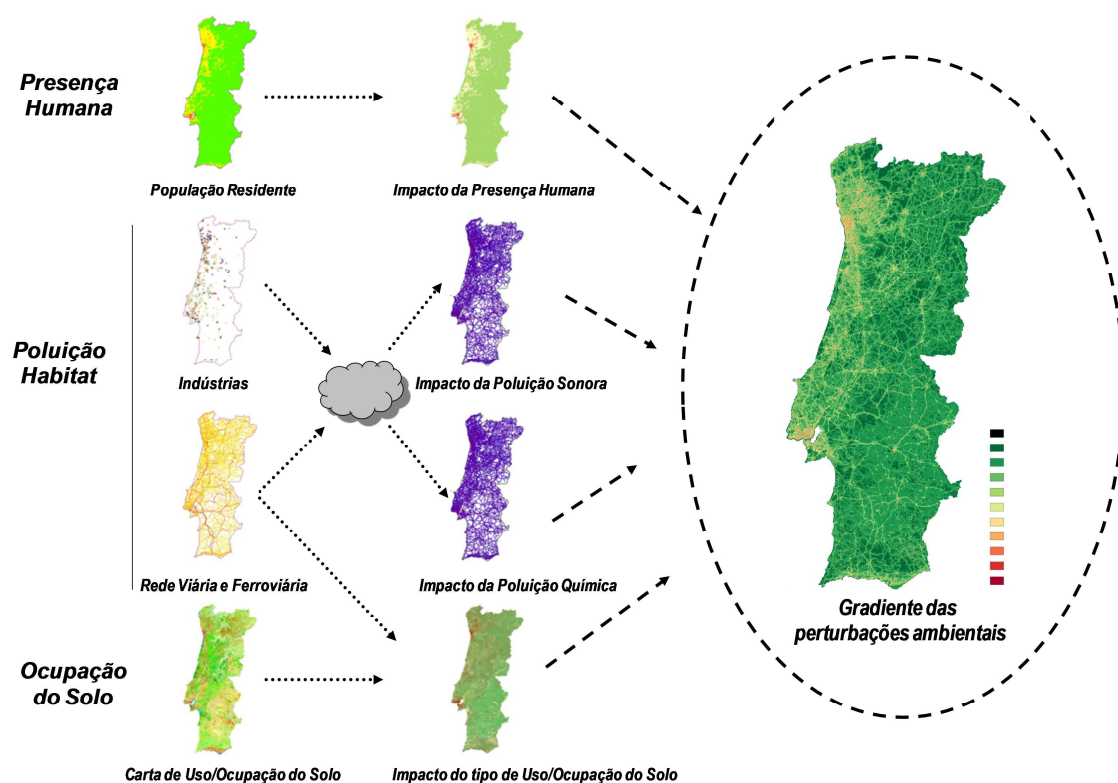


Figura 9 - Esquema metodológico para obtenção do gradiente de perturbações ambientais

Devido à complexidade dos factores que influenciam as perturbações ambientais para a vida selvagem, a valorização destes critérios é subjectiva e dependente da percepção individual. Deste modo, os resultados obtidos neste gradiente devem ser apenas considerados como indicadores periciais do real valor das perturbações ambientais.

6. Conclusões e desenvolvimentos futuros

O retorno à vida selvagem baseado fundamentalmente nos processos naturais como opção de gestão do território (*rewilding*) envolve vários desafios. A nossa compreensão desses desafios e de como podem ser superados depende da relação existente entre o Homem, o território e a biodiversidade.

Actualmente, em contextos de ordenamento do território, afigura-se oportuno promover uma nova filosofia de revalorização de áreas, que, embora caracterizadas pela longa história de humanização, actualmente "sofrem" uma clara tendência para o despovoamento e conseqüente abandono das actividades agrícolas. Esta nova

abordagem procura a utilização de zonas mais despovoadas, menos exploradas e consequentemente associadas a áreas de menor valor económico, procurando revalorizar este território para um outro uso - a proteção dos valores naturais - através proposta de corredores para a vida selvagem, em zonas de menor conflito entre a pressão humana e a conservação da natureza.

A metodologia desenvolvida no projeto CVS conduziu à geração de um mapa com o gradiente de perturbações ambientais, que representa um conjunto de valores contínuos no território traduzindo uma aproximação simplificada do valor real das ameaças provenientes das actividades humanas para a vida selvagem. Os próximos passos da investigação em curso centram-se na identificação dos corredores para a vida selvagem com base no gradiente das perturbações ambientais e a sua validação através do estudo da localização real, potencial do lobo-ibérico.

7. Agradecimentos

Este trabalho, iniciado em 2011, está a ser desenvolvido no âmbito de um projecto de investigação financiado pela Fundação para a Ciência e Tecnologia (PTDC/AAC-AMB/111457/2009). Os autores agradecem o apoio de Pedro Marrecas na fase de teste do inquérito CVS, bem como a colaboração dos peritos que participaram com a sua visão relativamente às perturbações ambientais, sem a qual não teria sido possível obter o gradiente das perturbações ambientais para a vida selvagem.

8. Referências bibliográficas

- Araújo, M.B., Alagador, D., Cabeza, M., Nogués Bravo, D. & Thuiller, W. (2011) Climate change threatens European conservation areas. *Ecology Letters* 14: 484–492.
- Araújo, M.B., Cabezas, M., Thuiller, W., Hannah, L., Williams, P. (2004) Would climate change drive species out of reserves? An assessment of existing reserve-selection methods. *Global Change Biology* 10, 1618–1626.
- Araújo, M.B., Rahbek, C. (2006) How Does Climate Change Affect Biodiversity? *SCIENCE*, 313, 1396-1397.
- Barbosa A.M., Real R., Muñoz A.R. & Brown J.A. (2013) New measures for assessing model equilibrium and prediction mismatch in species distribution models. *Diversity and Distributions*, in press.

- Bengtsson, J., Angelstam, P., Elmqvist, T., (2003). Reserves, resilience and dynamic landscapes. *Ambio*, 32, 389-396.
- Brás R., Cerdeira J.O., Alagador D., Araújo M.B. (2013) Linking habitats for multiple species. *Environmental Modelling and Software* 40, 336-339. doi: 10.1016/j.envsoft.2012.08.001
- Calum Brown, C., Mcmorran, R. & Price, M. (2011) Rewilding – A New Paradigm for Nature Conservation in Scotland?, *Scottish Geographical Journal*, 127:4, 288-314.
- Diez, J. et al. (2012) Will extreme climatic events facilitate biological invasions?. *Front Ecol Environ*; 10(5): 249–257, doi:10.1890/110137.
- Garcia, R. & Araújo, M.B. (2010) Planejamento para a conservação em um clima em mudança. *Natureza & Conservação* 8(1): 78-80.
- Gomes, A.L. (2005) Áreas de Wilderness para a Conservação da Vida Selvagem. *Dissertação para acesso à categoria de Investigadora Auxiliar*, Instituto Geográfico Português.
- Gomes, A.L. (2008) Corredores de ligação entre áreas protegidas com base num gradiente de perturbações ambientais derivado das actividades humanas. *ESIG2008: 10º Encontro de Utilizadores de Informação Geográfica*, 14 a 16 de Maio, Taguspark, Oeiras.
- Gomes, A.L.; Petrucci-Fonseca, F.; Costa, G.; Fonseca, A. (2011) Corredores para a Vida Selvagem com Base na Modelação Espacial das Perturbações Ambientais e a Sua Utilidade para a Conservação do Lobo-Ibérico: Processos Metodológicos. *17º Congresso da APDR: 5º Congresso de Gestão e Conservação da Natureza*, 29 de Junho a 2 de Julho, 2011, Bragança.
- Kujala, H., Moilanen, A., Araújo M.B., Cabeza, M. (2013) Conservation Planning with Uncertain Climate Change Projections. *PLoS ONE* 8(2): e53315. doi:10.1371/journal.pone.0053315.
- Lawler J., Mathias, M. (2007) Climate Change and the Future of Biodiversity in Washington. *Report prepared for the Washington Biodiversity Council*.
- Main, M.B., Roka, F.M., Noss, R.F. (1999) Evaluating cost of conservation. *Conservation Biology*, 13, 1262-1272.
- Navarro, L. & Pereira, H. (2012) Rewilding Abandoned Landscapes in Europe. *Ecosystems*, 15: 900–912, DOI: 10.1007/s10021-012-9558-7.
- Opdam, P., Wascher, D. (2004) Climate change meets habitat fragmentation: linking landscape and biogeographical scale levels in research and conservation. *Biological Conservation*. 117, 285.
- Parmesan, C. (2006) Ecological and evolutionary responses to recent climate change. *Annual Review of Ecology, Evolution, and Systematics* 37:637-669.
- Thuiller, W., Albert, C., Araújo, M.B., Berry, P., Cabeza, M., Guisan, A., Hickler, T., Midgley, G., Paterson, J., Schurr, F., Sykes, M., Zimmermann, N. (2007) Predicting global change impacts on plant species' distributions: Future challenges. *Perspectives in Plant Ecology, Evolution and Systematics*.8.
- Williams, P., Hannah, L., Andelman, S., Midgley, G., Araújo, M., Hughes, G., Manne, L., Martinez-Meyer, E., Pearson, R. (2005) Planning for Climate Change: Identifying Minimum-Dispersal Corridors for the Cape Proteaceae. *Conservation Biology*, 19, 1063-1074.

Projeto Acolhida na Colônia no Estado de Santa Catarina-SC: Um território de identidade sob a ótica dos princípios da sustentabilidade.

Marcia Damo¹, Msc

Marinês da Conceição Walkowski², Msc

Carlos Loch³, Phd

1.Universidade Federal de Santa Catarina – Brasil – mdamo@hotmail.com

2.Universidade Federal de Santa Catarina – Brasil marinesw@yahoo.com.br

3.Universidade Federal de Santa Catarina – Carlos.loch@ufsc.br

Resumo

O estabelecimento de estratégias e mecanismos de promoção do desenvolvimento econômico e social que conciliem os princípios fundamentais da sustentabilidade ambiental se consiste num desafio contemporâneo relevante para os pesquisadores e gestores públicos das três esferas de governo. A rede de relações sociais são fatores imprescindíveis para a sustentabilidade local adotando-se praticas endógenas que restaurem o espírito do lugar e o sentimento de pertencimento. O espaço rural brasileiro tem passado por modificações, principalmente nas relações e formas de trabalho. Estas modificações possibilitam aos agricultores o aumento da renda familiar por meio de novas atividades como o turismo que visam à melhoria da qualidade de vida no campo. Exemplo disto é praticado na Associação de Agroturismo Acolhida na Colônia, sediada na serra catarinense, a qual objetiva incluir produtivamente comunidades rurais antes excluídas do processo de desenvolvimento e está sustentado em princípios de geração de emprego e renda no meio rural, utilizando-se de diversos princípios de sustentabilidade adotados por Christopher Alexander.

Palavras-chave: Desenvolvimento territorial; Turismo rural; Sustentabilidade; Acolhida na Colônia; Christopher Alexander.

Abstract

The establishment of strategies and mechanisms to promote economic and social development that adopt the fundamental principles of environmental sustainability is a relevant contemporary challenge to researchers and policy makers of the three spheres of government. The network of social relations is an essential factor for local sustainability by adopting indigenous practices to restore the spirit of place and sense of belonging. The Brazilian rural area has undergone changes, especially in relationships and ways of working. These modifications enable farmers to increase family income through new activities like tourism that aim to improve the quality of life in the countryside. An example of this is done in the *Associação de Agroturismo Acolhida na Colônia*, located in the hills of Santa Catarina, which aims to include rural communities previously excluded from the development process. In addition, projects of *Acolhida na Colônia* are supported by principles of jobs and income generation in rural areas, using various sustainability principles adopted by Christopher Alexander.

Keywords: Land Development, Rural Tourism; Sustainability; Acolhida na Colônia; Christopher Alexander.

1.0 INTRODUÇÃO:

A partir dos anos 80, até em função da nova constituição brasileira que deu mais autonomia aos Municípios, se desenvolveu no Brasil uma avassaladora corrida à autonomia das regiões, sub-regiões e da participação da sociedade organizada, na busca de alternativas para o seu desenvolvimento sustentável.

Exemplos disto são o surgimento de consórcios intermunicipais, as experiências em cooperativismo privado, o conceito de mesorregiões, os territórios rurais implementados pelo Governo Estadual e Federal, com identidade cultural, os quais estão sendo fundamentais para o processo de organização dos espaços territoriais.

Neste sentido, são necessárias observações importantes no planejamento regional especialmente aquelas que podem ter conexões com estratégias de âmbito local e comunitário para que terras agricultáveis, lixo reciclável, conservação de energia e água entre outros, possam ser fonte de geração de emprego e renda para as comunidades.

Assim, e para se alcançar esta integração, a identidade de uma região, a rede de relações sociais são fatores imprescindíveis para a sustentabilidade local adotando-se práticas endógenas que restaurem o espírito do lugar e o sentimento de pertencimento.

A criação de parcerias, a mobilidade dos moradores, práticas de sustentabilidade ambiental relacionadas à produção de energia, água, alimento orgânico, paisagismo produtivo

são instrumentos estratégicos para a promoção do desenvolvimento sustentável que objetive a geração de renda sem se descuidar da proteção dos recursos ambientais, para as gerações futuras.

Os espaços rurais são compostos, entre outros elementos, pelo patrimônio paisagístico que se diferencia pela biodiversidade existente em cada território.

A motivação fundamental para a viagem turística nos destinos naturais é a necessidade de romper com a rotina. A paisagem possibilita esta mudança e oferece ao turista a troca de experiências culturais.

O espaço rural brasileiro tem passado por modificações, principalmente nas relações e formas de trabalho. Estas modificações possibilitam aos agricultores o aumento da renda familiar por meio de novas atividades como o turismo que visam à melhoria da qualidade de vida no campo.

O Estado de Santa Catarina, devido sua vocação, tem investido em novas atividades no espaço rural que, vem crescendo cada vez mais por meio de iniciativas de diversos órgãos. Tal fato tem despertado o interesse dos municípios em diminuir as desigualdades sociais e buscar novas alternativas de dinamização das atividades agrícolas e não-agrícolas.

Os resultados apresentados neste trabalho são baseados em uma pesquisa de campo e na observação simples, tendo como foco a Associação de Agroturismo Acolhida na Colônia, a qual objetiva incluir produtivamente comunidades rurais antes excluídas do processo de desenvolvimento, onde a presença dos pressupostos anteriormente colocados foi fundamental para o alcance dos resultados, especialmente o de ser um território de identidade. Na seqüência, para estabelecer esta relação entre os princípios e normas introduzidos pela associação no território, foi elaborada uma análise em relação aos princípios de sustentabilidade, adotados por Christopher Alexander.

2.0 O PROCESSO DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL EM PROL DE UM DESENVOLVIMENTO SUSTENTAVEL

O desenvolvimento regional, atualmente, alicerça-se em diferentes modelos e fatores que geram práticas e dinâmicas distintas. Alguns fatores, como cultura, tradição, crença, arranjos organizacionais, liberdade, capital social e associativismo, quando integrados, tendem a potencializar os ativos endógenos regionais.

Segundo Jordan (2004, p. 04), quando se instala um processo de desenvolvimento local em determinado território, aparecem sinais que são evidências presentes e que o caracterizam como próprias da sua natureza e o identificam. São elas:

Mobilização para a organização e o empoderamento dos atores; articulação para a concentração das instituições; protagonismo dos atores; empreendedorismo, tanto social quanto econômico (com formas de inovação, assunção de riscos e geração de riquezas); endogenia a partir das próprias potencialidades do território; perspectiva de expansão regional das ações, superando os limites do território original (formação de consórcios intermunicipais, estabelecimento de redes de cooperação, etc.); e busca e (re) construção da identidade territorial.

A endogenia surge como reação aos modelos tradicionais de desenvolvimento regional, que tendem a colocar ênfase na atração e na negociação de recursos externos como condição suficiente para a promoção do crescimento econômico das áreas periféricas. O enfoque endógeno visa explorar potenciais e estabelecer o equilíbrio entre fatores internos (endógenos) e os externos (exógenos) do desenvolvimento. Portanto, endogenia refere-se à capacidade de identificar e promover fatores de desenvolvimento a partir das próprias potencialidades locais, introduzindo iniciativas protagonizadas por organizações sociais de um território (TURNES, et al, 2004, p. 31).

De acordo com Boisier (1996b, p. 129), a animação, como função catalisadora do governo regional, adquire maior importância à medida que é reconhecida a sinergia como fundamento do desenvolvimento endógeno e, sobretudo, como base da capacidade local e regional de inovação, peça-chave do desenvolvimento contemporâneo. A segunda forma de esclarecer a função de animação consiste no processo de fazer recircular a informação de forma estruturada, de modo a reduzir a incerteza e facilitar que a tomada de decisões do conjunto dos agentes regionais adquira um alto grau de pertinência com respeito ao projeto regional.

O processo de desenvolvimento regional envolve, além das transformações sociais, também um aproveitamento das diferenças regionais, ou seja, as regiões devem aproveitar suas vantagens comparativas e diversificar sua economia baseada nos recursos e nas especificidades de cada região.

Para Becker (2000a, p.12), existem duas condições para que ocorra o desenvolvimento regional: a primeira é a condição econômica, ou seja, uma região (lugar) articulada

economicamente, setorializada, verticalizada e hierarquizada pelos interesses econômico-corporativos (reprodução do capital financeiro); a segunda, a região (lugar) social e ambiental, auto-articulada de forma espacializada, regionalizada, horizontalizada e contigualizada pelos interesses regionais (locais de reprodução de vida).

Nesse sentido, Barquero (2002), a partir da reflexão sobre a dinâmica dos “sistemas produtivos locais” do sul da Europa, afirma que é necessário e possível que os governos locais tomem iniciativas para enfrentar os problemas internos. O autor acrescenta, ainda, que são necessárias novas estratégias de desenvolvimento que realizem a reestruturação dos sistemas produtivos regionais, desenvolvendo novas cadeias produtivas, aumentando os postos de trabalho e melhorando a qualidade de vida. Isso poderá ser feito através da promoção e/ou expansão da capacidade empresarial e organizativa da economia local, com mobilização de recursos internos e externos.

Também se faz necessário lembrar que hoje se vive num mundo globalizado e, para que a região possa participar do mercado cada dia mais exigente, deverá desenvolver seus potenciais regionais, buscando desenvolver sua economia com base em suas vantagens comparativas, mas também valorizando seus indivíduos, tornando-os mais informados, qualificando-os, melhorando, assim, seu bem-estar.

O primeiro desafio para o desenvolvimento é considerar os determinantes históricos, sociais, políticos, econômicos e institucionais que permeiam as relações sociais locais de um território. Contudo, entende-se que toda a população deve ser chamada a participar de forma representativa, mesmo que, para isso, ela necessite ser capacitada para discutir os interesses comuns do seu território e identificar sua estrutura social e econômica para buscar soluções de forma consensual. Com esta iniciativa, o resultado será uma sociedade local mais integrada e realmente comprometida com seu futuro, tendendo a alterar todo o curso político e econômico do território.

A sustentabilidade do desenvolvimento depende tanto do modo de conduzir as iniciativas, como dos valores e princípios das propostas de desenvolvimento. O próprio Estado, muitas vezes, inviabiliza processos que conquistaram a motivação e o compromisso da sociedade local, em função da sua estrutura burocrática. Entretanto, os processos sociais com sustentabilidade são aqueles que rejeitam as ações compensatórias ou pontuais, por melhores que sejam as intenções dos dirigentes.

Em síntese, o desenvolvimento regional é um processo que significa construir comportamentos embasados na cooperação, no pluralismo político e na solidariedade, a partir

de estratégias voltadas para a construção de capacidades, enriquecimento com valores e comportamentos voltados para o desenvolvimento sustentável.

3. 0 O TURISMO NO ESPAÇO RURAL E O AGROTURISMO

O turismo é uma atividade que vem evoluindo nos últimos anos, servindo de alternativa para o desenvolvimento econômico em muitas regiões.

Para compreender melhor esta atividade, uma das definições é dada pela Organização Mundial do Turismo (2003, p.20), onde o turismo compreende “as atividades de pessoas que viajam para lugares afastados de seu ambiente usual, ou que neles permaneçam por menos de um ano consecutivo, a lazer, a negócio ou por outros motivos”.

Devido ao aumento de demanda turística por ambientes naturais, o espaço rural vem se destacando através de diferentes segmentos como, por exemplo, o turismo rural e o agroturismo. O componente principal é a propriedade do homem do campo e sua família com destinação ao acolhimento do turista e a busca do natural e da simplicidade.

O turismo no espaço rural propicia o contato direto entre pessoas e a busca pelo valor da natureza. Esta atividade vem sendo respalda pela atual Política Nacional de Turismo por meio do Programa de Regionalização do Turismo que visa regionalizar territórios e produtos turísticos onde ocorre a interação do homem com os ambientes, dando origem a diversas formas de organizações sociais e de relações sociedade e natureza (CORIOLANO, 2009).

O espaço turístico é consequência da presença e distribuição territorial dos atrativos turísticos que, não devemos esquecer, são a matéria-prima do turismo. Este elemento do patrimônio turístico, mais o empreendimento e a infra-estrutura turística, são suficientes para definir o espaço turístico de qualquer país (BOULLÓN, 2002, p. 79).

O espaço é adaptado para a atividade turística cujas práticas usufruem dos atrativos e dispõe de elementos como a infra-estrutura para atrair mais visitantes a um destino, além das relações com os prestadores de serviços diretos e indiretos.

A atividade no espaço rural esteve relacionada ao setor primário (agricultura e pecuária), e hoje recebe novos incentivos. O turismo usufrui das condições sociais existentes e a atratividade varia em relação ao patrimônio natural e cultural e a própria convivência com o cotidiano agrícola.

Conforme Abramovay (2003), o espaço rural está vinculado não somente na maneira como ele se exprime, mas, sobretudo, o significado da ruralidade nas sociedades contemporâneas e seu contato mais imediato com os habitantes locais e com o meio natural.

O Brasil rural comporta uma multiplicidade de ambientes físicos, recursos naturais, agroecossistemas, sistemas agrários, etnias, culturas sociais, padrões tecnológicos, formas de organização social e política, linguagens, simbologias, demonstrando que o espaço rural brasileiro não é uniforme, mas diversos, plural e heterogêneo. Contudo, o espaço rural brasileiro ainda sofre com uma estrutura fundiária desigual e injusta que se torna um empecilho ao desenvolvimento rural (MDA, 2006).

Surge a necessidade de dinamizar as atividades no campo na tentativa de resgatar a auto-estima do agricultor e revitalizar o espaço rural. As novas atividades não-agrícolas, também chamadas de agricultura pluriativa, são uma forma de incrementar a renda familiar.

Dentre os segmentos do turismo no espaço rural, o agroturismo pode ser considerado uma alternativa de turismo sustentável, contribuindo com o desenvolvimento territorial à medida que oferece aos visitantes, o convívio com o ambiente natural por meio de alimentos saudáveis, lazer e preservação da natureza e da cultura local.

3. 1 A pluriatividade e a multifuncionalidade como alternativa para a agricultura familiar

A pluriatividade é um processo de mudança que ocorreu nas relações de trabalho e sua discussão teve início nos anos 70 na Europa. Desde então, a produção agrícola tem passado por transformações, diversificando cada vez mais as atividades econômicas no espaço rural.

Schneider (2003) definiu a pluriatividade como um fenômeno através do qual, membro das famílias de agricultores que habitam o meio rural opta pelo exercício de diferentes atividades, ou mais rigorosamente, optam pelo exercício de atividades não-agrícolas, mantendo a moradia no campo e uma ligação, inclusive produtiva, com a agricultura e a vida no espaço rural.

O turismo também é visto como atividade não-agrícola e tem possibilitado uma nova dinâmica com a vinda de visitantes aos municípios rurais, dando a oportunidade para os agricultores explorarem suas propriedades por meio de novas atividades que, não somente a agricultura e a pecuária, mas também a prestação de serviços.

Mais do que uma estratégia de reprodução dos agricultores familiares, a pluriatividade surgiu como uma necessidade de reestruturação no campo que se manifestou por três razões (SCHNEIDER, 2003):

a) em função da emergência de atividades não-agrícolas, principalmente pelo transbordamento das cidades e do mercado de trabalho urbano por áreas rurais, e da interiorização de determinados tipos de indústria;

b) pela crise do setor agrícola exportador no início da década de 1990, que acarretou na queda da rentabilidade dos principais produtos da agropecuária brasileira e na queda das rendas agrícolas especialmente dos agricultores familiares;

c) em função do limite de crescimento do emprego agrícola diante da alta taxa de ociosidade tecnológica e do subemprego vigente na estrutura agrária brasileira.

No mundo rural dos países desenvolvidos esse novo paradigma “pós industrial” tem um ator social já consolidado: o part-time farmer que podemos traduzir por agricultores em tempo parcial. A sua característica fundamental é que ele não é mais somente um agricultor ou um pecuarista e, sim um agricultor que combina atividades agropecuárias com outras atividades não-agrícolas, dentro ou fora de seu estabelecimento, tanto nos ramos tradicionais urbano-industriais, como nas novas atividades que vem se desenvolvendo no meio rural, como lazer, turismo, conservação da natureza, moradia e prestação de serviços pessoais. Em resumo, o part-time não é mais um fazendeiro especializado, mas um trabalhador autônomo que combina diversas formas de ocupação (assalariadas ou não). Essa é a sua característica nova: uma pluriatividade que combina atividades agrícolas e não-agrícolas (SILVA, 2001).

Esta iniciativa visa diminuir a pobreza e dinamizar o espaço rural, por meio da captação de renda, ou seja, diferentes atividades vinculadas aos segmentos de turismo.

Nesta perspectiva, a multifuncionalidade da agricultura surge como uma alternativa para amenizar os problemas sociais e econômicos elevados pela baixa produtividade no campo.

No Brasil, a primeira menção ao termo multifuncionalidade na agricultura e do território ocorreu durante a ECO-92, no Rio de Janeiro, e revelou uma preocupação com um rural não exclusivamente agrícola e com os significados não exclusivamente produtivos da prática agrícola (CARNEIRO, 2002).

A noção de multifuncionalidade vem ao encontro às modificações ocorridas no espaço e a expansão das práticas por meio da manutenção e preservação dos recursos naturais e culturais, presentes na paisagem rural.

Essa nova visão integra a agricultura a projetos de desenvolvimento local, respeitando, assim, a diversidade das realidades locais, o que leva ao questionamento da exclusividade do modelo produtivista. Por isso, é possível dizer que a noção de multifinalidade da agricultura surge no contexto de busca de soluções para as “disfunções” do modelo produtivista e inova ao induzir uma visão integradora das esferas sociais na análise do papel da agricultura e da participação das famílias no desenvolvimento local (CARNEIRO, 2002, p.233).

Contudo, é preciso reconhecer que estas novas funções do meio rural, são indícios que levam a uma valorização de outras atividades desenvolvidas pelos agricultores, além das atividades agrícolas e produtivistas.

Entende-se que dentro dessas novas funções, o rural se torna mais amplo que o agrícola. As atividades não-agrícolas integradas à agricultura passam a valorizar as relações de trabalho, envolvendo os agricultores familiares e oferecendo diferentes opções de trabalho por meio da pluriatividade. Já, a multifuncionalidade tem possibilitado repensar o papel do espaço vinculado à valorização do patrimônio natural e cultural. As novas funções do espaço rural também contribuem para o surgimento de diferentes segmentos para o turismo. No entanto, é preciso evidenciar as características de cada segmento para assim, propor um modelo de turismo adequado a cada realidade.

Observa-se que as dificuldades enfrentadas pelas famílias agrícolas é fruto das péssimas condições de vida e da falta de incentivos tanto do poder público quanto privado. Em alguns Municípios, famílias se vêm obrigadas a vender suas propriedades em busca de melhores alternativas de vida. Em relação à atividade turística, geralmente estas propriedades são vendidas para pessoas de fora do município que abrem novos empreendimentos e, em sua maioria, não aproveitam a mão de obra local. O surgimento de atividades não-agrícolas, por meio de apoio institucional, possibilita que muitos agricultores abram suas portas para receberem visitantes. Uma alternativa seria incentivar o associativismo no campo como forma de fortalecer os pequenos agricultores e impedir que empreendimentos de fora adquiram força e expulsem as famílias locais.

Segundo Veiga (2003), as vantagens de uma estratégia de desenvolvimento rural que priorize a promoção da agricultura familiar, ainda não foram percebidas pela sociedade brasileira, já que, a forma de agricultura mais favorecida - a patronal - está empregando cada vez menos trabalhadores, o que acarreta cada vez mais concentração de renda e exclusão social. Em contra partida, todas as nações consideradas desenvolvidas fizeram uma clara opção pela agricultura familiar.

Para que haja o desenvolvimento local se deve reconhecer as riquezas de um território, valorizando os bens naturais e culturais. As novas atividades no espaço rural, contribuíram para o surgimento da pluriatividade e multifuncionalidade, dinamizando ainda mais o cotidiano agrícola.

4. O PROJETO ACOLHIDA NA COLÔNIA: UM TERRITÓRIO DE IDENTIDADE

O setor de serviços associados ao turismo sustentável começou a se destacar e a ganhar espaço no cenário nacional, pela diversidade brasileira, como oportunidade de forma direta na geração de inúmeros empregos e renda, ao mesmo tempo preservando, incluindo e reduzindo as graves desigualdades inter, intraregionais ainda muito presentes em nível de Brasil.

Esta estratégia de desenvolvimento, através do projeto denominado “Acolhida na Colônia,” adota princípios de sustentabilidade, do turismo rural sustentável, da inclusão social, da geração de renda, da construção de rede social dentro de um território de identidade.

Localizada na região sudeste do Estado de Santa Catarina, no Sul do Brasil a 150km de Florianópolis, capital do Estado, a região das Encostas da Serra Geral é um corredor ecológico entre o Parque Nacional de São Joaquim e o Parque Estadual da Serra do Tabuleiro.

Duas vocações polarizam os atores locais no debate sobre desenvolvimento sustentável dos espaços rurais da região sendo eles: o reflorestamento e a produção orgânica, combinada com outras estratégias de agregação de valor como o agroturismo, ecoturismo, turismo de aventura, entre outros, com opções para a pequena propriedade. Segundo Cabral (2004), o espaço ocupado pelo território das Encostas da Serra, teve sua estrutura fundiária baseada em pequenas propriedades, que geraram a atual organização baseada na produção familiar. Estas estruturas, em função de mudanças no contexto sócio-político e econômico, especialmente a partir de 1980, produziram demandas que acabaram resultando em um projeto de desenvolvimento territorial e uma rede cooperada de organizações.

Neste contexto, o projeto Acolhida na Colônia surgiu no Brasil em 1996, a partir de um movimento coordenado pela AGRECO – Associação dos Agricultores Ecológicos das Encostas da Serra Geral, em função da resistência dos agricultores familiares que desejavam permanecer em suas terras, apoiados por um grupo de técnicos comprometidos com o desenvolvimento sustentável, tendo como princípio, o respeito ao meio ambiente. É uma associação de agricultores integrada à *Rede Accueil Paysan* (atuante na França desde 1987),

que tem a proposta de valorizar o modo de vida no campo através do Agroturismo Ecológico (GUZZATTI, 2010).

Em 2008, a Associação Acolhida na Colônia, conquistou o título de Destino Referência no Segmento Turismo Rural, segundo o Plano Nacional de Turismo 2007/2010 (MTUr, 2011), a partir de um arranjo constituído pelos quatro municípios: Santa Rosa de Lima, Anitápolis, Rancho Queimado e Urubici. Tal reconhecimento tem trazido benefícios importantes, especialmente a divulgação do destino.

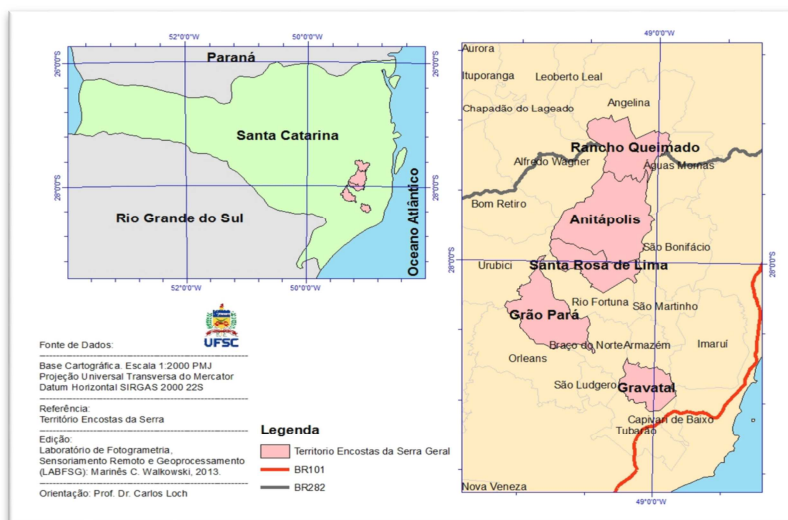


FIGURA 1: Encostas da Serra Geral
Fonte: Walkowski, 2013.

Em 2009, foi constituída a Associação dos Municípios das Encostas da Serra Geral, indicando, a importância dessa região e o potencial para a construção do território. A região é composta por municípios essencialmente rurais, com predomínio de unidades familiares de produção.

A colonização dos municípios foi predominantemente alemã, com algumas influências de outras etnias. Outra característica importante dos municípios apresentados acima é a existência de um relevo bastante acidentado, favorecendo a atividade turística pelas belezas naturais.

4.1 A construção do território e a inserção da agricultura familiar

O projeto, atualmente, está localizado em 6 (seis) territórios das Secretarias Regionais de Desenvolvimento, região administrativas instituídas pelo governo de Santa Catarina, em 2003, o qual objetiva regionalizar o desenvolvimento, descentralizar as ações de governo e desconcentrar o poder.

O mapa abaixo demonstra a área de abrangência e expansão da Acolhida na Colônia.

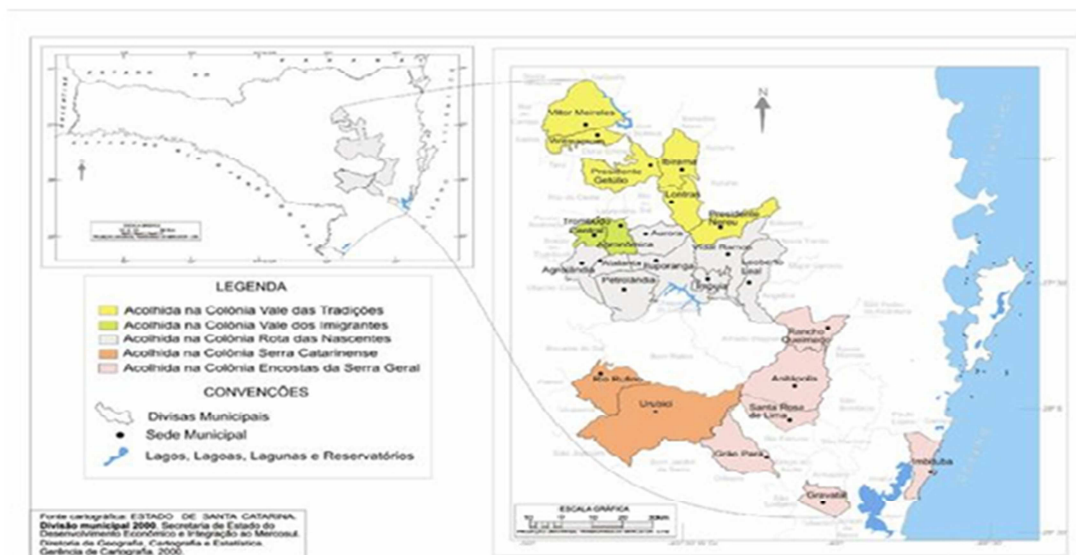


FIGURA 2: Área de abrangência e expansão da Acolhida na Colônia.

Fonte: Guzzatti, 2010.

Esta iniciativa tem sido pioneira no Estado de Santa Catarina e pode ser considerado um exemplo de turismo solidário, à medida que envolve a comunidade desde o início do processo e oferece a oportunidade de geração de renda aos jovens e adultos. Contudo, observa-se que alguns municípios envolvidos, possuem problemas de infra-estrutura de apoio e nas vias de acesso a algumas propriedades. A comunicação é precária, pois poucos possuem telefones em suas residências dificultando o contato direto com o agricultor. Em Santa Rosa de Lima, por exemplo, a reserva de hospedagem é feita diretamente pelo escritório central da Associação Acolhida na Colônia

Em cada uma destas propriedades, são trabalhados diferentes tipos de serviços, focando na complementariedade entre os mesmos: alimentação, hospedagem, venda de produtos e atividades de lazer.

Ainda, muitas famílias de agricultores têm sido favorecidas por meio de recursos oriundos de iniciativas públicas e privadas. A constituição de uma associação pode elevar a

qualidade de vida, servindo de exemplo para que outros municípios se mobilizem, adequando suas atividades agrícolas e não-agrícolas às práticas mais saudáveis de vida, por meio de produção orgânica, além de gerar renda com a vinda de visitantes.

5.0 OS PRINCÍPIOS DE SUSTENTABILIDADE

O conceito de sustentabilidade se consolidou no final do século XX e está relacionado à evolução da consciência mundial com o meio ambiente. Neste aspecto a realização da Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente Humano realizada em 1972 é um dos primeiros marcos. Na continuidade, a Comissão Mundial sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento (CMMAD) produziu um documento denominado “Nosso Futuro Comum”, divulgado em 1987, em que a expressão desenvolvimento sustentável foi largamente utilizada, mostrando a preocupação com as atuais e futuras gerações (DIAS, 2003).

Segundo o mesmo autor, o documento Nosso Futuro Comum foi referência e base dos debates quando da realização da Conferência das Nações Unidas sobre o meio ambiente e o Desenvolvimento (CNUMAD), realizada no Rio de Janeiro em 1992 (ECO 92), que popularizou e consolidou a utilização do conceito de desenvolvimento sustentável.

Neste sentido, a partir da década de 90, até motivados pela realização da Rio 1992 e a construção da Agenda 21, os conceitos e princípios de sustentabilidade foram gradativamente sendo incorporados por regiões, conjunto de municípios, organizações não governamentais e sociedade civil em geral. Setores da economia e as próprias políticas públicas nas esferas municipal, estadual e federal, começaram a adotar o termo sustentável como forma alternativa de produção mais responsável e consciente, sem danos ao meio ambiente.

De acordo com Sachs (1993), as dimensões da sustentabilidade são as seguintes:

a) sustentabilidade social: é a criação de um processo de desenvolvimento civilizatório baseado no ser e que seja sustentado por uma maior equidade na distribuição do ter, nos direitos e nas condições das amplas massas da população, e achatar a distância entre os padrões de vida dos mais ricos e mais pobres;

b) sustentabilidade econômica: possibilita uma melhor alocação e gestão mais eficiente dos recursos e por um fluxo regular do investimento público e privado. Esta eficiência é macrossocial, reduzindo os custos sociais e ambientais, bem diferente da lógica economicista;

c) sustentabilidade ecológica: incrementa o aumento da capacidade de recursos naturais, limitando os recursos não-renováveis ou ambientalmente prejudiciais, reduzindo o volume de poluição, auto-limitando o consumo material pelas camadas sociais mais privilegiadas, intensificando a pesquisa de tecnologias limpas e definindo regras para uma adequada proteção ambiental;

d) sustentabilidade espacial: é aquela voltada a uma configuração rural-urbana mais equilibrada com ênfase nas seguintes questões: diminuição da concentração excessiva nas áreas urbanas e dos processos de colonização descontrolados, promoção de projetos modernos de agricultura regenerativa e agroflorestamento, industrialização centralizada, criação de empregos rurais não agrícolas, e o estabelecimento de uma rede de reservas naturais e de biosfera para proteger a biodiversidade;

e) sustentabilidade cultural: engloba as raízes endógenas dos modelos de modernização e dos sistemas rurais integrados de produção, respeitando a continuidade das tradições culturais, e até mesmo a pluralidade das soluções particulares;

f) sustentabilidade política: privilegia a negociação da diversidade de interesses movidos em questões fundamentais desde o âmbito local ao global.

Recentemente, o mesmo autor, introduziu mais quatro dimensões de sustentabilidade: ambiental, territorial, política nacional e política internacional.

A dimensão da sustentabilidade ambiental possibilita aos ecossistemas naturais, realizarem autodepuração; a dimensão territorial busca eliminar as desigualdades entre o meio urbano e rural, buscando a melhoria do ambiente urbano, a superação das disparidades inter-regionais e as estratégias de desenvolvimento ambiental, voltada aos ambientes frágeis; a dimensão da política nacional visa alcançar a democracia por meio da apropriação universal dos direitos humanos, o desenvolvimento da capacidade do Estado para implementar o projeto nacional em parceria com outros empreendimentos e a busca de um nível razoável de coesão social; e a dimensão da política internacional que busca garantir a paz e a cooperação internacional, por meio do fortalecimento da ONU, um pacote Norte-Sul de co-desenvolvimento, baseado no princípio de igualdade, um controle institucional efetivo do sistema internacional financeiro e de negócios, da aplicação do princípio da precaução na gestão do meio ambiente e dos recursos naturais, bem como da proteção da biodiversidade biológica, gestão do patrimônio global e cooperação científica e tecnológica (SACHS, 2000, p. 86-88).

Com base nestes movimentos, embora ainda contraditórios, a sustentabilidade passou ser integrada as mais diversas áreas, incluindo o turismo.

De acordo com a OMT (2003), o desenvolvimento do turismo sustentável está relacionado à preservação dos recursos naturais, históricos e culturais, atendendo às necessidades dos turistas de hoje e das regiões receptoras, visando sua proteção para as gerações futuras. Além disso, o desenvolvimento do turismo sustentável auxilia no gerenciamento dos recursos satisfazendo as necessidades econômicas, sociais e estéticas, bem como auxilia na manutenção da integridade cultural, dos processos ecológicos essenciais, da diversidade biológica e dos sistemas que garantem a vida.

Nos princípios de Sachs (1993 e 2002) associados aos princípios apontados pelo Relatório Brundtland (CMMAD, 1988) são observadas algumas convergências com a estratégia de desenvolvimento local e regional adotado pelas políticas estaduais, algumas verificadas no projeto Acolhida na Colônia, e outros que poderão ser adotados, especialmente quanto aos seguintes quesitos: a) necessidade de um crescimento, que respeite os limites suportados pela natureza (capacidade de suporte); b) participação mais ativa da população (em rede); c) redução ou eliminação de resíduos poluentes; d) crescimento populacional dentro dos limites impostos pela natureza; e) conservação do meio ambiente natural; f) atendimento das necessidades humanas atuais e futuras; g) educação direcionada a uma visão holística; h) resolução de antigos problemas como a pobreza, o desemprego, conflitos sociais e culturais, sem a geração de novos, ainda mais complexos; equilíbrio e harmonia entre sociedade, economia e natureza.

Uma das estratégias conectadas com princípios e dimensões da sustentabilidade devem necessariamente promover a qualidade de vida e a preservação ambiental, através de ações que enfatizem modelos locais com tecnologias apropriadas, em particular para as zonas rurais, como é o caso do projeto Acolhido na Colônia, aqui em análise.

5.1 A linguagem de padrões de Christopher Alexander

Conforme Lynch (2007) e Sattler (2007), a obra de Alexander et al (1977), denominada “Uma Linguagem de Padrões” se apresenta como uma fonte rica de conhecimentos acerca de como fazer bons lugares. E fazer um bom lugar é princípio fundamental para que a região de abrangência da Acolhida da colônia, estudo de caso deste trabalho, possa ser viabilizada

economicamente de forma sustentável através do turismo e da inserção do mercado da produção orgânica.

Alexander et al (1977) afirma que os padrões atingem diferentes escalas, do global ao particular. Os 253 *patterns* adotados pelo autor passaram por um período longo de experimentações e observações e após estas experimentações são expressas em proposições dependendo da situação e escala encontrada. Da mesma forma é importante a adoção de um conjunto de padrões para a efetividade e potencialização de resultados.

Os padrões são ordenados começando pelo global, abrangendo regiões e cidades para ir mais ao micro espaço dos bairros e então aos conjuntos de edifícios, edificações unifamiliares, até chegar a detalhes construtivos. Mas Alexander et al (1977) ressaltam que os padrões não existem de forma isolada, precisando de outros para se sustentar.

Sattler (2007) observa que a obra de Christopher Alexander e sua equipe, é rica em princípios embaixadores de propostas de sustentabilidade. E foi em consequência disto que o projeto Acolhida na Colônia se tornou um bom estudo de caso já que o mesmo contém diretrizes embasadas em princípios de sustentabilidade.

No sentido foi selecionado alguns padrões que já são adotados e que possuem condições de um aprimoramento na adoção dos mesmos para um melhor resultado e ainda aqueles recomendados e que devem fazer parte dos instrumentos inseridos nos planos diretores municipais, que são:

3. INTERPENETRAÇÃO CAMPO-CIDADE** (*city country fingers*)

Problema/Contexto: o padrão defende que a urbanização desordenada e contínua destrói a vida e torna as cidades insuportáveis. Reconhece que as pessoas se sentem bem quando em contato com o campo. Contudo, uma boa cidade permite uma grande densidade de interações entre pessoas e trabalho e entre diferentes modos de vida. Esta interação deve ser contínua, sem interrupções.

Recomenda que se mantenham entrelaçados as faixas de solo urbano e rural, entrelaçando campo e cidade.

Este padrão está relacionado ao equilíbrio – área ocupada e área livre. Reconhece a importância das relações contínuas, ao mesmo tempo em que valoriza áreas verdes. **Projeto Acolhida:** Aprimorar as relações entre campo e cidades inserindo estratégias de desenvolvimento nos planos diretores municipais. Desenvolver estratégias de comercialização e divulgação para atrair cada vez mais turistas dos meios urbanos, pois cada vez mais pessoas

buscam o meio rural como fuga dos grandes centros e do stress diário.
4. VALES AGRÍCOLAS* (<i>agricultural valleys</i>)
Problema/Contexto: o padrão diz que a melhor terra para a agricultura costuma ser também a melhor para a moradia. No entanto, explica que sua quantidade é limitada e uma vez destruída, demora séculos para ser recuperada.
Recomenda que se preservem os vales agrícolas, como terra de cultivo, e se proteja estes terrenos de qualquer urbanização, que destrua ou ponha em risco a fertilidade do solo.
Projeto acolhida: Já utiliza estes princípios como norteadores da estratégia implementada. Neste sentido, a partir dos princípios do agroturismo e do associativismo que a Acolhida propõe, visa auxiliar na permanência do agricultor no campo.
6. CIDADES RURAIS* (<i>country towns</i>)
Problema/Contexto: o padrão diz que a cidade grande é um ímã, atrativo de pessoas. Explica que há migração massiva em direção às cidades, em busca, não só de trabalho, mas também em busca de possibilidades de informação, lazer, cultura, entre outros. Recomenda se que incentivem formas de manter as pessoas em seus lugares, com atividades industriais/comerciais locais, de modo que estas cidades não sejam dormitórios, para as pessoas que trabalham em outros lugares, mas cidades reais. Este padrão está relacionado a formas de incentivar o desenvolvimento econômico local.
Contribui com estratégias para estimular a formação de comércio e indústrias que ofereçam aos moradores alternativas de emprego, evitando que estes se desloquem para outros locais, em busca de empregos ou para atender necessidades por serviços; contribui para aumentar a prosperidade da localidade.
Projeto acolhida: Este princípio é fundamental, já que toda a estratégia está embasada na criação de condições de geração de emprego e renda, visando minimizar o crescente êxodo rural das cidades de pequeno porte aos grandes centros. Neste sentido, muitas famílias têm se mantido por meio da criação de agroindústrias dos mais variados produtos (cachaça, compotas, mel, embutidos em geral), além da geração de empregos para os filhos de agricultores que acabam assumindo algumas atividades como guias locais em trilhas, cachoeiras, cavalgadas e por meio da venda do artesanato.
177. HORTA* (<i>vegetable garden</i>)
Problema/Contexto: o padrão defende que, em uma cidade saudável, cada família pode cultivar as verduras necessárias para seu sustento. Explica serem os legumes e verduras os

alimentos mais básicos. São os únicos capazes de sustentar, sozinhos, a vida humana; em um mundo ecologicamente equilibrado, o homem tem que alcançar uma relação equilibrada com sua alimentação diária. Recomenda que se reserve um pedaço de terra, em cada jardim particular ou em terrenos comunitários, para serem destinados à horta.

Este padrão está relacionado à importância do caráter útil dos jardins, do paisagismo produtivo, tanto público, como privados. Pode contribuir para estreitar laços de relacionamento na vizinhança.

Projeto acolhida: Este princípio é amplamente trabalhado nas capacitações e no caderno de normas, onde cada família busca diversificar sua produção e estabelecer parcerias com outras famílias por meio da troca e compra de produtos. Esta iniciativa possibilita que muitas famílias escoem seus produtos diretamente ao turista ou na própria comunidade.

Modelo adaptado da tabela base – Dissertação de mestrado de Juliana Moehlecke, 2010.

Outras recomendações de padrões que podem ser inseridos nas estratégias do projeto:

60. PRAÇAS E HORTAS COMUNITÁRIAS

Problema/Contexto: Projetar rede de espaços abertos (praças e hortas comunitárias) separados por uma distância de até 220 metros, de forma que possam ser acessados, de qualquer ponto da cidade, a partir de uma caminhada de até três minutos (ALEXANDER, 1977). As novas praças devem ter uma área mínima de 5.000 m² e o comprimento mais estreito, de no mínimo 45m, pois, segundo Alexander (1977), tais dimensões são as mínimas necessárias para que uma pessoa se sinta em contato com a natureza e distante da atribulação da cidade.

70. PAISAGISMO PRODUTIVO

Problema/Contexto: Propor paisagismo produtivo (hortas e pomares) no entorno das áreas construídas; Implantar pequenos pomares de árvores frutíferas, em jardins e em espaços públicos ao longo de caminhos e ruas, nos parques, nos bairros onde existem grupos bem estabelecidos que podem cuidar por si próprios das árvores e da colheita dos frutos.

64. INTEGRAÇÃO DAS AGUAS

Problema/Contexto: Em função das inúmeras ocorrências em vários municípios catarinenses com enxurradas é importante se promover o ciclo natural de integração das águas pelo território, conforme padrão 64 proposto por Alexander (1977) - As estradas quando existirem devem estar perpendiculares ao rio e córregos da região.

25 – PERMEABILIDADE DO SOLO

Problema/Contexto: Nas margens de rios e córregos além das áreas de preservação permanente estabelecida no código florestal e plano diretor é importante uma margem que onde se utilize pavimentos permeáveis com acessibilidade universal.

Modelo adaptado da tabela base – Dissertação de mestrado de Juliana Moehlecke, 2010.

Importante salientar também os princípios de economia local, já que o projeto Acolhida na Colônia está sustentado nestes princípios de geração de emprego e renda no meio rural. Alexander et al (1977) cita padrões de valorização do produto e produtor local através dos padrões 19, 32, 87, 89, 93 e 117.

6.0 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O estudo permitiu um conhecimento acerca dos instrumentos de análise da temática da sustentabilidade, necessários para indicar alguns problemas no andamento de uma proposta com perspectivas de integração regional. Neste sentido, ficou evidente a importância da ferramenta baseada nos padrões de Christopher Alexander, buscando opções que assegurem a reprodução da Associação Acolhida na Colônia em função de um processo de desenvolvimento com enfoque territorial.

No caso em estudo, o agroturismo aparece como uma nova oportunidade de trabalho para estes agricultores, por meio da prestação de serviços de hospedagem, alimentação ou lazer ou fora das unidades familiares, em atividades ligadas diretamente ao turismo, como guia ou condutor. O turismo no espaço rural deve ser visto como uma fonte de renda complementar para as famílias do meio rural, desde que as mesmas não percam sua originalidade e preservem seu patrimônio cultural, buscando a melhoria nas condições de vida no campo.

Neste sentido os padrões de Alexander et al (1977) aqui estudados poderão acrescentar e potencializar resultados ainda mais atrativos aos visitantes e as pessoas que residem na região. Os padrões urbanos associados a medidas no meio rural que já tem sido utilizado pelo Projeto Acolhida na Colônia podem contribuir para assentamentos mais sustentáveis.

Assim, se faz imprescindível que outros padrões sejam melhor estudados para sua adoção, mas o exercício na utilização de alguns destes visando o incremento ao projeto através de princípios de sustentabilidade, e de geração de emprego e renda, através das potencialidades e do saber local, poderão contribuir sobremaneira para o sucesso do projeto de forma integrada regionalmente tendo o agroturismo como matriz de inserção social e econômica das comunidades.

Os padrões de Alexander et al (1977), consistem num referencial teórico importante com embasamento para implementação de princípios de sustentabilidade no contexto urbano e rural. A inter-relação de princípios e a adoção de uma visão estratégica de intervenção, integrada regionalmente, de forma sistêmica e holística, podem favorecer ainda mais o projeto Acolhida na Colônia, aqui estudado, para que se torne ainda mais, um referencial em Santa Catarina e no Brasil.

7.0 REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

- **ABRAMOVAY, R.** O futuro das regiões rurais. **1ª ed. Porto Alegre: UFRGS, 2003.**
- ALEXANDER, C.; ISHIKAWA, S.; SILVERSTEIN, M. **A pattern Language.** Oxford University Press: New York, 1977.
- BARQUERO, A. V. Desenvolvimento endógeno em tempos de globalização. Porto Alegre: FEE/UFRGS, 2002.
- BOULLÓN, R. C. **Planejamento do espaço turístico.** Tradução de: Josely Vianna Baptista. Bauru, SP: EDUSC, 2002.
- BECKER, D. F. **Desenvolvimento local-regional:** determinantes e desafios contemporâneos. Santa Cruz do Sul, Editora Unisc, 2000a.
- BOISIER, Sérgio. **Planejamento de Políticas Públicas.** Em busca do esquivo desenvolvimento regional: entre a caixa-preta e o projeto político. Nº 13. Santiago do Chile: ILPES. 1996a.
- CABRAL, Luiz Otávio. **Espaço e ruralidade num contexto de desenvolvimento voltado à agricultura familiar.** Florianópolis, 2004. Tese (Doutorado), Programa de Pós-Graduação em Geografia. Universidade Federal de Santa Catarina.
- CARNEIRO, M. J. **Multifuncionalidade da agricultura e ruralidade:** uma bordagem comparativa. In: Org. Roberto José Moreira, Luiz F. de Carvalho Costa. Mundo Rural e cultura. Rio de Janeiro: MAUAD, 2002. p. 65-102.
- CMMAD - **Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento.** Nosso Futuro Comum. Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getúlio Vargas, 1988.
- CORIOLANO, L. N. M. T. **Arranjos produtivos locais do turismo comunitário:** atores e cenários em mudança. Fortaleza: EdUECE, 2009.
- DIAS, R. **Planejamento turístico:** política e desenvolvimento do turismo no Brasil. São Paulo: Atlas S.A, 2003.
- GUZZATTI, T. **O agroturismo como elemento dinamizador na construção de territórios rurais:** O caso da Associação de Agroturismo Acolhida na Colônia em Santa Rosa de Lima (SC). Florianópolis, 2010. Tese doutorado em geografia, Universidade Federal de Santa Catarina.

- JORDAN, A. G. **Considerações sobre o Desenvolvimento Territorial**. Notas de Aula Projeto Meu Lugar, Fpolis, 2004
- LYNCH, K.. **A boa forma da cidade**. Edições 70, LDA, 2007.
- MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO (MDA). **Desenvolvimento agrário como estratégia: balanço MDA, 2003-2006**. Porto Alegre: Nead, 2006.
- MOEHLECKE, Juliana. **Uma contribuição para o desenvolvimento de assentamentos humanos mais sustentáveis: Identificação de padrões urbanos relacionados aos princípios de sustentabilidade**. Porto Alegre, PPGE/UFRGS, 2010.
- MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO (MDA). **Desenvolvimento agrário como estratégia: balanço MDA, 2003-2006**. Porto Alegre: Nead, 2006.
- ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DO TURISMO (OMT). **Guia de desenvolvimento sustentável**. Porto Alegre: Bookman, 2003.
- SACHS, Ignacy. **Caminhos para o desenvolvimento sustentável**. Rio de Janeiro: Garamond, 2002.
- SATTler, M. A. **Habitacões de Baixo Custo mais Sustentáveis: a Casa Alvorada e o Centro Experimental de Tecnologias Habitacionais Sustentáveis**. Coleção Habitar, v.8. Porto Alegre: ANTAC, 2007.
- SCHNEIDER, S. **A pluriatividade na agricultura familiar**. Porto Alegre: Ed. da UFRGS, 2003.
- TURNES, V.; ROSA, S. L. C.; TEIXEIRA, J. P.; REBESCHINI, P. R.; JORDAN, A. G.; PIRES, A.; DAMO M. S. **Projeto Meu Lugar. Transformar regiões administrativas em territórios de desenvolvimento**. Florianópolis: Cidade Futura, 2004. 184p.
- VEIGA, J. E. **Cidades imaginárias: o Brasil é menos urbano do que se calcula**. 2 ed. Campinas, SP: Autores Associados, 2003.

TEMA

Artes e Cultura

A Cultura e das Artes na estratégia da Europa 2020

Culture and Arts in the Europe 2020 strategy

Jenny Campos ⁽¹⁾¹

Maria Manuel Baptista ⁽²⁾

⁽¹⁾ jennycampos@gmail.com, UA/UM/FCT, Portugal

⁽²⁾ mbaptista@ua.pt, UA, Portugal

Resumo: Apesar dos termos Cultura e Artes não serem referidos uma única vez nos documentos oficiais da estratégia Europa 2020 acreditamos ser possível identificar estas duas áreas como elementos potenciadores do desenvolvimento e capazes de contribuir para o alcançar dos objetivos referidos pela Europa 2020. Nesta comunicação propomo-nos caracterizar o espaço que a Cultura e as Artes desempenham na Europa 2020 procurando identificar as formas, os caminhos e os projetos/áreas que poderão ser trabalhados com vista a justificar o papel que a Cultura e as Artes têm no objetivo de converter a União Europeia numa economia inteligente, sustentável e inclusiva identificável a nível internacional, nacional e local. Para tal, procuraremos analisar o valor e pertinência de domínios como o património, o turismo cultural, as indústrias culturais e criativas, a língua, os museus, o cinema, bem como a relação entre a Cultura e a Educação, as tecnologias, o desenvolvimento e a coesão social. Refletindo posteriormente na importância que cada um destes domínios tem no cumprimento desta União Europeia que procura ser mais sustentável, verde, tecnológica, inclusiva equitativa e inteligente.

Palavras Chave: Artes; Cultura; Europa 2020

¹ Este estudo foi desenvolvido no âmbito da tese “Trás-os-Montes e os Mouros Míticos: Políticas e Turismo Cultural” financiada pela Fundação da Ciência e da Tecnologia, domínio das Ciências Políticas (SFRH / BD / 80289 / 2011).

Abstract: Although the terms Culture and Arts are not mentioned once in the official documents of the Europe 2020 strategy we believe we can identify these two areas as enhancer elements of development and can contribute to achieving the objectives referred by Europe 2020. In this communication we propose to characterize the space that the Culture and the Arts play in Europe 2020 seeking to identify the ways, paths and projects / areas that can be worked in order to convert the EU into a smart, sustainable and inclusive economy identifiable internationally, nationally and locally. We will try to analyze the value and relevance of areas such as heritage, cultural tourism, cultural and creative industries, language, museums, cinema, as well as the relationship between Culture and Education, technologies, development and social cohesion. Reflecting later on the importance that each of these domains have in complying with this European Union that seeks to be more sustainable, green technologic, inclusive, equitable and intelligent.

Keywords: Arts; Culture; Europe 2020

1. Introdução

Com vista a compreender melhor o lugar da Cultura e das Artes na estratégia Europa 2020 teremos que nos deter brevemente naquelas que são as suas principais diretrizes. A Europa 2020 tem como objetivo criar mais emprego e assegurar melhores condições de vida às populações. Para tal estabeleceu três prioridades:

1) Crescimento inteligente: visa reforçar o conhecimento e a inovação, enquanto fatores determinantes do crescimento. Para isso, busca melhorar a qualidade do ensino, promover a inovação e a transferência de conhecimentos (tirando partido das tecnologias da informação) e assegurando a transformação das ideias inovadoras em novos produtos e serviços que criam crescimento e emprego de qualidade.

De acordo com a Comissão Europeia (2010) a Europa tem de atuar nas seguintes áreas (figura I):

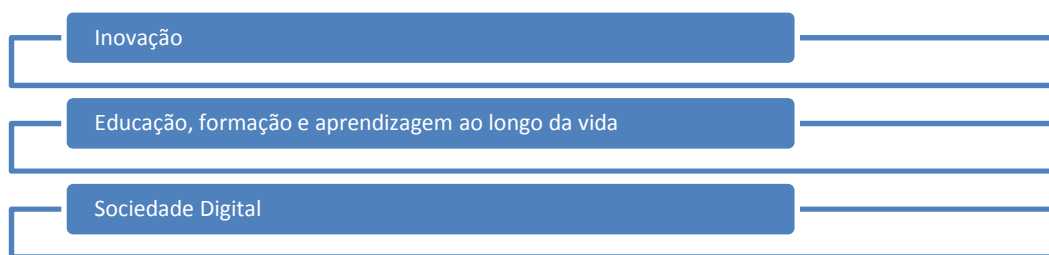


Figura I – Principais áreas de intervenção do domínio “Crescimento Inteligente”

O investimento em Inovação é essencial porque *“a despesa em I&D na Europa é inferior a 2 %, contra 2,6 % nos EUA e 3,4 % no Japão, sobretudo devido a níveis inferiores de investimento privado”* (Comissão Europeia, 2010: 14).

Já o investimento em Educação, formação e aprendizagem ao longo da vida justifica-se pois um quarto dos estudantes tem dificuldades de leitura e um em cada sete jovens abandona precocemente a escola.

No que concerne à *“Sociedade digital: o mercado mundial das tecnologias da informação e comunicação ascende a dois biliões de EUR mas as empresas europeias só representam um quarto deste total. A Europa está igualmente a ficar para trás na Internet de alta velocidade, o que afecta a sua capacidade para inovar, nomeadamente nas zonas rurais, bem como no que diz respeito à difusão de conhecimentos em linha e à comercialização em linha de bens e serviços”* (Comissão Europeia, 2010: 14).

Já a nível nacional, os Estados-Membros devem:

- Reformar os sistemas nacionais (e regionais) de I&D e inovação, reforçar a cooperação entre as universidades, a investigação e as empresas, recorrer a programas conjuntos e estimular a cooperação transfronteiriça.
- Assegurar um número suficiente de licenciados e orientar os currículos escolares para a criatividade, a inovação e o empreendedorismo;
- Dar prioridade às despesas no conhecimento, nomeadamente através de incentivos fiscais e outros instrumentos financeiros, com vista a promover o aumento do investimento privado em I&D.

2) O segundo objetivo da estratégia Europa 2020 é o crescimento sustentável que visa *“construir uma economia sustentável, competitiva e em que os recursos sejam utilizados de forma eficiente, explorando a liderança da Europa na corrida ao desenvolvimento de novos processos e tecnologias, incluindo as tecnologias «verdes», acelerando a implantação das redes inteligentes que recorrem às TIC, explorando redes à escala da UE e reforçando as vantagens competitivas das nossas empresas, em especial a nível industrial e das PME, bem como através da prestação de assistência aos consumidores em matéria de utilização eficiente dos recursos. (...) Esta abordagem ajudará (...) a coesão económica, social e territorial”* (Comissão Europeia, 2010: 17).

À luz do mesmo texto a Europa tem de atuar nas seguintes áreas (figura II):



Figura II – Principais áreas de intervenção do domínio “Crescimento Sustentável”

A competitividade é essencial pois a União Europeia prosperou graças ao comércio, exportando para todo o mundo e importando tanto matérias-primas como produtos acabados. Contudo, há que melhorar a competitividade em relação aos principais parceiros comerciais através do aumento da produtividade.

Já a luta contra as alterações climáticas pretende reduzir as emissões de forma significativamente mais rápida do que na década anterior.

Por fim, a energia limpa e eficiente permitirá alcançar uma *“poupança de 60 mil milhões de EUR em importações de petróleo e gás no horizonte de 2020. Não se trata apenas de economias financeiras, mas sobretudo de uma questão de segurança energética”* (Comissão Europeia, 2010: 18).

3) O último objetivo refere-se ao crescimento inclusivo que pretende “*capacitar as pessoas através de taxas elevadas de emprego, investir nas qualificações, lutar contra a pobreza e modernizar os mercados de trabalho e os sistemas de formação e de protecção social, para ajudar as pessoas a antecipar e a gerir a mudança, e construir uma sociedade coesa*” (Comissão Europeia, 2010: 21).

Na figura III é possível verificar as áreas em que a Europa tem de atuar:



Figura III – Principais áreas de intervenção do domínio “Crescimento Inclusivo”

O fator emprego está em destaque devido à evolução demográfica, aqui é possível verificar que a “*população activa está prestes a começar a diminuir. Actualmente, só dois terços da nossa população em idade activa estão empregados, contra mais de 70 % nos EUA e no Japão.*” (Comissão Europeia, 2010: 21). Isto está intimamente associado às qualificações pois “*embora cerca de 80 milhões de pessoas tenham apenas qualificações baixas ou básicas, a aprendizagem ao longo da vida beneficia sobretudo as mais qualificadas. Até 2020, serão criados 16 milhões de postos de trabalho que exigem qualificações elevadas, enquanto a procura de trabalhadores pouco qualificados irá diminuir em 12 milhões.*” (Comissão Europeia, 2010: 21-22)

Resta ainda referir-nos à luta contra a pobreza, um tema crucial na União Europeia pois 8 % das pessoas com um emprego não ganham o suficiente para ultrapassar o limiar da pobreza, para além do exposto existem ainda os desempregados que se encontram em posições ainda mais vulneráveis (Comissão Europeia, 2010).

No quadro I são apresentadas as iniciativas que a Comissão apresenta para estimular o progresso.

Uma União da inovação	Pretende-se melhorar as condições gerais e o acesso ao financiamento para a investigação e inovação e, em simultâneo, assegurar que as ideias inovadoras são transformadas em produtos e serviços que criam crescimento e postos de trabalho.
Juventude em movimento	Para melhorar os resultados dos sistemas de ensino e facilitar a entrada dos jovens no mercado de trabalho.
Agenda digital para a Europa	Procura potenciar a implantação da Internet de alta velocidade.
Uma Europa eficiente em termos de recursos	Destinada a contribuir para dissociar o crescimento económico da utilização dos recursos, aumentando a utilização das fontes de energia renováveis e a promoção da eficiência energética.
Uma política industrial para a era de globalização	Para apoiar o desenvolvimento de uma base industrial forte e sustentável, capaz de enfrentar a concorrência mundial.
Agenda para novas qualificações e novos empregos	Para modernizar os mercados de trabalho e capacitar as pessoas desenvolvendo as suas qualificações ao longo da vida.
Plataforma europeia contra a pobreza	Para que a coesão social e territorial permita assegurar uma ampla distribuição dos benefícios do crescimento e do emprego e para que as pessoas em situação de pobreza e de exclusão social possam viver dignamente e participar ativamente na sociedade.

Quadro I- Iniciativas para estimular o progresso.

Em suma, a Europa dispõe de inúmeras vantagens que passam por uma base industrial, uma forte tradição marítima, a criatividade, uma moeda única, a liberalização das fronteiras, por ser o principal destino do investimento direto estrangeiro, sem esquecer a diversidade cultural e o respeito pelo meio ambiente. *“Muitos dos nossos Estados-Membros estão entre as economias mais inovadoras e desenvolvidas do mundo. Mas, o que será determinante para o êxito da Europa é a sua capacidade de agir colectivamente, enquanto União”* (Comissão Europeia, 2010: 11).

O que pretendemos mostrar em seguida é que as Artes e a Cultura são domínios fundamentais dessa mesma união e que não podem nem devem ser esquecidos tanto pelos órgãos políticos como pelos económico-sociais.

2. O Espaço que a Cultura e as Artes desempenham na Europa 2020

A Europa é constituída por um conjunto de identidades culturais nacionais mas emerge muito claramente também como uma entidade cultural especial onde o espírito europeu surge como corolário e onde a herança cultural europeia é diversificada e celebrada todos os anos em eventos como a Capita Europeia da Cultura.

Quando nos documentos oficiais se enfatiza a diversidade isso reporta-nos a uma característica básica dos europeus, pois nela assenta a identidade de cada nação. Apesar de não haver referências à Cultura e às Artes nos documentos da Europa 2020 o Jornal Oficial da União Europeia (2011) refere que a Cultura pode contribuir significativamente para as medidas propostas na estratégia Europa 2020 com o objetivo de converter a União Europeia numa economia inteligente, sustentável e inclusiva. O mesmo documento refere o contributo da Cultura para um crescimento inteligente destacando que as indústrias culturais e criativas são uma importante fonte de emprego potencial:

“Na última década, a taxa global de emprego nas ICC triplicou em comparação com o crescimento do emprego no conjunto da economia da UE (...) As ICC são também um catalisador da criatividade e da inovação não tecnológica em toda a economia, produzindo serviços e bens de alta qualidade e competitivos” (Jornal Oficial da União Europeia, 2011:2).

As indústrias culturais e criativas desempenham ainda um papel de destaque na medida em que têm vindo a abrir caminhos para empreendedores e consumidores. Este é pois um sector bastante dinâmico cujos resultados se demonstram não só pelo dinamismo gerado em seu torno, como também pela sua ligação à inovação e ao crescimento das localidades.

Ainda sobre o crescimento inteligente deve fazer-se a referência à ligação da Cultura com a Educação, uma vez que esta parceria pode contribuir eficazmente para a formação de uma mão-de-obra qualificada e adaptável, complementando assim o desempenho económico e permitindo aumentar e potenciar uma Europa inteligente.

Já no que concerne ao contributo da Cultura para um crescimento sustentável o Jornal da União Europeia (2011) destaca que esta pode ter um papel essencial através do fomento de uma mobilidade mais ecológica e da utilização de tecnologias de ponta sustentáveis, incluindo a digitalização que garante a disponibilidade em linha de conteúdos culturais. O projeto Promise² no qual as regiões e cidades de Uusimaa (FIN), Palermo (IT), Toscana (IT), Porto (POR) e Newcastle (UK) estão a criar, através da rede Internet, um museu virtual europeu sobre o seu património histórico, que pretende fomentar o desenvolvimento turístico é um excelente exemplo de um projeto que visa a cooperação inter-regional, recorrendo para isso à Cultura e às novas tecnologias e dando um contributo marcante para o crescimento inteligente destas regiões e que poderia incluir-se na estratégia da Europa 2020. É também relevante aqui o apoio e desenvolvimento da tecnologia que permitiu e permite a criação de soluções interativas inovadoras que modificam a relação dos visitantes com os espaços e que permitem um novo discurso face ao turismo e ao património.

Para além do exposto, os artistas e o sector cultural como um todo podem desempenhar um papel crucial na mudança de atitudes das pessoas em relação ao ambiente. Tal facto pode ser identificável em projetos educacionais como o “Educação (ambiental) pela Arte” da Fundação Narciso Ferreira onde através da expressão plástica, música, dança e teatro se pretende educar e consciencializar as camadas mais jovens para temas ambientais como a pegada ecológica, a energia ou o lixo. Atualmente, as questões de conservação estão na vanguarda da opinião pública. A deterioração das florestas tropicais, o risco das espécies em extinção, o aquecimento global e a crescente degradação do meio ambiente estimularam o apoio público e privado à conservação. Um outro exemplo é o projeto Sons do Arco Ribeirinho onde se procura através de uma abordagem artística do som contribuir para a preservação e consciencialização do património ecológico do Sapal de Coina. Este património (ambiental e cultural) foi herdado dos antepassados e se não for devidamente

² Mais informações em:

http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/communic/pdf/culture/cult_pt.pdf

preservado pode perder-se nas brumas da memória. Ora, um dos princípios da sustentabilidade está relacionado com a equidade inter-geracional, ou seja, a equidade no tratamento de pessoas na geração presente independentemente da sua idade, sexo, filiação religiosa, etc. Resta referir que o tratamento equitativo dos cidadãos não termina na geração atual, estende-se às responsabilidades para com as próximas gerações.

Em suma, o dinamismo da Cultura e das Artes, bem como a todo o seu potencial criativo podem gerar mudanças de comportamento. Se entendermos que a chave para o crescimento sustentável exige uma mudança real na forma como vemos o nosso mundo podemos então pensar as Artes e a Cultura como elementos que alavancam e sustentam esta mudança.

Por fim, acerca do contributo da Cultura para um crescimento inclusivo o Jornal da União Europeia (2011) relembra que a *“cultura pode contribuir para um crescimento inclusivo através da promoção do diálogo intercultural no pleno respeito pela diversidade cultural”* (Jornal Oficial da União Europeia, 2011:2). As atividades e os programas culturais podem fortalecer a coesão social e o desenvolvimento comunitário, bem como capacitar os indivíduos ou toda uma comunidade para a plena participação na vida social, cultural e económica;

Aqui as Artes e a Cultura podem ter também um papel fundamental, por exemplo no combate à pobreza e à exclusão social, pois nestas duas áreas muitas vezes se criam projetos que visam aproximar as minorias da comunidade, como é o caso do projeto *“A casa vai a casa”* da Casa da Música que trabalha com ex-reclusos, adultos em internamento psiquiátrico ou ex-toxicodependentes onde se busca construir e reconstruir a aproximação destes indivíduos à sociedade e evitar questões de isolamento, por exemplo. O mesmo poderia acontecer com o teatro ou o cinema, em que um projeto desafiaria, por exemplo, as pessoas a expressar-se sobre as questões do seu contexto social (imagine-se por exemplo as comunidades imigrantes) e assim desenvolver uma maior conscientização e compreensão de vários aspetos relevantes para que se possam inserir plenamente na sociedade e em simultâneo adquirir competências técnicas sobre linguagem de programação ou expressão artística que se

poderão revelar mais-valias na sua inserção no mercado de trabalho. Estes são fenómenos complexos no contexto nacional português. Algumas das suas principais causas radicam em fatores estruturais da sociedade portuguesa, exigindo por isso uma intervenção integrada a vários níveis: uma repartição de rendimentos mais equilibrada, por via de transferências sociais e impostos; um mercado de trabalho mais inclusivo e sustentável; um sistema educativo mais interventivo na quebra da transmissão inter-geracional da pobreza; um sistema de proteção social mais eficaz, entre outros. Urge por isso destacar as sinergias entre a Educação, a Cultura e as Artes, realçando o papel da Cultura na luta contra o abandono escolar e na aprendizagem ao longo da vida e mostrando que estas podem aumentar as possibilidades de inserção no mercado de trabalho. O Parlamento Europeu considera que há uma necessidade de incentivar a Cultura e setor criativo, melhorando os sistemas de qualificação, aprendizagem e formação.

Neste sentido, as Artes e a Cultura podem ser também compreendidas como vetores de coesão social e regional pois têm o poder de regenerar localidades, envolvendo toda a comunidade num esforço coletivo e levantando o capital social de toda uma região, veja-se o exemplo de Montemor-o-Novo e do seu bem conhecido Espaço do Tempo. Também as paisagens culturais - enquanto lugares que transmitem histórias que preservam a memória e as tradições – são fatores de qualificação do espaço público, atente-se no exemplo dos sítios classificados como Património Mundial ou as Capitais Europeias da Cultura.

Tirar partido do contributo que a Cultura e as Artes dão, é urgente e essencial. Para tal é fundamental que todos os sectores cooperem entre si e que seja seguida uma abordagem focalizada a todos os níveis das políticas. Neste sentido, vários documentos da União Europeia convidam os Estados membros a tomarem em consideração o carácter transversal da Cultura na formulação de políticas relevantes e dos programas nacionais de reforma para a consecução dos objetivos da estratégia Europa 2020 e a procederem ao intercâmbio de boas práticas no que respeita aos instrumentos e metodologias de medição do contributo da Cultura para os referidos objetivos. Relembrem por isso a importância da criação de sinergias e de promoverem

parcerias entre instituições de Educação, de Cultura e de investigação e o sector empresarial a nível nacional, regional e local. O mesmo organismo incentiva que se incluam nos processos artísticos e culturais tecnologias sustentáveis e ecológicas e que se apoiem os artistas e o sector cultural no aumento da sensibilização para as questões do desenvolvimento sustentável, através nomeadamente de atividades educativas não formais e informais.

Numa outra vertente propõem-se explorar o papel do património cultural tangível e intangível no desenvolvimento comunitário e na promoção de uma cidadania ativa e tomarem esse aspeto em consideração ao definirem estratégias de desenvolvimento pertinentes a nível local e regional. Referem ainda a urgência de promoção da digitalização e a acessibilidade do património cultural e dos conteúdos culturais contemporâneos, incluindo as obras audiovisuais, em particular através da Europeia, assim promovendo e preservando também a diversidade cultural e o multilinguismo, no pleno respeito pelos direitos de autor e direitos conexos.

Outra iniciativa, que faz parte essencial da estratégia da Europa 2020, é o domínio Digital. Na Europa, há ainda uma série de obstáculos e barreiras invisíveis que impedem a livre circulação de pessoas criativas e de produtos e atividades culturais, até mesmo dentro do ambiente digital. Por exemplo a distribuição de bens e serviços culturais, fora de um contexto nacional constitui um desafio tremendo que dificulta a itinerância. Projetos como o Anmenese³ são portanto fundamentais. Este projeto aliou a tecnologia, às Artes e a questão da mobilidade pois pretendeu divulgar os artistas e os seus portfólios evidenciando também os comentários de críticos nacionais e internacionais procurando colocar a Arte numa posição mais favorável face ao diálogo e a parcerias internacionais. Este projeto é uma tentativa de articular a realidade artística nacional com a comunidade internacional

Resta ainda referir o papel primordial que desempenha o turismo cultural sustentável como motor de coesão e desenvolvimento económico. Um exemplo vem

³ Mais informações em: <http://www.fundacaoip.pt/pt/projectos/cultura/>

do noroeste da Sicília, onde os trabalhos de escavação da cidade de Segesta⁴ permitiram a descoberta da Agora, a antiga muralha da cidade, as ruínas de uma antiga cidade árabe e de uma Colónia normanda posterior. O complexo atrai atualmente numerosos turistas em todas as estações do ano e constitui um exemplo da contribuição dos fundos estruturais para reforçar o turismo não sazonal e o emprego permanente no sector cultural. Para além disso, na primavera e no verão são organizados vários eventos culturais (teatro, concertos) no antigo teatro grego. Eventos que aumentam a capacidade de atração local.

Outro exemplo interessante chega de Kölding (Dinamarca) onde um grupo de jovens excluídos do mercado de trabalho transformou um antigo submarino russo numa atração turística. O projeto inclui experiências práticas e teóricas. Após uma formação de base (história, cursos de língua, trabalho como guia turístico), os participantes podem escolher entre vários cursos (eletrónica, marketing, trabalho do metal) e formações práticas (edição, comunicação, criação de um museu submarino, etc). Durante os três primeiros anos, participaram no projeto 110 pessoas, o que permitiu não só inseri-las no mercado de trabalho como potenciar as suas formações e experiências, bem como tornar a região mais atrativa turisticamente.

Em suma, pretende-se demonstrar que esta contribuição da Cultura para as sociedades inteligentes, sustentáveis e inclusivas é uma realidade. No entanto, estamos muito aquém de aproveitar o enorme potencial da Cultura e das Artes. A Cultura desempenha um papel importante na economia de hoje, que requer inovação que nem sempre é sinónimo de tecnologia. A economia cultural é a economia da criatividade e provam disso são as indústrias culturais e criativas. Nos últimos anos a criatividade é o principal motor da nova economia. Ainda existe pouca compreensão sobre a importância da Cultura para a competitividade da EU como um setor económico ou como um recurso para tornar os produtos e serviços mais competitivo. Todavia, a criatividade individual é conhecida por ser uma importante base de talento humano e pensamento inovador. É também bem conhecido que somente os indivíduos criativos podem garantir o inovador funcionamento de uma sociedade e sua

⁴ Mais informações em: (in, http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/communic/pdf/culture/cult_pt.pdf)

adaptação a novas situações. As mudanças globais representam desafios para a sociedade e sem soluções criativas e pensamento inovador, é quase certo que estes desafios não podem ser enfrentados com sucesso.

No caso português a importância da qualificação da população para o desenvolvimento sustentável, bem como o de reduzir as taxas de abandono escolar precoce são um assunto central para o desenvolvimento. Acreditamos que elevar o nível de qualificação da população ativa em Portugal é uma das formas de alavancar a competitividade da nossa economia, assim como combater as desigualdades sociais. A ligação da formação e qualificação está ainda associada às questões do emprego. Neste contexto, a Cultura pode contribuir significativamente para o emprego. Os produtos, serviços e as indústrias culturais oferecem possibilidades de criação de emprego de um modo eficaz. A Cultura não é apenas uma atividade pública criadora de despesas suplementares, é também uma parte cada vez mais importante da economia privada, com um forte potencial de crescimento e elementos de criatividade, inovação e produção benéficos para as economias regionais e locais. E esta reveste-se de uma importância tripla para o desenvolvimento regional. Em primeiro lugar, é fonte de emprego pois as atividades relacionadas com o património ou turismo cultural, assim como os produtos e as indústrias de vocação cultural, criam, direta e indiretamente, emprego. Em segundo lugar, é um fator cada vez mais decisivo na localização de novos investimentos, dado que reforça a imagem e a capacidade de atração de uma região (a Cultura pode desempenhar um papel importante na renovação de zonas urbanas desfavorecidas ou de zonas rurais como já referido anteriormente). Em terceiro lugar, pode favorecer a integração social e, deste modo, contribuir para a coesão social.

3. Conclusão

Mesmo que a Cultura e as Artes não sejam referidas na estratégia Europa 2020, parece claro que estas são forças que alavancarão o aumento da competitividade, da sustentabilidade, excelência e do desempenho económico da União Europeia.

Esta mesma instituição identificou uma série de iniciativas emblemáticas como ferramentas para a realização de objetivos quantificados no âmbito da estratégia Europa 2020. Do ponto de vista da Cultura e das Artes este envolvimento poderá concentrar-se em vários tipos de iniciativas e projetos para além das mais evidentes que são indústrias culturais e criativas. Falamos de bens e serviços, tais como obras de arte, livros, filmes, programas de televisão, que transmitem um significado simbólico e incorporam um valor cultural que transcende qualquer valor comercial que possam ter. No campo da Cultura, por exemplo, o desenvolvimento das indústrias culturais é claramente consistente com as iniciativas relacionadas com a "união inovadora", a "agenda digital", e a criação de "novas qualificações e novos empregos", através da contribuição que estas indústrias podem dar enquanto estímulo à criatividade, aproveitando as novas tecnologias para fins criativos, gerando novas oportunidades de emprego, e assim por diante.

Também é possível afirmar que Cultura e Artes têm um papel preponderante na coesão social pois esta é também influenciada não só por aquilo que somos hoje mas também por aquilo que recebemos dos nossos antepassados. E reside aqui uma das nossas dívidas com as próximas gerações: a passagem de todo um conjunto de conhecimentos, património, hábitos, crenças e valores. Esta contribuição da Cultura e das Artes para a coesão social e o desenvolvimento da comunidade poderá estar associada, por exemplo, às iniciativas "Plataforma europeia contra a pobreza" ou à "Juventude em Movimento".

Por outro lado, temos que ter presente a crescente importância da Cultura para o desenvolvimento regional. Nesta perspetiva, o sector cultural deveria ser mais explorado, para reforçar e diversificar o potencial de desenvolvimento local e regional especialmente nas regiões menos favorecidas.

Este estudo leva-nos a crer que há uma falta de esclarecimento das entidades decisoras quanto à importância que as Artes e a Cultura podem ter neste momento de mudança que se pretende que envolva todos os Estados-Membros. Daí que nos próximos anos seja necessário compreender os benefícios económicos da Cultura e das Artes e promover a política cultural como uma função essencial dos governos e,

em simultâneo, criar projetos com parcerias entre diferentes ministérios. As ações dos Ministérios da Cultura ou no caso português da Secretaria de Estado da Cultura têm que começar a revelar um entendimento da sociedade e época em que estão inseridos mostrando que a política tem também uma faceta mensurável, baseada em evidências numéricas, comportamentais, simbólicas, entre outras. Acreditamos que desta forma a Cultura e as Artes podem abraçar plenamente a mudança digital e desempenhar o seu papel de impulsionadores da inovação na economia, enquanto promovem a inclusão social, provando que na União Europeia há também espaço para uma Cultura viva e ativa que procura dar o seu contributo para uma Europa mais sustentável, verde, tecnológica, inclusiva equitativa e inteligente.

4. Bibliografia

Comissão Europeia (2010). Comunicação da Comissão Europa 2020. Estratégia para um crescimento inteligente, sustentável e inclusivo. Bruxelas. In, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:2020:FIN:pt:PDF> (consultado a 14 Maio de 2013)

Jornal Oficial da União Europeia (2011). Informações das Instituições, órgãos e organismos da União Europeia. C175/1 In, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2011:175:0001:0004:PT:PDF> (consultado a 28 de Abril de 2013)

Comissão Europeia (s.d) Comunicação da Comissão ao Conselho, ao Parlamento Europeu, ao Comité Económico e Social e ao Comité das Regiões. Política da coesão e Cultura. Um contributo para o emprego. In, http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/communic/pdf/culture/cult_pt.pdf (consultado a 28 de Abril de 2013)

<http://www.fundacaoip.pt/pt/projectos/cultura/> (consultado a 2 de Maio de 2013)

A arte e a cultura na transformação do território e do cidadão

The art and culture in the transformation of the territory and citizen

Abreu, Adriana

(1) adriana.isabel@ua.pt, Universidade de Aveiro, Portugal

Resumo

A participação dos cidadãos no governo das cidades é um tema em discussão desde a antiguidade Grega. No atual contexto das políticas públicas, a participação dos cidadãos tem sido debatida e questionada de diversas formas. A regeneração urbana consiste numa dessas formas ao estabelecer o princípio de assegurar a participação de todos os cidadãos interessados através da criação de parcerias.

Contudo, nos programas de regeneração urbana, os problemas relacionados com a eficiência da participação dos cidadãos são uma realidade e resultam de diversos factores, incluindo a falta de capacitação da população (*citizen empowerment*). Como possível resolução para estes problemas, a presente investigação tem por objectivo explorar as actividades artísticas e culturais através da análise de três exemplos práticos que interligam a arte e a cultura com o planeamento urbano por via da participação dos cidadãos.

Palavras-chave: arte, cultura, participação dos cidadãos, regeneração urbana.

Abstract

The citizen participation in city governance is a theme discussed since the ancient Greece. In the current context of public politics, the citizen participation has been debated and questioned in several ways. In the field of public policy, the urban regeneration has the principle to ensure participation of all stakeholders with legitimate interest in the process, which may be achieved, for example, by creating partnerships.

However in urban regeneration programs, the problems related with the efficiency of citizen participation process are influenced by many factors, including the lack of citizen empowerment. As a contribution for the resolution of these problems, the research aims to explore three real examples that link the art and culture to the urban planning through the citizen participation.

Keywords: art, citizen participation, culture, urban regeneration.

1. Introdução

Segundo Chamusca (2010: 51), o programa POLIS XXI, ao associar-se aos princípios de governança obrigou à adoção de novas formas de governança baseadas numa maior participação dos cidadãos e envolvimento dos actores urbanos (públicos, privados e associativos).

No Programa POLIS XXI constam as seguintes directivas para a participação dos cidadãos e envolvimento dos actores locais:

Quadro I. Regras-chave para o sucesso de um processo participativo.

<ul style="list-style-type: none">• Quando o problema é complexo a participação deve ser assegurada no início do processo.
<ul style="list-style-type: none">• Todos os <i>stakeholders</i> devem ser encorajados a participar, para além da participação das instituições, assegurando a consideração de todos os interesses.
<ul style="list-style-type: none">• Devem abrir-se espaços de debate nas fases iniciais do processo para que os participantes tenham tempo de reflectir sobre a informação disponibilizada.
<ul style="list-style-type: none">• A ênfase deve ser colocada nos interesses e não nas posições, para facilitar a procura de soluções colaborativas.
<ul style="list-style-type: none">• O processo deve ser assegurado por facilitadores externos, independentes e isentos de posição.

Fonte: DGOTDU, Governância e participação na gestão territorial – Série Política de Cidades - 5, 2008.

Nos processos ou programas de regeneração urbana apoiados pelo instrumento da Política de Cidades - Parcerias para a Regeneração Urbana, - a integração de parcerias tem de ser considerada, assim como o envolvimento das populações locais na preparação do programa de ação e na sua implementação. Sobre este instrumento é necessário referir que foi estabelecido a 16 de Junho de 2011 por deliberação da Comissão Ministerial de Coordenação dos Programas Operacionais Regionais do Continente a revogação dos regulamentos específicos da “Política de Cidades – Parcerias para a Regeneração Urbana” e “Política de Cidades – Redes Urbanas para a Competitividade e Inovação” dando lugar ao novo regulamento específico da Reabilitação Urbana (Ministério da Economia, 2011). Neste novo regulamento as parcerias não têm lugar tal como não o tem o planeamento urbano participado. Segundo a Comissão Técnica de Coordenação do QREN (2011 e 2012), neste novo regulamento específico são abandonados os modelos de intervenção com uma abordagem integrada do território que pressupunha um forte compromisso entre os actores locais (Fidalgo, 2012) e a tendência é para “o tratamento das operações numa perspectiva individual”. A razão da revogação dos dois regulamentos específicos anteriores ao da Reabilitação Urbana deve-se aos resultados pouco satisfatórios da implementação das parcerias face aos objectivos definidos e ao baixo nível de execução física dos projectos, sendo

o actual regulamento uma esperança para acelerar a execução das ações no âmbito da Política de Cidades (Comissão Técnica de Coordenação do QREN, 2011; Observatório do QREN, 2012).

Em contrapartida, o Comité das Regiões em «O papel da regeneração urbana para o futuro do desenvolvimento urbano na Europa» (2010) refere “que os programas de regeneração urbana devem sempre envolver os sectores público e privado e associações não lucrativas e colocar as comunidades locais no centro de tais parcerias.” (sublinhado nosso).

Torna-se deste modo premente, interessarmo-nos pela seguinte questão: os processos de regeneração urbana têm, de algum modo, atingido níveis de participação genuínos e eficazes? Afinal, “a participação dos cidadãos não deve ser só um mero requisito burocrático que se cumpre no final dos processos” (Ferrão, 2010 in Mota, 2010), sendo essencial desenvolver “mecanismos de escrutínio público à forma como os processos das PRU’s estão a ser conduzidos”.

Do ponto de vista da política urbana, a cultura tem sido vista como instrumento de regeneração e de desenvolvimento económico e social das comunidades e territórios. Os programas de regeneração urbana orientados para a valorização dos recursos culturais têm-se multiplicado, no entanto questiona-se o seguinte:

“...o que vale a atividade cultural para as cidades contemporâneas ...”? ...e de que forma “...a cultura, associada ...às políticas de planeamento urbano, tem vindo a concorrer para a reordenação do espaço e da vida económica e social das cidades?” (Ferreira, 2010).

2. A Participação dos Cidadãos

A participação dos cidadãos é uma temática abordada no sistema de governo das cidades desde a Antiguidade Grega até aos dias de hoje. Contudo, pode constatar-se diferenças na operacionalização desta prática. A participação dos cidadãos tem sido sempre confinada a um minoria da população, até que, nos dias de hoje, parece ser imperativo criar mecanismos que aproximem todos os cidadãos ao governo do território (Filho, 2009).

A participação dos cidadãos constitui um dos principais focos no âmbito da governança territorial. Existe, de facto, uma preocupação em incluir os cidadãos no processo de desenvolvimento urbano, contudo, na realidade portuguesa existe o constrangimento de ainda não se ter atingido a participação necessária para saber os seus reais e concretos benefícios. (Castro e Batel, 2007).

A participação dos cidadãos relaciona-se sobretudo com o processo de tomada de decisão, a partilha coletiva dos problemas e soluções, a delegação de poderes e a capacitação da população. Na tabela seguinte elencam-se os principais aspetos positivos e negativos associados ao processo de participação dos cidadãos (Alves, 2001, Jacinto, 2005, Boateng et al. 2008, Pereira, 2008, Feio e Chorincas, 2009, Chamusca, 2010).

Quadro II. Síntese dos aspetos positivos e negativos associados ao processo de participação dos cidadãos.

Aspetos positivos	Aspetos negativos
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Redistribuição de poder pelos indivíduos; ▪ Legitimação dos processos de tomada de decisão; ▪ Associação de projetos de diversas entidades com relevância para a qualidade do processo; ▪ Construção de relações de trabalho em cooperação; ▪ Partilha de problemas de forma coletiva; ▪ Procura de um planeamento responsivo; ▪ Construção de propostas e conhecimento informal; ▪ Possibilidade dada a todos os atores envolvidos de serem “agentes da mudança, reforçando a sua identidade com o espaço de pertença”; ▪ Aumento do capital social necessário para o êxito das políticas de desenvolvimento urbano; ▪ Promoção da coesão social; ▪ Respeito pelos direitos dos cidadãos no que respeita à sua influência nas decisões que os afetam; ▪ Prolongamento dos efeitos das intervenções; ▪ Criação de cidades criativas. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Diversidade de abordagens em torno do conceito de participação; ▪ Dificuldade em alcançar a representatividade da comunidade; ▪ Diferenças de poder entre os participantes num processo participativo; ▪ Insuficientes incentivos para a construção partilhada de estratégias de desenvolvimento; ▪ A capacitação dos cidadãos caracteriza-se por ser um processo demorado, pouco popular e com resultados pouco visíveis; ▪ Dificuldades na participação dos cidadãos em assuntos ou estratégias genéricas de regeneração; ▪ “A participação ainda está muito sob controlo do Estado” sendo difícil aos cidadãos intervirem nos momentos de tomada de decisão; ▪ Falta de clareza e abertura do governo nacional quanto à relação entre a participação dos cidadãos e outras áreas de atividade do governo local; ▪ Pouca visibilidade dos efeitos das “parcerias” como metodologia de envolvimento de indivíduos, comunidade e organizações. As parcerias, pelo seu carácter formal, são consideradas como inibidores à participação dos cidadãos; ▪ Insuficiente conhecimento sobre as motivações, aspirações e formas de trabalhar das parcerias intersectoriais e a posição da comunidade local, nessas estruturas, é considerado marginal; ▪ Datas limite de entrega das propostas de regeneração urbana não deixam margem para a consulta à comunidade; ▪ Existência de pontos de vista conflitantes, e a chegada de um consenso no processo de participação é também visto como um problema.

Fonte: Hamid (2010), Reis (2009), Sasaki (2010), Haus et al. (2010), Muir et al. (2007), Jacinto, (2001), Monteiro (2000), Jacinto, (2005), Alves, (2001), Lever (2011), Ferrão (2010), Castro e Batel, (2007), Chamusca (2010), Gomes (2007).

3. A Regeneração Urbana

“Urban regeneration projects face a particular challenge in comparison to other fields of public policy” (Muir et al., 2007).

A concretização, com sucesso, de estratégias de regeneração urbana depende da implementação de estratégias de mobilização de parcerias e da comunidade local (Fidalgo, 2012; Muir, 2003; CIP, 2011; Comissão Europeia, 2011; Parés et al., 2011; Vázquez et al., 2009; Colantonio et al., 2009).

Nos processos de participação no âmbito dos projetos de regeneração urbana é comum surgirem alguns obstáculos nomeadamente ao nível da implementação da parceria assim como pouca clareza quanto ao papel das comunidades nestes processos (Purdue, et al.: 2000).

Quadro III. Aspectos positivos e negativos do ciclo de aprendizagem e adaptação dos processos de envolvimento da população na regeneração urbana.

Aprendizagem / adaptação	Positivo	Negativo
O histórico de envolvimento da comunidade	<ul style="list-style-type: none">• Organizações já existentes detentoras de conhecimento e competências para colocarem as suas ideias junto das agências de execução.	<ul style="list-style-type: none">• Experiências negativas e débeis relações de trabalho.
A disponibilidade de recursos	<ul style="list-style-type: none">• Procedimentos de planeamento desenvolvidos por um especialista.• O escritório da associação comunitária pode atuar como um ponto de informação útil aos residentes.• O tempo é disponibilizado para preparar as respostas às iniciativas das organizações.• Os consultores podem ser contratados para aconselhamento individual especializado.	<ul style="list-style-type: none">• A “profissionalização” do ativismo da comunidade cria barreiras entre os trabalhadores e voluntários e pode levar a acusações.
A necessidade de legitimação pelas organizações de execução	<ul style="list-style-type: none">• Possibilita a consulta dos programas de regeneração urbana.• Encoraja o envolvimento da comunidade.• Aumenta a credibilidade entre a comunidade e outras organizações.	<ul style="list-style-type: none">• Perda de confiança da comunidade se o programa não for amplamente apoiado.
Indivíduos chave	<ul style="list-style-type: none">• Ajudam na legitimação do processo• Pontos de contacto.	<ul style="list-style-type: none">• Focos de descontentamento dos moradores.• As opiniões destes indivíduos podem não ser da maioria.

Fonte: Muir et al. (2007).

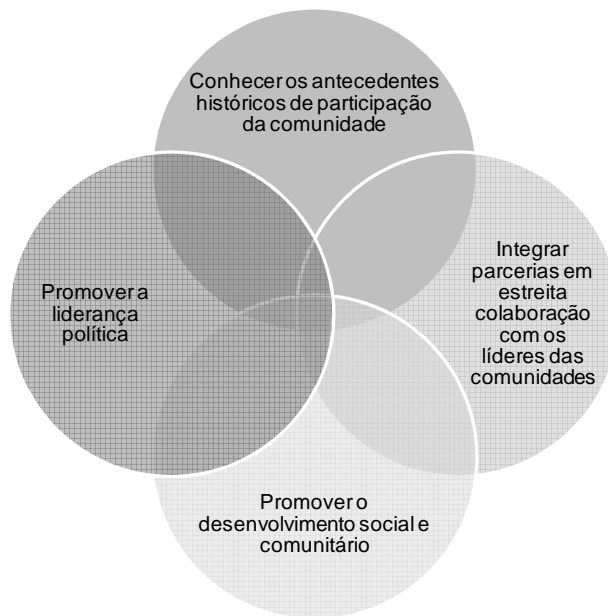


Figura 11. Fatores de sucesso na participação dos cidadãos no âmbito da regeneração urbana.
Síntese: Elaboração própria.

Tem sido dada uma atenção progressiva à participação dos cidadãos no contexto da rede de governança orientada para a regeneração urbana. A participação dos cidadãos é vista como um ponto de vantagem inovador que serve de inspiração para a gestão deste tipo de política urbana.

Os casos de regeneração urbana com maior peso da participação dos cidadãos são aqueles com abordagens mais integradoras e com uma boa orientação em torno do desenvolvimento social e comunitário.

4. O papel da arte e da cultura na regeneração urbana

As competências artísticas e culturais podem contribuir decisivamente na forma como a cultura se organiza, isto é, na forma como juntos vivemos na cidade. Permite-nos mover do planeamento da cidade, entendido como um exercício puramente funcional, para fazer realmente cidade (Via Design, 2008).

O conceito de cultura relaciona-se com a arte e a aprendizagem assim como com os procedimentos institucionais e comuns (Cars et al., 2005; Darlow, 1996).

A relação entre a cultura e planeamento tem tido, ao longo do tempo, consequências muito diversas. Esta relação teve já as seguintes interpretações (García, 2004; Salice, 2011; Miron, 2009; Evans & Shaw, 2006):

- O desenvolvimento da dimensão estética das cidades;
- A ampliação da identidade da cidade (movimentos sociais);
- O desenvolvimento económico;
- O desenvolvimento da comunidade (criatividade, talento);
- O desenvolvimento de cidades vitais e vibrantes.

Destaca-se, desde 1999, a importância da criatividade dos artistas para o desenvolvimento do planeamento urbano. O recorrer desta visão mais holística de planeamento teve como causa as limitações do planeamento tradicional e racional, despoletando o uso de intervenções artísticas conotadas por terem uma linguagem mais próxima da população (Salice, 2011).

Não há dúvidas quanto ao valor da cultura quer para a imagem da cidade, para a atração de capital humano e para a construção de comunidades sustentáveis. É referido ainda que a cultura promove a construção de novas formas de democracia e de regeneração urbana e aumenta a criatividade e a capacidade crítica dos cidadãos. É crucial que a cidade se desenvolva tendo em conta a maneira como as pessoas vivem e interagem (Via Design, 2008).

O planeamento cultural é visto como uma formação interdisciplinar, e esta designação diz também respeito à cultura de planeamento. A cultura é a base para fortalecer a criatividade, a inovação e o desenvolvimento cultural. O valor cultural e económico das cidades originou o desenvolvimento da regeneração urbana, e constitui uma oportunidade para o reforço da competitividade e da coesão do território (Via Design, 2008).

De seguida serão analisados três exemplos práticos de modo mais detalhado. Os exemplos escolhidos têm diferenças entre si, no entanto, considera-se importante analisar as suas diferenças no sentido de concluir acerca das vantagens e limitações de cada um.

5. Exemplos práticos

5.1. Festival Metropolis (Copenhaga, Dinamarca)

A cidade de Copenhaga é um dos exemplos práticos escolhidos para sustentar as temáticas discutidas nos capítulos anteriores. É uma cidade repleta de exemplos de substantiva criatividade, seja na forma de processos, métodos de planeamento ou estratégias de desenvolvimento (Via Design, 2008). A realidade do processo de planeamento é caracterizada por uma consciência crescente face à necessidade de explorar novas abordagens ao nível dos programas de desenvolvimento urbano.

“Como criar cidades com capacidade para se desenvolverem ao longo do tempo – em que os cidadãos e outros agentes podem influenciar o desenvolvimento e o uso do espaço da cidade?

Como fazer um planeamento refletido e integrador em vez de mecânico e fechado?” (Via Design, 2008).

Neste domínio de abordagens em torno da cidade de Copenhaga, existe um crescente entendimento sobre a necessidade de integração das áreas social, ética e ambiental na prática de planeamento. O trabalho dos arquitetos e planeadores tem sido crescentemente visto como a arte de compreender e ler o contexto nas suas dimensões social, cultural e económica, sendo o processo de desenvolvimento encarado como a interação entre estas dimensões, e a arte do planeamento o motor para articular as diferentes perspetivas, antes da fase de conceção ou de projeto (Via Design, 2008).

Segundo o diretor artístico do Teatro Internacional de Copenhaga (entidade promotora do evento), “... the commitment to citizen involvement is strongly rooted in Danish practice” (Trevor Davies, 2012).

Experimenting to co-create a new order – uma experiência no contexto do Festival

O exemplo que se segue integra-se numa acção promovida no âmbito do Festival. Consiste numa experiência temporária cujo objetivo é explorar cenários futuros para a conceção de um projeto urbano em conjunto com a população local. Este exemplo pretende demonstrar o valor que as experiências temporárias, os eventos culturais e os debates podem ter no desenvolvimento do planeamento urbano.



Figura 12. Rua de Strandboulevarden durante a experiência temporária.

Fonte: Metropolis 2007-2017.

O presente projeto, concretizado em outubro de 2007, partiu de uma ideia de um grupo local envolvido no projeto Agenda 21 Local de Østerbro (um dos distritos de Copenhaga). A ideia consistia em transformar a rua de Strandboulevarden num espaço ativo da cidade. A rua dispõe de seis vias de trânsito, duas para estacionamento e duas para cada um dos sentidos do trânsito. O grupo considerou que o tráfego automóvel poderia circular usando apenas uma via para cada sentido do trânsito. Assim sendo, foi formado um grupo de trabalho para desenvolver a ideia. O espaço livre da rua (cerca de 40.000 m²) foi dividido em quatro partes para albergar diferentes atmosferas e atividades: espaço para jardim, espaço para a vida na cidade, espaço para eventos e espaço para desporto. Esta divisão teve em conta o contexto envolvente da rua, ou seja, em áreas residenciais foram situados os espaços para jardins, em áreas com comércio foram pensados espaços para circular, próximo da escola de Design situa-se o espaço para a realização de eventos, e nos espaços amplos situam-se as atividades desportivas. Deste modo, uma parte da rua ficou interdita à passagem do automóvel, foi colocada relva, areia, rampas para skate, mesas, cadeiras e tendas. O conceito foi explicado através de um panfleto e distribuído pelos residentes e pelos políticos locais. A ideia recebeu a atenção do município de Copenhaga que aderiu ao conceito tornando-o parte do Festival do Ambiente 2007.

Após algumas semanas o trânsito voltou a estar novamente na rua, visto que esta iniciativa tinha um carácter temporário. Os resultados refletiram-se no seguinte:

- Estreitou-se as relações entre os residentes;
- Acendeu-se a discussão, na própria rua, com sentimentos de felicidade misturados com irritação;

- Intensificou-se o debate, na imprensa local, durante semanas.

Foram também recolhidas as seguintes opiniões sobre a iniciativa:

- “Iniciativa incrível;
- Experiência tráfego antidemocrática;
- A barreira deveria ser permanente;
- Crítica enorme devido aos lugares de estacionamento em falta;
- Experiência visionária na avenida;
- “Vamos discutir soluções”.

Em particular, durante a iniciativa, os 50 lugares para estacionamento em falta causaram frustração em Østerbro, onde a densidade de carros é elevada. Por outro lado as famílias ficaram entusiasmadas com a perspectiva de um espaço para lazer.

Um dos resultados mais importantes desta iniciativa foi a capacidade de despoletar o debate sobre o desenvolvimento da cidade. Considera-se ainda que o debate nunca se tornaria tão rico se esta experiência não tivesse sido realizada.



Figura 13. Rua de Strandboulevarden.

Fonte: Jornal Østerbro Avis.

Segundo o Jornal Østerbro Avis (maio de 2012)⁵, o município tenciona reestruturar Strandboulevarden para que se torne num parque verde, contudo o debate ainda se prende muito com a questão do estacionamento, que em falta, pode bloquear o acesso de pessoas à cidade.

Segundo o município os passeios largos e a faixa verde no meio da rua não estão a ser utilizados no seu máximo potencial. O técnico responsável pela área do ambiente do município refere que é importante garantir espaços verdes nesta área assim como estacionamento, mas antes de qualquer decisão, refere que, primeiro os cidadãos devem ser

consultados. Assim sendo, o município organizou uma reunião para um domingo e antes da reunião foi planeada uma caminhada pela rua que serviu para refletir sobre a sua história, pontos turísticos e recantos secretos.

⁵ <http://dinby.dk/oesterbro-avis/plan-strandboulevarden-som-gadepark>.

5.2. Programa Nuovi Committenti (Torino, Itália)

De acordo com a tradição da Fundação Adriano Olivetti, entidade privada instalada em Torino (Itália), em utilizar a arte como instrumento de intervenção social, desde 2001 esta Fundação tem promovido o Programa Nuovi Committenti (Novos Clientes).

Nuovi Committenti foi lançado por uma fundação em França com o nome Nouveaux Commanditaires, um programa dedicado às obras de arte no espaço público.

Nuovi Committenti permite a qualquer entidade, pública ou privada, encomendar uma obra de arte refletindo um desejo coletivo de auto-representação ou um pedido para melhorar uma determinada área, através da combinação do esforço de três grupos: os cidadãos-protetores, o mediador cultural que interpreta as necessidades dos protetores, e o artista chamado para criar o trabalho final (Fundação Adriano Olivetti).

Através do Programa Nuovi Committenti, pretende-se que a arte contemporânea se torne num instrumento que lide de modo inovador com temas relacionados com a qualidade de vida e a sustentabilidade urbana, com a integração social, e com a melhoria das condições de áreas e sítios em estado de degradação.

Pretende-se com este Programa desenvolver uma intervenção de arte pública com práticas sociais. O programa define as produções artísticas como possíveis fatores para a mudança social e promove a participação dos cidadãos na proteção e na produção das obras de arte. Estas obras são concebidas e instaladas no ambiente onde residem ou trabalham os protetores-cidadãos.

Segundo o Programa Nuovi Committenti, a arte pública atua como uma forma de resistência urbana à progressiva perda do significado público. A arte pública tem em atenção a construção do espaço público e concretiza o ideal da participação pública de artistas, residentes, agências públicas e órgãos financeiros públicos e privados. Assim, é cada vez mais uma forma concreta de ação na esfera pública e a sua natureza coletiva é definitivamente crescente.

Nuovi Committenti define a importância da arte pública na promoção da participação dos cidadãos, nos três seguintes níveis:

- Nível relacional:

- Criação de novas relações sociais;
- Criação de novos mundos e novos pontos de interação entre a cidade, os artistas e os cidadãos;
- Crescente importância da colaboração e menor atenção à esfera privada.
- Nível de tomada de decisão:
 - Criação de instrumento para a inclusão social;
 - Criação de um novo método de mediação cultural entre o artista e os cidadãos-protetores;
 - Substituição da lógica da concepção de cima para baixo com uma ação de requalificação *bottom-up*;
 - Reforço da ideia de que desenhar um espaço não é suficiente para criar um lugar ou melhorar a situação das habitações;
 - Crescimento do sentido de responsabilização onde se vive e trabalha.
- Nível do contexto local:
 - Crescimento do sentimento de pertença pelos lugares;
 - Criação de um veículo que possibilita aos grupos minoritários apresentar a sua história (projeto desenvolvido em Torino com uma comunidade islâmica residente na cidade. A ideia consistia em dar voz à comunidade. Foi organizada uma performance no último dia do Ramadão que envolveu rezas nas praças. Esta foi a primeira vez que pessoas islâmicas puderam publicamente rezar em Torino);
 - Criação de um mecanismo para encorajar a participação dos cidadãos na concepção de um projeto de arte;
 - Identificação da arte e da cultura como fatores determinantes no desenho e requalificação de áreas urbanas.

“... more in general all participatory forms of public art and, indeed, art itself, can be the first step toward full citizenship” (Salice, 2011).

De seguida expõem-se alguns trabalhos de arte levados a cabo no âmbito do Programa:



Figura 14. Totipotent Architecture; Multiplayer; Aiuola Transatlantico; Massimo Bartolini's Laboratorio di Storia e Storie.

Fonte: <http://www.fondazioneadrianolivetti.it/>.

- **Totipotent Architecture:** foi projetado para responder às exigências dos estudantes de duas escolas secundárias locais, por um lugar confortável para reunir, fazer uma pausa, ler, conversar e encontrar um abrigo.
- **Multiplayer** (linguagem de jogos de vídeo): concebido para responder às exigências de um grupo de crianças e adolescentes residentes na *Via Poma* para terem acesso a uma área protegida acessível a todos, destinada para jogos de bola coletivos. A rede que circunda a área apresenta desenhos de dinossauros coloridos. Trata-se de um campo de jogos e ao mesmo tempo de uma obra de arte.
- **Aiuola Transatlantico:** trabalho realizado com um grupo de 10 habitantes na Via Scarselline, com o objetivo de criar um espaço para reuniões ao ar livre.
- **Massimo Bartolini's Laboratorio di Storia e Storie:** transformação de uma capela, fechada por motivos de degradação, num laboratório de histórias. Este espaço destina-se a ser utilizado por escolas e visitantes, o laboratório foi construído por um grupo de professores, como resultado do trabalho de investigação da memória da vizinhança.

5.3. Projeto Bando à Parte: Culturas Juvenis, Arte e Inserção Social

O Projeto “Bando à Parte: Culturas Juvenis, Arte e Inserção Social” é uma proposta de trabalho concretizada a partir do ano de 2011 pelo Teatrão, companhia profissional de teatro fundada em 1994, localizada na cidade de Coimbra. Este é um projeto que alia as vertentes sociais e de formação artística nas áreas da música, teatro e dança. Está previsto decorrer de maio de 2010 a outubro de 2011 na Oficina Municipal do Teatro, em Coimbra.

Segundo o Teatrão, este projeto teve origem na necessidade de desenvolver nos cidadãos e nos jovens um processo de interrogação e de reflexão sobre ações positivas a ter na comunidade onde se inserem. O próprio nome “Bando à Parte” significa cidadãos excluídos por pensarem e por construírem pensamento sobre o mundo.

“E que por isso são excluídos, são marginais, são tolos, têm a mania, são chatos porque falam muito e porque gostam de outras coisas.” (Teatrão, www.oteatrao.com).

Este projeto teve como inspiração a obra de Godard, cineasta franco-suíço, vanguardista e polémico por trabalhar dilemas e perplexidades do século XX (wikipedia, 23 de outubro de 2012). O “Bando à Parte”, segundo o Teatrão, é um “projeto quase impossível, cada vez mais impossível, e por isso mesmo, de uma urgência tremenda.”

Durante a conceção do projeto, o Diagnóstico Social desenvolvido pela Rede Social de Coimbra foi analisado para perceber o que se tem feito ou pensado fazer com a população juvenil em risco ou em situação marginal.

Este projeto destina-se a jovens adolescentes, muitos deles em situação ou risco de exclusão social, focando-se essencialmente na promoção da liderança, na educação para a cidadania ativa e no empreendedorismo social.

Pretende contribuir para a criação de “cidadãos esclarecidos e com capacidade crítica, autónomos, com capacidade de ação individual e com uma ligação profunda com o espaço urbano e social que os rodeia, assim como com as suas diferenciadas pertenças culturais.”

Os principais objetivos do projeto consistem em, por um lado, criar uma “cultura de liderança cívica” para a conceção e implementação de “Projetos de Sociedade” que insiram “atividades

artísticas como catalisador da mudança social”, e, por outro lado, revivificar a história cultural dos jovens por via da “promoção da interculturalidade e da reconciliação cultural com os espaços urbanos”.

O projeto apresenta os seguintes objetivos específicos:

- Criar um grupo de jovens para posteriormente conceber e implementar “Projetos de Sociedade” através do uso de meios artísticos e culturais;
- Trabalhar a liderança cívica nos jovens;
- Desenvolver a relação com os espaços urbanos, os espaços naturais, os espaços de vivência e com o património construído;
- Promover a interculturalidade;
- Desenvolver competências artísticas;
- Criar oportunidades de voluntariado.

5.4. Conclusões dos exemplos práticos

Vantagens e desvantagens de cada um dos exemplos práticos.

Vantagens		
Festival Metropolis	Programa Nuovi Commitenti	Projeto Bando à Parte
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Promove a interdisciplinaridade; ▪ Cria uma programação a longo prazo (10 anos); ▪ Cria projetos relacionados em específico com a participação dos cidadãos; ▪ Rompe com o planeamento cultural tradicional. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Oferece aos cidadãos um papel ativo; ▪ Promove a responsabilidade social e a construção de relações; ▪ Promove a construção de uma identidade comum entre a comunidade e o espaço urbano; ▪ Promove a colaboração entre diferentes agentes urbanos (cidadãos, mediadores culturais e artistas); ▪ Explora o papel da arte no âmbito da governança urbana. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Promove a formação artística; ▪ Motiva os participantes a terem um papel mais ativo na sociedade; ▪ Promove parcerias entre o sector público e a população da área de intervenção; ▪ Tem um público-alvo específico: jovens em situação de risco ou exclusão social.
Desvantagens		
Festival Metropolis	Programa Nuovi Commitenti	Projeto Bando à Parte
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Insuficiente apoio das autoridades ao nível local; ▪ Insuficiente informação acerca das reais intenções do projeto; ▪ Falta de visibilidade dos resultados alcançados. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Insuficiente conexão do projeto com a prática corrente de planeamento das cidades italianas; ▪ Dificuldade em decifrar o seu contributo real na regeneração dos espaços envolventes à obra de arte; ▪ A obra de arte pode não resultar na melhoria da imagem da área onde se insere. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ No âmbito do processo de reabilitação urbana da cidade de Coimbra, a arte e a cultura são consideradas somente como atividades económicas que devem ser potenciadas; ▪ Local de realização da formação ocorre geralmente fora da área de intervenção.

Fonte: Apoio dos resultados dos questionários realizados junto das entidades promotoras.

6. Conclusões finais

Quanto às limitações dos processos participativos, a origem principal advém da complexidade inerente ao exercício de governar a cidade por via da ação coletiva, sendo uma dificuldade patente, mesmo nas sociedades mais evoluídas nesta matéria (Reino Unido, Dinamarca, etc.).

Outros obstáculos referem-se à perceção sobre a participação dos cidadãos como meio para cumprir somente as regras de financiamento, assim como, associam-se benefícios hipotéticos do seu contributo em termos de qualidade, eficiência e sustentabilidade dos projetos. A

insuficiente participação dos cidadãos é também atribuída aos procedimentos políticos formais e aos processos de planeamento tradicionais.

Historicamente, a participação dos cidadãos revelou-se ser um fator chave na conceção e implementação de políticas urbanas. O atual contexto revela ser necessário criar novas formas de participação.

O domínio das artes e da cultura teve desde sempre, uma relação com o planeamento da cidade. Uma vez mais intensa, outras menos e com diferenças de ordem estética, social e económica.

Evans (2008) refere que: “(...) As cidades que usaram a cultura (...) são celebradas e vistas não apenas como modelos bem-sucedidos de regeneração de base cultural, mas também de regeneração urbana em geral.”

A regeneração urbana define-se como uma ação que lida com a resolução de problemas urbanos, económicos, sociais, físicos e ambientais da área alvo de intervenção, ou seja, potencia soluções integradas para o território. Tem como método preferencial a intervenção em áreas deprimidas envolvendo os residentes no planeamento e implementação dos processos com o apoio de algum tipo de parceria local incluindo o setor público, privado, a comunidade e o setor voluntário. A regeneração urbana integrada assegura a participação dos cidadãos e o envolvimento de agentes locais na construção de modelos sustentáveis e inclusivos (CE, 2011). Realça os processos de mobilização de agentes públicos e privados e a diversidade de modelos de parcerias. No âmbito da agenda europeia de transformação das políticas de regeneração urbana em torno de áreas urbanas degradadas, a participação dos cidadãos é vista como um ponto de vantagem inovador que serve de inspiração para a gestão deste tipo de política.

No que respeita ao instrumento Parcerias para a Regeneração Urbana, este é visto como um veículo que potencia a cultura e a participação cívica na revitalização integrada dos espaços.

Segundo os exemplos práticos analisados, a participação é uma realidade que parece merecer importância no trabalho desenvolvido pelo sector artístico e cultural (companhias/grupos de teatro e instituições culturais). Seria importante elaborar um estudo sobre a importância do meio urbano para a realização de atividades culturais e artísticas.

A utilização da arte e da cultura parece constituir um possível caminho na melhoria dos métodos de participação utilizados no processo de regeneração urbana. Contudo, mesmo na

realidade de Copenhaga, cidade com uma enorme cultura de planeamento, este caminho não se encontra totalmente aceite, no sentido em que, as atividades artísticas e culturais têm maior visibilidade como meios para entreter e animar a população do que para promover o desenvolvimento urbano.

No que respeita à realidade portuguesa, em contexto de regeneração urbana foram desenvolvidos vários projetos no âmbito do instrumento PRU. Contudo, em 2011, este instrumento foi revogado para dar lugar ao novo Regulamento Específico para a Reabilitação Urbana. Esta medida foi tomada para se avançar com mais rapidez na execução dos programas de regeneração urbana. Ainda é difícil saber os resultados reais desta medida, contudo, neste novo regulamento, foram abandonados os modelos de intervenção em colaboração e parceria (Fidalgo, 2012).

Segundo Martins (2011), a crise económica veio “reforçar ainda mais a importância de se perceberem bem os problemas locais”, e nesta escassez de recursos, é importante apostar em “estratégias integradas, potenciadoras de inovação social e capazes de articular os interesses, frequentemente conflituais, dos diversos atores urbanos”.

Segundo o Presidente da Confederação Empresarial de Portugal (CIP), “a Regeneração Urbana constitui uma oportunidade de investimento multidisciplinar, envolvendo vários agentes e valências” (Maio de 2012)⁶. “Refiro-me especificamente a Regeneração Urbana e não apenas a Reabilitação, pois considero que regenerar é mais do que simplesmente reabilitar edifícios, é, entre outros fatores, dar uma vida nova às cidades e dinamizar o comércio de proximidade e o turismo”. (Presidente da CIP, 2012).

No setor da reabilitação o Governo de Portugal pretende:

- “simplificar os processos de criação de áreas de reabilitação urbana”;
- “regulamentar as reabilitações em edifícios mais antigos”. (2012)

Ainda no âmbito do relatório do Governo de Portugal, nas “... novidades em matéria de reabilitação urbana e arrendamento” (maio de 2012), não existe qualquer indicação da necessidade de se apostar em abordagens integradas de colaboração e parceria. Os objetivos nesta matéria passam pela celeridade que é necessário incutir nos processos de reabilitação urbana, na eliminação de constrangimentos (facilitar a criação de áreas de reabilitação

⁶ Seminário “CIP – FAZER ACONTECER A REGENERAÇÃO URBANA – UM NOVO PASSO” 16 de Abril de 2012. Intervenção do Presidente da CIP. Disponível em: http://www.pofc.gren.pt/ResourcesUser/2012/Concursos_Avisos/20120416_Intervencao_PresidenteCIP.pdf.

urbana), na promoção de investimento particular e na conjugação da reabilitação urbana com o arrendamento urbano.

Face ao panorama nacional da regeneração urbana, algumas recomendações passam pelo tratamento do assunto da regeneração urbana como algo que integra a reabilitação urbana juntamente com o desenvolvimento social, económico, ambiental e cultural. Todos estes níveis devem ter associados uma participação ativa da população e de todos os agentes interessados. É premente a necessidade de desenvolver mecanismos de participação como apoio à condução dos processos de regeneração urbana. Segundo a Comissão Europeia (2012) “os fundos da política de coesão continuarão a apoiar investimentos nos setores culturais e criativos, de modo a maximizar o contributo da cultura para o desenvolvimento local e regional, a regeneração urbana, o desenvolvimento rural, a empregabilidade e a inclusão social.” E tendo em conta as recomendações da Comissão Europeia (2012), é necessário apoiar os setores culturais e artísticos para maximizar a regeneração urbana.

7. Bibliografia

Alves, S. (2001) Planeamento Colaborativo em contexto de regeneração urbana. Tese de mestrado no âmbito do Mestrado em Planeamento e Projecto do Ambiente Urbano. FEUP.

Boateng, I. and Moobela, C (2008) Sustainable Participatory Approaches in Urban Regeneration Processes: from Portsmouth Harbour and Inner-City Hulme, Manchester: Proceedings of the Federation of International Surveyors Working Week 2008- Integrating Generations, TS 1B, Stockholm, 14-19 June. Disponível em: http://www.fig.net/pub/fig2008/papers/ts01b/ts01b_03_boateng_moobela_3049.pdf [17/08/2012].

Cars, G.; Martinson, L.; Isaksson, K. (2005). Culture and Urban Development: Case of Stockholm, Sweden. Jahangirnagar Planning Review. Vol. 3, June 2005, pp. 5-18, © Jahangirnagar University. Disponível em: <http://www.bdresearch.org/home/attachments/article/389/Culture%20and%20Urban%20Development.pdf>.

Castro, P. e Batel, S. (2007). Técnico e cidadão, eis a questão: Um caso de participação pública no espaço urbano. Psicologia, vol.21, no.2, p.99-117. Disponível em: <http://www.scielo.gpeari.mctes.pt/pdf/psi/v21n2/v21n2a07.pdf>.

Chamusca P. (2010). Governância e participação: entre a legitimação dos processos de gestão territorial e o agravar das divisões e da subordinação. Cadernos Curso de Doutoramento em Geografia FLUP | 2010. Disponível em: <http://ler.letras.up.pt/uploads/ficheiros/8281.pdf> [17/08/2012].

Comissão Europeia (2011). Política Regional. Cidades do Futuro. Desafios, visões e percursos para o futuro. Disponível em: http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/studies/pdf/citiesoftomorrow/citiesoftomorrow_summary_pt.pdf.

Comissão Europeia (2012). Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões - Promover os setores culturais e criativos ao

serviço do crescimento e do emprego na EU. Disponível em: http://ec.europa.eu/culture/our-policy-development/documents/com537_pt.pdf.

Colantonio, A. and Dixon T. (2009). *Measuring Socially Sustainable Urban Regeneration in Europe*. Oxford Institute for Sustainable Development (OISD) . School of the Built Environment. Oxford Brookes University.

Confederação Empresarial de Portugal (CIP) (2011) “Fazer acontecer a regeneração urbana. Propostas”. Disponível em: <http://www.cip.org.pt/irj/servlet/prt/portal/prtroot/com.sap.km.cm.docs/cip/documentos/centrodocumentacao/Regenera%C3%A7%C3%A3o%20Urbana/CIP%20-%20FAZER%20ACONTECER%20A%20REGENERACAO%20URBANA.pdf> [17/08/2012].

Comissão Técnica de Coordenação do QREN (2011). Relatório Anual do QREN III 2010.

Comissão Técnica de Coordenação do QREN (2012). Relatório Anual do QREN IV 2011.

Darlow, A. (1996): *Cultural Policy and Urban Sustainability: Making a missing link?*, *Planning Practice & Research*, 11:3, 291-302. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1080/02697459616861>.

DGOTDU (2008). *Política de Cidades POLIS XXI. Série de Política de Cidades – 5. Governância e participação na gestão territorial*. Disponível em: http://politicadecidades.dgotdu.pt/docs_ref/serie_polis/Paginas/governancia_e_participacao_na_gestao_territorial.aspx. [14/06/2013].

Evans G., & Shaw P. (2006) *Literature Review: Culture and Regeneration*. *Arts Research Digest*, issue 37 summer.

Feio, P. A.; Chorincas, J. (2009). *Governança Territorial e Inovação das Políticas Públicas*. Departamento de Prospecção e Planeamento, Vol.16. Disponível em: http://www.dpp.pt/Lists/Pesquisa%20Avanada/Attachments/3108/Governacao_Territorial.pdf [17/08/2012].

Ferrão, J. (2010) *Governança e Ordenamento do Território: reflexões para uma governança territorial eficiente, justa e democrática*. In: *Prospecção e Planeamento*, vol. 17, p. 129-139. Disponível em: http://www.dpp.pt/Lists/Pesquisa%20Avanada/Attachments/3211/Governanca_Ordenamento.pdf [17/08/2012].

Ferreira, C. (2010) “*Cultura e Regeneração Urbana: Novas e Velhas Agendas da Política Cultural para as Cidades*” *Revista TOMO, Revista do Núcleo de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais/Universidade Federal de Sergipe Nº 1 (1998)*. São Cristóvão-SE, NPPCS/UFS, n. 16 jan./jun. Disponível em: <http://nau.ufsc.br/files/2010/09/Revista-TOMO-n-161-Universidade-de-Sergipe.pdf>. [17/08/2012].

Fidalgo, A. V. (2012) *As parcerias para a regeneração urbana – Uma análise comparativa*. Mestrado em Engenharia do Ambiente, Perfil de Ordenamento do Território e Avaliação de Impactes Ambientais. Disponível em: http://run.unl.pt/bitstream/10362/7562/1/Fidalgo_2012.pdf [17/08/2012].

Filho, J. T. de O. (2009). *A participação popular no planeamento urbano: A experiência do plano diretor de Porto Alegre*. Curso de Doutorado do *Programa de Pós-Graduação em Planeamento Urbano e Regional. Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Faculdade de Arquitetura.

García, B. (2004). “*Cultural Policy and Urban Regeneration in Western European Cities: Lessons from Experience, Prospects for the Future*”. *Articles. Local Economy*. Vol. 19, No. 4, 312–326.

Gomes, A. (2007). *Democracia Participativa e planeamento do território – Análise da ‘participação pública’ no caso Português*. Mestrado em Planeamento e Avaliação de Processos de Desenvolvimento. Instituto Superior de Ciências do Trabalho e da Empresa (ISCTE). Disponível em: <http://www.pluridoc.com/Site/FrontOffice/Default.aspx?module=Files/FileDescription&ID=3955&state=FD> [17/08/2012].

Hamid, M. (2010) "Citizen Participation in Urban Planning and Management – The case of Iran, Shiraz City, Saadi Community, Ph.D. Work.

Haus, M.; Klausen, J., E., (2010) "Urban Leadership and Community Involvement: Ingredients for Good Governance?" Norwegian Institute for Urban and Regional Research, Oslo, NORWAY.

Jacinto, J. (2005) "Cidadania, Urbanismo e Democracia: A participação pública nas decisões político-administrativas". Educação & Cidadania, N.º 8, pp. 135-181. Disponível em: http://iconline.ipleiria.pt/bitstream/10400.8/302/1/n8_art9.pdf [17/08/2012].

Jacinto J. (2001) "Participação pública e comunicação política no espaço democrático municipal". Escola Superior de Educação de Leiria. Disponível em: <http://iconline.ipleiria.pt/handle/10400.8/244>.

Lever, John (2011) Urban Regeneration Partnerships: A Figurational Critique of Governmentality Theory, Governmentality Theory, Cardiff University, UK.

Martins, I., C., G. (2011). Os territórios da qualidade de vida no Porto. Uma avaliação das disparidades intra-urbanas. Dissertação apresentada à Faculdade de Letras da Universidade do Porto para Doutoramento em Geografia Humana. Disponível em: <http://repositorio-aberto.up.pt/bitstream/10216/57333/2/TESEDOUTISABELMARTINS000147396.pdf>.

Ministério da Economia, da Inovação e do Desenvolvimento – Gabinete do Secretário de Estado Adjunto, da Indústria e do Desenvolvimento. Comissão Ministerial de Coordenação dos Programas Operacionais Regionais do Continente. Aprovação do Regulamento Específico "Reabilitação Urbana". Deliberação aprovada por consulta escrita em 16 de Junho de 2011. Disponível em: www.qren.pt/download.php?id=2108. [17/08/2012].

Monteiro, S. (2009). Mudanças recentes nos processos de governança territorial em Portugal. Finisterra, XLIV, 88, 2009, pp. 165-173.

Mota (07.07.2010). Interrogações. Blogue Amigos d' Avenida. Disponível em: <http://amigosdavenida.blogs.sapo.pt/tag/parque+da+sustentabilidade>.

Miron, M. (2009). THE ROLE AND MISSION OF ARTS IN SUSTAINABLE URBAN DEVELOPMENT. Arts in public spaces and citizens participation in the development of new European cities such as Bucharest. Belgrade, September 2009.

Muir, J. (2003). The representation of local interests in area-based urban regeneration programmes. Paper for the Housing Studies Association Conference. University of Bristol.

Muir, J.; Rhodes M. L. (2007) "Vision and Reality: Community Involvement in Irish Urban Regeneration", Workshop 5 - Poverty neighbourhoods, Internacional Conference Sustainable Urban Areas, Rotterdam 2007. Disponível em: http://www.enhr2007rotterdam.nl/documents/W05_paper_Muir_Rhodes.pdf [17/08/2012].

Observatório do QREN (Dezembro de 2012). Relatório Estratégico 2012.

Parecer do Comité das Regiões sobre «O papel da regeneração urbana para o futuro do desenvolvimento urbano na Europa» (2010/C 267/07). Jornal Oficial da União Europeia. Disponível em: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:267:0025:0032:PT:PDF>. [17/08/2012].

Parés, M.; Bonet-Martí J. and Martí-Costa, M. (2011) Does Participation Really Matter in Urban Regeneration Policies? Exploring Governance Networks in Catalonia (Spain) Urban Affairs Review.

Pereira, C. M. P. (2008). Estratégias de Regeneração Urbana. O posicionamento do novo modelo de ação da Baixa do Porto. Relatório de Projecto submetido para satisfação parcial dos requisitos do grau de Mestre em Engenharia Civil — especialização em planeamento. Disponível em: <http://repositorio-aberto.up.pt/bitstream/10216/58659/2/Texto%20integral.pdf>.

Purdue, D., Razzaque, K., Hambleton, R. and Stewart, M with Huxham, C. and Vangen, S. (2000) Community Leadership in Area Regeneration. Policy Press: Bristol. Disponível em: <http://www.jrf.org.uk/system/files/jr080-community-leadership-regeneration.pdf> [17/08/2012].

Reis, A. C. F. (2009). Cidades Criativas, Turismo Cultural e Regeneração Urbana. Disponível em: <http://www.redbcm.com.br/arquivos/cidadescriativas/ana-carla-fonseca-cidades-criativas.pdf> [17-08-2012].

Salice, S. M. (2011). Art contribution to cities' transformation. The role of Public Art management in Italy. ENCATC JOURNAL OF CULTURAL MANAGEMENT AND POLICY. Vol 1 - Issue 1 - December 2011. University of Cattolica del Sacro Cuore, Italy. Disponível em: http://www.encatc.org/pages/fileadmin/user_upload/Journal/JOURNAL_ART_SALICE_2011.pdf.

Sasaki, M. (2010). Urban Regeneration through cultural creativity and social inclusion: Rethinking creative city theory through a Japanese case study. Osaka City University. Japan. Journal Elsevier.

Vázquez, I. B.; Conceição, P.; Fernandes, R. (2009). Partnership Diversity and Governance Culture: Evidence from Urban Regeneration Policies in Portugal. Urban Studies. 46(10) 2213-2238.

Via Design (2008). Changing Metropolis – Introducing artistic and cultural actions in city making. Copenhagen. Disponível em: http://www.kit.dk/2012/Documents/Metropolis1_final_LoRes.pdf.

TEMA

Política de Coesão

Is Territorial Cohesion Making Cohesion?

EU Territorial Development Policy, Evaluation, and the Multiscalarity Issue in Palermo

Simone Tulumello ⁽¹⁾

Sara Verones ⁽²⁾

⁽¹⁾ Simone.tulumello@gmail.com (corresponding author), Instituto de Ciências Sociais, Universidade de Lisboa, Portugal.

⁽²⁾ Veronesa@ing.unitn.it. Department of Civil, Environmental and Mechanical Engineering, University of Trento, Italy.

Abstract

Territorial Cohesion is a crucial issue for the European Union: the quest for balanced development and global competitiveness has been pursued in the last two decades through several policies and funding programmes. Notwithstanding the existence of a relevant body of studies and analyses, several issues remain controversial. From an operational viewpoint, after 25 years since the definition of the Objective 1 for UE structural funds, most of Southern European regions have not been able to fulfil the (economic) convergence. Therefore, with the aim to question the capacity itself of TC to “make” cohesion, the paper presents the long-term (1994-2013) analysis of one specific aspect of TC (funding for sustainable urban development) in a specific context (Palermo) in a Ob.1 region (Sicily). Then it debates the relationships between the use of structural funds and the local development in the wider context of Southern Italy. Building on such a “local/longitudinal” analysis, the authors posit some “transversal” considerations around two questions: the “relevance” of the local issues in the wider European arena; some theoretical considerations on TC over timing, evaluation, and the multi-scalarity issue.

Keywords: Territorial Cohesion; urban sustainable development; multi-scalarity; evaluation; Palermo.

Introduction

Territorial Cohesion is a crucial issue for the European Union: the quest for balanced development and global competitiveness has been pursued in the last two decades through several policies and funding programmes. Territorial Cohesion, nowadays, is a highly relevant concern: the harsh economic crisis that is striking the EU is largely intertwined with the difficulties of its less developed regions.

A growing body of literature about Territorial Cohesion (see, i.e., *Town Planning Review* 76[1], 2005; *Regional Studies* 40[2], 2006) attempts to trace its origin, its meaning and its applications. Very much has been written and debated (see section 1) about “transversal” issues – i.e. TC in general, (re)scaling, evaluation of TC and evaluation within TC, programmes, instruments. Nevertheless, several issues, such as the need of a reference framework and “longitudinal/localized” studies about the presence and effects of TC in specific territories in order to evaluate development policy outputs and to propose future improvements (see Bachtler, Wren, 2006), remain controversial and, sometimes, lacking⁷. Territorial Cohesion is widely accepted (Faludi, Peyrony, 2011, 5)

about enabling citizens and enterprises, wherever they happen to live or operate, to benefit from and contribute to European integration and the functioning of the Single Market and, with respect to sustainability, to make the most of the territorial capital of places.

Territorial Cohesion is also a matter of scale: it entails the rescaling of competences between the EU and the member states (Brenner, 1999); it is pursued mainly through communitarian policies operating at the regional level; it concerns the development of the urban territories; it fosters competition between regions to enhance the competition of the EU.

This paper presents (section 2) the long-term (1994-2013) analysis of one specific aspect of TC (funding for sustainable urban development) in a specific context (Palermo) in a Ob.1 region (Sicily). Then it debates (section 3) the relationships

⁷ An exception is the study about 25 years of structural funds in Portugal recently presented (Mateus, 2013).

between the use of structural funds and the local development of Palermo – in the wider context of Southern Italy – in order to build some general considerations which appear to be lacking on the “transversal” analyses (discussion, section 4).

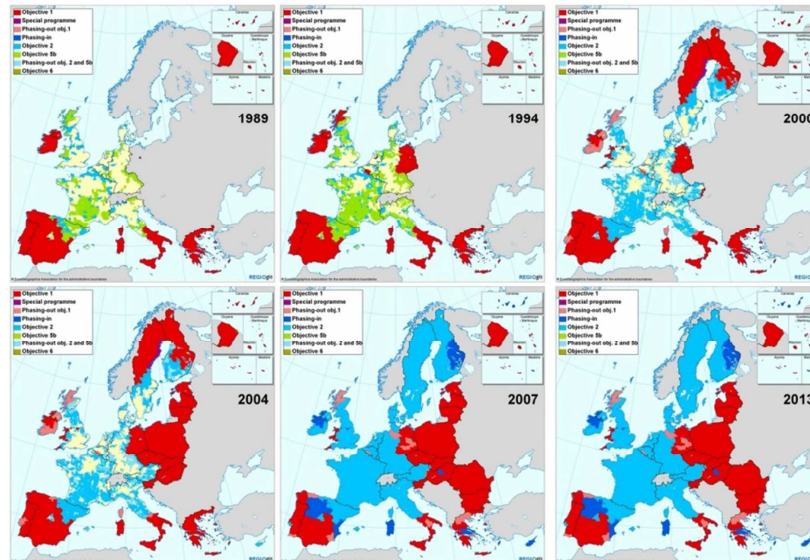


Figure 1: EU structural funds 1989-2013 (source: <http://epp.eurostat.ec.europa.eu>)

If one looks at the history of regional funding, very little has changed in Southern Europe: the Objective 1 regions of Italy, Spain, Portugal, and Greece have remained as such— or, it is, they kept producing a GDP per capita inferior to 75% if the EU average – except for some exceptions such as Lisbon, Southern Catalunya, Sardinia, and Central Greece⁸ (Figure 1). 24 years after the definition of the Objective 1 areas for the 1989-1999 programming period, has the Territorial Cohesion failed in Southern Europe? Is Territorial Cohesion “making” cohesion? The paper will build on the story of the structural funds for urban and regional development in Sicily in order to debate how and if the communitarian policies were able to effectively pursue urban and territorial development. We will question the role of spatial planning and the issue of multiscalarity in the struggle for territorial cohesion, in-between communitarian, national, regional, and local competences and roles. The paper, towards the beginning of the 2014-2020 programming period in a context of economic crisis – the first in the story of EU with a minor financial provision in respect to its previous –, will suggest that

⁸ Basilicata, in Southern Italy, phasing out Ob.1 in 2007-2013, will be Ob.1 again in the 2014-2020 programming period.

more nuanced approaches to the relationships between scales and a better coordination between regions, cities, states and the EU might help in building the future generation of communitarian policies for territorial cohesion and balanced development.

1. The UE Territorial Cohesion: concept, debates, multi-scalarity, and evaluation

Much has been written about the definition of Territorial Cohesion in the theoretical literature, reflecting the institutional documents elaborated by European Union, offering meaningful insights into how, especially through the “cohesion” objective, territorial governance and multi-scalarity are currently understood from an institutional view. It as such is not new. It is concerned largely, but not exclusively, with rectifying imbalances (Faludi, 2006a, 668) and regards a long-term agenda of the EU (Doucet, 2006, 1480). Territorial governance is currently manifest in the process of state rescaling (Brenner, 1999) in relation to the displacement of competencies between supra-national entities, national and regional levels, and a number of small-scale ones. The implementation of a multi-scalar governance approach has been (and is) fundamentally related to the reduction of the development gap between the European regions, this being fostered by the European Union especially through the TC policy. At first Faludi (2006a; 2007a; 2010) and then Rivolin (2010) discuss and analyse the evolution of the significance of TC concept aiming to catch real shades of meanings and to trace linkages between them and policy.

Faludi (2006a; 2006b) examines the different interpretations of TC policy in institutional documents and programmes making clear that the European Spatial Development Perspective and Lisbon Treaty consider this in close relation with competitiveness. In particular, «EU cohesion policy – and territorial cohesion policy – has to square the circle of pursuing Europe's competitiveness while at the same time compensating peripheral areas» (Faludi, 2006b, 3). Thus, according to the Commission for Environmental Cooperation's Concluding Report (2004, 27), the significance of TC lies in its capacity to lie between economic and social cohesion, and to strengthen both. In particular, one analytical subsection of CEC Report dedicated to “Regional

governance and institutional performance in the knowledge-based economy” opens with the assertion that «good governance and an effective institutional structure are an important source of regional competitiveness through facilitating cooperation between the various parties involved in both the public and private sectors» (CEC, 2004, 58). Competitiveness matches with cohesion in this perspective, as these aspects are especially «important for less-favoured regions which tend to have deficient systems of governance and inadequate understanding of science and technology policy issues yet face significant economic, technological and social change» (*ibidem*). Although this is not the only definition, evidences in this regard suggest that TC focuses on «development opportunities to encourage cooperation and networking and also to pay attention to strengths of areas and to the more effective targeting of policy instruments» (Faludi, 2006a, 669).

The phrase “New Cohesion Policy” is commonly used to indicate the new deal imposed on the EU structural policy after the European Council’s strategic decisions at the Lisbon and Gothenburg summits in 2000-2001 as well as in the context of progressive enlargement of the Union up to 27 Member States in 2004–2007. Again ESPON (2010a) mentions economic discontinuity West/East and North/South – but opposing Europe and (Northern) Africa – although it does not mention discontinuity Northern/Southern Europe and does not use an historical approach to question whether EU politics have been effective in reducing the discontinuity.

Cohesion and development (and competitiveness) are mainly evocated together: TC is “an umbrella concept”, although competitiveness and balanced development “are not always easy to reconcile” (Faludi 2007b, 569). So the concept is not crystal-clear nor is the operational meaning of the European model in its Programmes and Instruments. The ideals of sustainability, polycentric and balanced development, subsidiarity and competitiveness can result abstract and invoked in rhetoric and discursive struggles (Faludi, 2007b). Also Doucet (2006) questions if TC is more adequate to achieve cooperation or competition.

On the other hand the notion of TC should be also extended, «its objective being

to help achieving a more balanced development, to build sustainable communities in urban and rural areas and to seek greater consistency with other sectoral policies which have a spatial impact. Firstly, to strengthen the competitiveness of Europe, the development potential of all regions needs to be utilised. It is not sufficient to rely on the strength of cities and regions that are successful already» (ESPON, 2010a, 30). Faludi (2006a), and Rivolin (2010) more clearly, trace connections between TC, competitiveness, urban governance, and planning. Thus, the operation of territorial governance passes through spatial planning activities that are ruled by institutional planning systems in modern states (CEC, 1997; Cullingworth, Caves, 2009). Rivolin (2010) in particular stresses the role that, in the Community debates, is assigned to cities, regions and urban governance as driving forces both of cohesion and competitiveness. The Community Strategic Guidelines on Cohesion (CEU, 2006) stresses “the contribution of cities to growth and jobs”, to «support [for] the economic diversification of rural areas, fisheries areas and areas with natural handicaps» (section 2.2), and to cross-border, transnational and interregional dimensions of territorial cooperation (sections 2.3 and 2.6).

The European Spatial Development Perspective proposes «a polycentric development to counteract [and rectify] spatial imbalances» (Faludi, 2006a, 668) and this is also part of the “New Cohesion Policy” thinking, in relation to competitiveness concept. Before the framing of the ESDP, discussions on Europe’s territorial development were dominated by conventional core-periphery thinking (Zonneveld, Waterhout, 2005). The concept of polycentricity adds a more sophisticated interpretation of Europe’s territorial organisation to this debate by stressing that there is potential for other centres outside the core, hence the prefix ‘poly’ (Mejiers et al., 2007). After the finalisation of the ESDP, polycentric development increasingly came to be mentioned as a spatial concept to elaborate the much wider – and for that reason even more vague – policy goal of territorial cohesion (Faludi, 2005; Zonneveld, Waterhout, 2005). According to Gualini (2008, 13) «EU cohesion policy has played an important role in mediating between regionalization and regionalism, favouring the building of new institutional capacities» in local administrations.

The EU's approaches and orientations, the reorganization of public authorities, and the privatization processes have assigned important roles and tasks to different entities – agencies, companies, “quangos” (quasi-autonomous non-governmental organizations). Rescaling is not related only to devolution of competencies from national states to regional politico-administrative levels but a complex transfer of power and resources “downward and upward” (Zanon, 2013, 1). TC and the issue of scale are, therefore, closely linked, mainly related to four relationships:

- the rescaling of competences between UE and the member states (Brenner, 1999; Governa, 2012; Zanon, 2013);
- the UE and the regional scale, the latter being the territorial unit elected for most of evaluation and funding allocation actions (i.e. NUTS II regionalisation of Ob.1, Ob.2, and Ob.3 areas; EDSP territorial agenda);
- the election of cities as crucial for UE development (i.e. Urban Pilot Projects and, more recently, the Smart City model);
- the competitiveness/cohesion duality itself is based on region-region competition (Governa, 2012, Governa, Saccomani, 2004).

Cities and regions are increasingly involved in large-scale processes due to unbound deep innovations at the governance level. The dissemination of competencies and the creation of new relationships concern also a new role assigned to the market and to the private sphere with the allocation of traditional local duties and the creation of agencies and public-private companies involved at supra-local scale. One related question is about the national translation of EU cohesion policy through spatial planning instruments considering the Community power in this matter and the Community budget definition and consequent Structural Funds regulations. As far as the new regulations on Structural Funds are concerned, the General Regulation (no. 1083/2006) establishes, first and foremost, that cohesion policy has three main objectives in 2007– 2013: convergence; regional competitiveness and employment; European territorial cooperation (Art. 3).

Gualini (2008, 11) affirms that «the application of Community concerns – as expressed by territorial cohesion, whatever its substantive meaning may be – can be translated into national policy frameworks, in ways that are effective and democratic, but compatible with different policy and planning styles». This implementation has to consider the lower role of member states and the enlargement of institutional area involved, the «shared cross of multiple levels of government goes [thus] with an enlargement of the range of policy actors as well as of their opportunities for participation, influence and autonomous initiative» (Gualini, 2003, 617).

Considering the experiences with Urban Pilot Projects (initiated in 1989) and especially with the URBAN Community Initiative (activated in 1994) and, on the other hand, the applications of the INTERREG Community Initiative, aimed at promoting integrated and sustainable spatial development in cross-border and transnational areas, as well as through interregional networks, also the instruments, similarly to the meaning of TC, gradually change and develop. If, in a first period, these were mainly elaborated in accordance with Community conceptualisation, after the programmes has gone beyond the top-down approach.

The requirements of obtaining structural funds include the formulation of bottom up strategies. If handled well, this could become a vehicle for factoring territorial cohesion into the formulation of programmes. [...] this seems a way forward for the commission to effectively pursue its territorial cohesion agenda (Faludi, 2006b, 7).

Therefore, the focus changes towards the capacity to interpret local needs, national and regional circumstances, planning and legislative systems, and institutional arrangements by managing and delivering regional development funds and the real outcomes, with more stringent obligations for the monitoring, financial management and auditing of expenditure (Bachtler, Wren, 2006, 143).

From the viewpoint of evaluation, since the 2000-2006 programming period, with the aim of simplifying the implementation of the funds, the regulations decentralized several aspects of programme management to the member states, including responsibility for monitoring and evaluation. The controversial issues lie in the

consistency of results of evaluation at the comparative scale (*ibidem*, 145), since the growing consideration given to individual projects implemented through regional funds does not correspond to a greater attention paid to the general evaluation of results and policies adopted at the regional scale. Towards the end of the 2000-2006 programming period, especial attention to the evaluation issue has been given and more conscious approaches to the project evaluation issues have been suggested: considering the evaluation methodologies currently employed (accountability and legitimacy; improving quality and performance; improving planning) and those not used but yet suitable (building capacity; local learning) (Batterbury, 2006); cost-benefit analysis (Florio, 2006); analysis of job creation (Martin, Tyler, 2006); macro-models (Bradley, 2006). Nevertheless, the application of such methodologies is still controversial and need further considerations.

2. The European funding for sustainable urban development in Palermo

In this section, we trace the story of two decades of communitarian funding for sustainable urban development in Palermo, a medium-sized city (housing 700,000 inhabitants in the municipality and 1,100,000 in the metropolitan area), administrative capital of the Region Sicily. Since 1989, Sicily is an Ob.1 area, having made use of several billion of structural funds – around 8,5 billion € in 2000-2006 and 10,5 in 2007-2013. Three programmes for sustainable urban development have been co-funded by the EU in Palermo, mirroring as many different approaches and funding paradigms:

- An Urban I Initiative (1994-1999).
- The PIT (Progetto Integrato Territoriale, integrated territorial project) “Palermo Capitale del Mediterraneo”, included into the POR (Programma Operativo Regionale, regional operational programme) 2000-2006 of the Region Sicily.
- The PISU (Piano Integrato di Sviluppo Urbano, integrated programme for urban development) “Palermo Capitale”, included into the PO-FESR (Programma Operativo – Fondo Europeo di Sviluppo Regionale, ERDF operational programme) 2007-2013 of the Region Sicily.

The transition between the 1990s and the 2000s is marked by the main transformation in the EU funding for Ob.1 areas approach: since the 2000-2006 programming period, the regions are the bodies responsible for coordination, management, and expenditure. The territorial distribution paradigm for most Ob.1 areas structural funds, therefore, changed from a competitive to distributive one, being responsibility of each member state and region – in negotiation with the European Commission – to frame the internal regulations for territorial competition and funding distribution. In Table I, the main characterizations of the three programmes are recapped: the total expenditure at the national (Urban) and regional level; the main features of the programmes funded in Palermo; the criteria for preliminary evaluation and funding allocation; the responsible bodies.

Table I. EU Programmes for Sustainable Urban Development in Palermo (1994-2013).

<i>EU/Regional programme</i>	PIC-Urban I (1994-1999)	Asse 5 (Objective 5) of POR (2000-2006)	Asse 6 (Objective 6) of PO-FESR 2007-2013.
<i>Total expenditure</i>	95% (Italy) (Padovani, 2002b)	? ⁹	20% ¹⁰ (PO-FESR, Sicily, 31 December 2012)
<i>Programme in Palermo</i>	Urban Palermo	PIT Palermo Capitale dell'Euro-mediterraneo	PISU Palermo Capitale
<i>Measures</i>	Launching new economic activities; ensuring employment; improvement of public social services; environment and infrastructures	Pole for the Euro-Mediterranean culture; technological innovation and internationalization for entrepreneurial/productive system; improvement of the touristic system; human capital and knowledge	Funded operations: public social services; updating of municipal GIS; municipal services on-line portal; requalification of a school
<i>Funded (total)</i>	22 million €	172 million €	12.5 millions € (operations approved, December 2012)
<i>Evaluation object for funding allocation</i>	Whole programme	Whole programme	Whole programme and single operation
<i>Evaluation body for funding allocation</i>	European Commission	Department of Planning of the Region Sicily	Departments of Region Sicily (depending on the single operation)
<i>Funding allocation</i>	Whole programme	Whole programme	Single operation
<i>Coordination</i>	National government (Office of the Prime Minister, Ministry of Public Works)	Department of Planning of the Region Sicily	Department of Planning of the Region Sicily
<i>Funding management body</i>	Municipality of Palermo	Department of Planning of the Region Sicily	Departments of Region Sicily (depending on the single funded operation)
<i>Programme planning body</i>	Municipality of Palermo	Municipality of Palermo	<i>Coalizione territoriale</i> (PIST) / Municipality of Palermo (PISU)
<i>Execution body</i>	Municipality of Palermo	Municipality of Palermo	Municipality of Palermo

⁹ Total expenditure of 2000-2006 ERFD in Sicily was 99% (Corte dei Conti, 2011) but: around 40% has been used for ordinary expenditure instead than for development policies (Foderà & Tulumello, 2011; Corte dei Conti, 2011); in 2012 the European Commission has blocked hundreds million € for irregularities on expenditure and monitoring. Negotiations are in course, making therefore impossible evaluating the total expenditure that will be achieved.

¹⁰ Data: Italian Ministry for Territorial Cohesion, available at www.coesioneterritoriale.gov.it/monitoraggio-spesa-certificata-fondi-europei/spesa-certificata-al-31-dicembre-2012/.

The available evidence sources resulted different for each case. The Urban initiative in Italy has been widely analysed – we mainly build on a work we previously published (Verones *et al.*, 2012). For the more recent programmes, main information sources were:

- the original documents (Regione Siciliana 2005; 2007; 2012) and the institutional websites (<http://opencoesione.gov.it/>; www.eurinfosicilia.it);
- the professional engagement of one of the authors in the PO-FESR 2007-2013¹¹;
- in-deep interviews with: Patrizia Picciotto, head of the Service for Regional Policies of the Department Planning of the Region Sicily and main responsible for POR (since 2004) and PO-FESR; Antonio Russo, FormezPA (www.formez.it), working on structural funding in Southern Italy since 1999, Agriculture Guarantee Fund in Campania (2000-2006), nowadays coordinator of the project “Capacity SUD” for the follow-up and monitoring of the Asse 6 (objective 6, sustainable urban development) of PO-FESR 2007-2013.

2.1. Urban I (1994-1999)

The Urban I initiative, concluded in 1999, was designed at the communitarian level in order to promote competition amongst the cities interested in funding regeneration programmes for areas characterised by poverty, social degradation and physical decay (CEC, 1994). 82% of the programmes were located within Ob.1 or Ob.2 areas. In Italy, 16 programmes have been funded, 12 in Ob.1 areas. The implementation and outcomes of Urban I in Italy have been widely debated: spatial transformations (Palermo *et al.*, 2002); learning effects for local actors around the use of cross-sectoral urban policies (Padovani, 2002); promotion of participative processes aimed at socio-economic cohesion (Tosi, 2001); innovation effects for Italian planning policies (Governa, 2012). In Palermo, the measures implemented in two districts of the

¹¹ Consultant (year 2012) for Formez PA (www.formez.it), in agreement with the Department of Planning of the Region Sicily, member of the task-force committed to the follow-up and monitoring of local administrations beneficiary of funding in the Asse 6, responsible for the follow-up of the PISU “Palermo Capitale” and data assembling at the regional level.

historical centre were: (1) launching new economic activities (14% of funding); (2) ensuring employment (7%); (3) improvement of public social services (23%); (4) environment and infrastructures (54%); public communication (2%). The (1) has been the most successful measure, and positive impacts have been highlighted on several levels (GHK, 2003, Annex 6, 107): regeneration of the physical environment, socio-economic and social capital impacts, institutional impacts and innovation on city strategies.

Indeed, the programme has been a challenge for public offices unused to managing complex programmes. [...] excellent results in terms of quality of the proposals and fast execution of some measures were achieved thanks to competences acquired by the responsible staff during the implementation of Urban 1. Unfortunately, in the long term, the results vanished: the new administration has dissolved such competences, dismantling offices, mostly for political patronage reasons (Verones *et al.*, 2012, 84).

2.2. PIT Palermo Capitale dell'Euro-Mediterraneo 2000-2006

Since the 2000-2006 programming period, the Region Sicily is the body responsible for the management, regulation, and allocation of structural funds. The POR was designed as a complex operational programme which made use of all of the structural funds¹²: its main operational instrument were the integrated projects (PITs), planned and executed by partnerships of local institutions and the three main cities, Palermo, Messina, Catania. The funding for sustainable urban development were allocated in the Asse (objective) 5 "Cities" of the POR. 27 of the 35 submitted PITs were elected for funding.

The PIT "Palermo Capitale dell'Euro-Mediterraneo" was designed on four measures: (1) the realization of a pole for the Euro-Mediterranean culture; (2) technological innovation and internationalization for entrepreneurial/productive system; (3) improvement of the touristic system; (4) human capital and knowledge. A very

¹² ERDF, European Social Fund, European Agriculture Guarantee Fund, Financial Instrument for Fishing Guidance.

ambitious – and rich, having being funded for 172 million euro – plan which outputs have been controversial (Vinci, 2009): of the spatial regeneration projects, just some have been completed; the programmes for supporting local commercial, artisanal, and productive system have had very different outputs but no long term effects of innovation and internationalization are to be found (see Fondazione Res, 2012); no improvement outputs for the touristic system are to be found.

The criticalities have been common at the regional level (Patrizia Picciotto, interview): the slow progression from preliminary to executive projects resulted in the failed timing of the POR, the over-charging of actions in the last period, the revocation of funding by the regional Department of Planning – with subsequent recourses. Further main criticalities have been less transparent expenditure procedures and the use of structural funds for ordinary expenditure rather than development policies – evaluated around 40% of the POR total funding (Foderà, Tulumello, 2011; Corte dei Conti, 2011). Therefore, notwithstanding two time extensions (2 years and a half, total) admitted by the European Commission, revocation procedures for hundreds million euro are in course, making impossible to evaluate the effective output of the programme – 7 years after its expected completion at the end of the programming period.

2.3. PISU Palermo Capitale 2007-2013

During the *programmazione* 2007-2013, the region had to plan a different operational programme for each EU fund, the PO-FESR being the instrument for ERDF management. For the implementation of the Asse 6 “Sustainable urban development”, the regional territory has been divided in 26 homogeneous areas, promoting the organization of *coalizioni territoriali* (local public entities partnerships) in order to design two typologies of programmes:

- PISU (Piani Integrati di Sviluppo Urbano, Integrated Programmes for Urban Development), in cities > 30,000 inhabitants;
- PIST (Piani Integrati di Sviluppo Territoriale, Integrated Programmes for Regional

Development) designed by the *coalizione territoriale* for operations in cities < 30,000 inhabitants.

Once the PISU/PISTs were evaluated by the Department of Planning, each local administration presented the projects for single operations (public works or purchase of goods/services) in three subsequent time windows – for projects with executive, definitive and preliminary detail. The regional department responsible for each measure, therefore, evaluated the operations for their quality and coherence with the PISU/PIST. Therefore, the funding has been allocated on the single operations rather than on entire PISU/PISTs on a mixed competitive/negotiated procedure. The aims of such a complex frame were (Patrizia Picciotto, interview): ensuring both the quality of strategic objectives and single operations; accelerating the implementation through the allocation of most funding on projects with executive detail.

The city of Palermo submitted a competitive PISU but was not able to submit an adequate quantity of executive and definitive projects, therefore having funded (time windows 1 and 2, December 2012) 12 operations¹³ for 12,5 million euro – a scarce result, if compared, i.e., with the city of Paceco (11,000 inhabitants) that was able to raise 6 million of funding.

Criticisms are evident both at the municipal and regional level: the hurdles for municipal officials to cope with the complex procedures required; the accumulation of delays on the bureaucratic passages between the local administrations and the regional departments¹⁴; the existence of less transparent procedures. Therefore, the extension of the programming period for two years will be necessary in order to fulfil the programme and further funding revocations by the European Commission are to be expected in the next years.

¹³ Some public social services, the updating of the municipal GIS, the municipal services on-line portal, the requalification of one municipal school.

¹⁴ Of the 12 projects funded in Palermo, just 4 could or were expected to abide by the deadline compelled by the agreement with the region; of the 426 projects funded at the regional level, around 50% could not or are not expected to (31 December 2012, elaboration of the authors on data collected on-field by the FormezPA task force).

3. The European structural funds and the “timing” of development in Sicily

In order to question the role of European funding for their ability of “making cohesion”, it is necessary to broaden the viewpoint and consider the “failed” development of Sicily and of the Italian Mezzogiorno: it is a very controversial theme, characterised by powerful rhetoric¹⁵ that have built on the impossibility of change intertwined with the supposed moral and cultural backwardness of the Southern Italian society¹⁶. In the last two decades, a few works could overstep the rhetoric and understand the “timing” of development in Sicily and Southern Italy, timing that results especially meaningful when related with the evolution patterns of European cohesion policies.

Three phases have been highlighted. Up to the 1990s, the “development without autonomy” (Trigilia, 1994) characterised by economic growth accompanied by the persistence of the gap with Northern Italy, dependence on national funding, and relative “underdevelopment”. The 1990s are the years of the “autonomous development” (Tulumello, 2008; Foderà, Tulumello, 2011), marked by administrative decentralization, successful local development and capacity building, reduction of the gap with Northern Italy and Europe (1996-2002). In such a phase, the European cohesion policies have had a decisive role, giving a “vital support” to the structural transformations Southern Italy achieved in those years (Ismeri Europa, 2002, 214).

The beginning of the EU 2000-2006 programming period, therefore, occurred in a crucial moment for the consolidation of the successful 1990s practices:

Objective 1 in Italy finds itself in a critical phase: in the next few years it can reinforce and consolidate recent structural changes and go towards greater independence from public spending, or limit the growth in competitiveness and re-activate those processes that complicate and impoverish the local production fabric (*ibidem*, 225).

¹⁵ Consider, i.e., the national success of the xenophobic party Lega Nord, mainly built, during the 1990s, on the depiction of the Southern Italians as parasites and *terroni* – disparaging term used to refer to the peasants.

¹⁶ Banfield’s “amoral familism” (1958) and Putnam’s depiction of the “Hobbesian” Southern societies (1993) are the “classics” of such an approach. See also King (1982) who likened Southern Europe to the “Third World” (1982).

The latter scenario marks the new millennium that sees the interruption of the convergence processes¹⁷ and, since the beginning of the economic crisis in 2008, new divergence patterns: an epoch of scarce economic growth, “without autonomy” again for the progressive dependence of Southern Italian regions on national and structural funds (Trigilia, 2012; Foderà, Tulumello, 2011). Therefore, in the contrast between the “autonomous development” of the 1990s and the backward step of the 2000s, the failed economic development at the local level is contextual (and coherent) with the “evolution/involution” patterns to be highlighted on the implementation of communitarian policies (see also previous section):

- The transition towards a use of structural funds as replacement of ordinary expenditure (2000-2006) and, more recently, as means of “survival” for local administrations and economic systems. In the recent years, the municipalities have been stifled by the economic crisis, the elimination of the municipal property tax in 2008, and the reduced transfers from the state: in such a context, the possibility of “spending” is often seen as a way to give breath to the local economic tissue, therefore the priority being given to short-term actions rather than to long-term development policies.
- The progressive prevailing of distributive rather than competitive paradigms for the territorial distribution of funding, for two reasons: a transition towards the funding of single operations instead than entire programmes – with the paradoxical result that no PISU/PIST in 2007-2013 has been completely funded; the concentration of the decisive power to the regional body that – at least in Sicily – seems not able to ensure appropriate competitiveness – as far as the proximity to local context might suggest, for politico-electoral reasons, not to “discontent” anybody.
- A growing complexity of communitarian regulations accompanied by the progressive dilution of local “learning” processes connected with the lack of administrative-bureaucratic continuity (interviews: Antonio Russo, Patrizia

¹⁷ See: Eurostat (2006; 2012) elaborations about GDP per capita and employment/unemployment rates (2000-2009); ESPON (2010) synthetic report about Composite Economic Lisbon Performance (2000-2006).

Picciotto).

- The election itself of the regions as management bodies has resulted in growing criticalities, whereas, for the Urban I initiative, the relationships between the national (coordination) and municipal (planning and execution) competences had resulted effective.
- A growing rigidity of regulations promoted at the communitarian level: the funding allocation for each objective is the same for each region, not considering the local specificities. As a result, the regions tend to adapt their programming to the availability of funding¹⁸ (Antonio Russo, interview).
- The abandoning in the 2007-2013 programming period of the medium term evaluation which had resulted decisive for the previous programmes – especially for Urban I.

4. Discussion: the “relevance” of the case

In this section we debate the “relevance” of the presented case or, it is, the possibility of building some “transversal” considerations over the “longitudinal/localized” analysis. The debate is set out around two questions: a politico-operational one, about the relationships between the local issues and their meanings in the European arena; a theoretical one that looks for some general considerations on TC around timing, evaluation and the multi-scalarity issue.

4.1. Is the failed development of Palermo/Sicily a local/national/Southern European/European issue?

A paradoxical aspect emerges from the referred progressive shift on the use of structural funds towards the replacement of ordinary expenditure and the short-term support for suffering local economies. The paradox is that, while the economic crisis was progressively putting in crises the continental economy, some less developed

¹⁸ Often with paradoxical outputs, like happened with funds for abandoned agricultural lands that, in some regions, have fuelled the abandoning of lands itself.

regions could “survive” (Antonio Russo, interview) thanks to the funds that should have been used to promote long-term development – and therefore reduce the risk of economic crisis itself. Such a paradox is the most evident proof that the issue of the (failed) development of Palermo and Southern Italy is not a local/Italian problem only, because it questions the effectiveness itself of TC to pursue its objectives. On the other hand, as we debated in section 3, it would be too simplistic to downgrade the issue to the “ineptitude” to development of Southern Italian societies – or we could not understand the “autonomous development” of the 1990s. Moreover, the coherence in the “timing” between the successful/failed phases of economic development, in general, and the use of structural funds (for urban sustainable development), in specific, suggests the need for more nuanced interpretations that would intertwine the local/national conditions with the phases of the communitarian approaches. One might, for instance, question why the successful Urban initiative has been reduced¹⁹ and, then, not continued.

This gets more evident highlighting some (critical) issues that adjoins the communitarian strategy and the local level. The Urban I initiative was coordinated by the European Commission while, since the 2000-2006 programming period, coordination role reduced by the decentralization of competences since 2000-2006. This was not balanced by a long-term negotiation process between the regions/member states and the Commission (Patrizia Picciotto, interview): in Sicily, this is mirrored in the progressive loss of efficiency and effectiveness. Moreover, given the growing rigidity of communitarian regulations, the regions have tended to adapt their development strategies on the available funding, as far as the Commission did not pretend the existence of a regional strategy preliminary to the design of the operational programmes.

4.2. Which lessons for Territorial Cohesion?

Some theoretical considerations might be given around three pillars: (1) timing; (2) evaluation; (3) the issue of scale.

¹⁹ From 900 million (1994-1999) to 600 million (2000-2006).

1. In order to debate the issue of timing, the 2007-2013 programming period is especially meaningful. At the regional level, programmes designed in 2007 and grounded on guidelines designed since 2005 – during a period of economic growth – have been applied, without the flexibility for in itinere transformations, during the harshest economic crisis never experimented by the united Europe. This suggests that, for urban and territorial development policies at least, a rigid programming organized on 7 years cycles – which implies at least 10 years from the launching of planning to the conclusion of the implementation – is too. More generally, Dotti (2013, 600) suggests that,

even though the decision-making process is particularly long, the next cycle of SF [Structural Funds] has to be defined when the previous one is not yet finished. Therefore, evaluation of final policy results becomes available too late and just mid-term evaluation can be used as support for a new policy cycle. As a consequence, the joint-decision trap is reinforced because a lack of results becomes evident too late for pushing decision-makers towards a new equilibrium.

2. It has been said that, since the 2000-2006 programming period, great progresses have been achieved about evaluation and monitoring of expenditure of Territorial Cohesion funds (Bachtler, Wren, 2006): this is – unhappily – being demonstrated by the referred ongoing procedures of objection and blocking of funds in Sicily – and further Southern European regions. But formal procedures and transparency of expenditure are evidently not enough to ensure effectiveness of action – as far as we had no evidence of an augmented effectiveness during the 2007-2013 programming period. One might, for example, question the elimination of mid-term evaluation (since 2007-2013) useful for the allocation of the performance reserve (Bachtler, Wren, 2006) and necessary the building of the guidelines for the next programming period (see above). What if, for the next programming period, the evaluation would focus more on “expected results” – to be defined both on UE guidelines and regional programmes – than on expenditure monitoring?

3. We had identified four kinds of relationships relevant to Territorial Cohesion policy-making and implementation (see Section 1): UE / member states; UE / regions;

UE / cities; region / region. In the different design of the three programmes analysed in Palermo, it is evident the changing degree of relevance of each of such relationships (see Table I): it is, therefore, necessary to question if the approach to multi-scalar governance has been improved or made worse during the past 20 years. Given the results of the specific policy analysed (funds for sustainable urban development in an Ob.1 area), the answer to this question might not be the former. Several issues might be questioned.

- Why have been the successful relationships built during the 1990s between the EC and the cities progressively abandoned in the 2000s?
- Why, given the problematic issues highlighted in the 2000-2006, have not the EC/region relationships been questioned – i.e., why are not feedbacks continuously required from/given to regions, but they are concentrated on the beginning (planning) and final (evaluation/monitoring) phases only?
- Why, once certified the capacity of building cohesion of a programme (Urban) designed to foster competition between cities on the continental level, since the 2000-2006 programming period, has been the distribution of funding based on territorial distribution instead than on competitive basis?

5. Concluding remarks

The paper has debated a specific aspect of the Territorial Cohesion policy of the European Union through a “longitudinal/local” approach, the long term analyses (1994-2013) of the EU funding for urban sustainable development in Palermo (a city in an Ob.1 region since 1989) and the debate of the relationships between economic development in Sicily and the evolution/involution of structural funds policies. The discussion has, therefore, shown the “relevance” of the debated cases on two grounds.

Firstly, we have argued that the “failure” of the development policies in the 2000-2013 period in Palermo and Southern Italy is not a local/Italian problem (only) because it questions the effectiveness of Territorial Cohesion policies and evaluation frames in pursuing their goals. Moreover, the “failure” in the long-term of TC and structural funds

has been questioned in other Southern European regions, like Portugal (Mateus, 2013). In the last years, some studies have tried to trace the existing commonalities between the urban territories of Southern Europe (Seixas, Albet, 2012): this suggests that a proper – if not the “most” proper – scale in order to debate the future European policies for Territorial Cohesion and sustainable urban development might be the “Southern European” one and that facing the “common problems” – instead than relying in the regional distribution of funds – might be useful for designing more effective policies in the future.

Secondly we have suggested that more nuanced theories are needed in order to build better understandings of and approaches to TC, namely for what regards: the “timing” of planning and implementation; preliminary, in itinere, and a posteriori evaluation; multi-scalar governance and the coordination between actors on four scales – UE / member states; UE / regions; UE / cities; regions / regions. Towards the end of the past programming period, Barca (2006, 276) affirmed the need for

a more genuine feedback process between the bottom and top levels of the government structure [that] should allow the true objectives of policy choices to emerge more clearly.

Another programming period has passed by and, furthermore, the recent approval of the first UE balance (2014-2020) with a minor financial provision in respect to its previous will provide fewer resources for TC, thus making harder the “making” of cohesion. Indeed, answering the need highlighted by Barca should be a major struggle for the communitarian policies to come.

References

- Bachtler, J. & Wren, C. (2006) Evaluation of European Union Cohesion Policy: Research Questions and Policy Challenges, *Regional Studies*, 40(2), pp. 143-153.
- Banfield, E.C. (1958) *The Moral Basis of a Backward Society* (Glencoe: The Free Press).
- Batterbury, S. (2006) Principles and Purposes of European Union Cohesion Policy Evaluation, *Regional Studies*, 40(2), pp. 179-188.

- Barca, F. (2006) European union Evaluation between Myth and Reality: Reflections on the Italian Experience, *Regional Studies*, 40(2), pp. 273-276.
- Bradley, J. (2006) Evaluating the Impact of European Union Cohesion Policy in Less-developed Countries and Regions, *Regional Studies*, 40(2), pp. 189-200.
- Brenner, N. (1999) Globalisation as Reterritorialisation: The Re-scaling of Urban Governance in the European Union, *Urban Studies*, 36(3), pp.431-451.
- CEC (Commission of the European Communities) (1994) *Community Initiative Concerning Urban Areas (URBAN)*, COM(94) 61 final/2, 20 April.
- CEC (1997) *The EU Compendium of Spatial Planning Systems and Policies (Regional Development Studies 28)* (Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities).
- CEC (2004) *A New Partnership for Cohesion: Convergence, Competitiveness, Cooperation - Third Report on Economic and Social Cohesion* (Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities).
- Corte dei Conti (2011) *Relazione speciale 2/2011. Controllo coordinato con la Corte dei conti europea in materia di Fondi strutturali – FESR. Chiusura della programmazione 2000-2006.* Available at www.corteconti.it/uffici_centrali/sezione_controllo_affari_comunitari/ (last access May 2013).
- Cullingworth, B. & Caves, R.W. (2009) *Planning in the USA. Policies, issues and processes.* 3rd ed. (London and New York, Routledge).
- Doucet, P. (2006) Territorial Cohesion of Tomorrow: A Path to Cooperation or Competition?, *European Planning Studies*, 14(10), pp. 1743-1485.
- Dotti, N.F. (2013) The Unbearable Instability of ‘Structural Funds’ Distribution, *European Planning Studies*, 21(4), pp. 596-614.
- ESPON (2010a) *New Evidence on Smart, Sustainable and Inclusive Territories. First ESPON 2013 Syntesis Report* (Luxembourg: European Union).
- ESPON (2010b) *Territorial Observation No. 3. Territorial Dynamics in Europe. Trends in Economic Performance of European Regions 2000-2006* (Luxembourg: European Union).
- Eurostat (2006) *Regions: Statistical Yearbook 2006. Data 2000-2004* (Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities).
- Eurostat (2012) *Eurostat regional yearbook 2012* (Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities).

- Faludi, A. (2005) Territorial Cohesion: An Unidentified Political Objective. Introduction to the Special Issue, *Town Planning Review*, 76(1), pp. 1-14.
- Faludi, A. (2006a) From European Spatial Development to Territorial Cohesion Policy, *Regional Studies*, 40(6), pp. 667-678.
- Faludi, A. (2006b) The European Spatial Development Perspective Shaping the Agenda, *European Journal of Spatial Development*, refereed article n. 21.
- Faludi, A. (2007a) Making Sense of the “Territorial Agenda of the European Union”, *European Journal of Spatial Development*, refereed article n. 25.
- Faludi, A. (2007b) Territorial Cohesion Policy and the European Model of Society, *European Planning Studies*, 15(4), pp. 567–583.
- Faludi, A. (2010) The Process Architecture of EU Territorial Cohesion Policy, *European Journal of Spatial Development*, refereed article n. 39.
- Faludi, A. & Peyrony, J. (2011) Cohesion Policy Contributing to Territorial Cohesion – Future Scenarios, *European Journal of Spatial Development*, refereed article n. 43.
- Florio, M. (2006) Cost-benefit Analysis and the European Union Cohesion Fund: On the Social Cost of Capital and Labour, *Regional Studies*, 40(2), pp. 211-224.
- Foderà, R. & Tulumello, A. (2011) Non solo luoghi. I tempi dello sviluppo nel Mezzogiorno e in Sicilia, *Meridiana*, 70, pp. 175-208.
- Fondazione Res (2012) *Dall'isola al mondo. L'internazionalizzazione leggera in Sicilia* (Roma: Donzelli).
- GHK (2003) *Ex-post Evaluation. Urban Community Initiative (1994-1999). Final Report*, available at http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/evaluation/urban/urban_expost_evaluation_9499_en.pdf (last access May 2013).
- Governa, F. (2012) Competitiveness and Cohesion: Urban Government and Governance's Strains of Italian Cities. In Seixas, J. & Albet A. (Eds) *Urban Governance in Southern Europe*, pp. 51-70 (Farnham: Ashgate).
- Governa, F. & Saccomani, S. (2004) From Urban Renewal to Local Development. New Conceptions and Governance Practices in the Italian Peripheries, *Planning Theory & Practice*, 5(3), pp. 327-348.
- Gualini, E. (2003) Challenges to Multi-level Governance: Contradictions and Conflicts in the Europeanization of Italian Regional Policy, *Journal of European Public Policy*, 10(4), pp. 616-636.

- Gualini, E. (2008) "Territorial cohesion" as a Category of Agency: The Missing Dimension in the EU Spatial Policy Debate, *European Journal of Spatial Development*, refereed article n. 28.
- Ismeri Europa (2002) *Ex-post Evaluation of the Objective 1 1994-1999. National Report – Italy*, available at http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/evaluation/doc/obj1/italy.pdf (last access May 2013).
- King, R.L. (1982) Southern Europe: Dependency or development?, *Geography*, 67(3), pp. 221-234.
- Martin, R. & Tyler P. (2006) Evaluating the Impact of the Structural Funds on Objective 1 Regions: An Exploratory Discussion, *Regional Studies*, 40(2), pp. 201-210.
- Mateus A. (2013) *25 anos de Portugal Europeu. A economia, a sociedade e os fundos estruturais* (Lisboa: Fundação Francisco Manuel dos Santos).
- Meijers, E., Waterhout, B. & Zonneveld, W.A.M. (2007) Closing the Gap: Territorial Cohesion through Polycentric Development, *European Journal of Spatial Development*, refereed article n. 24.
- Padovani, L. (2002) Il concetto di azione integrata. In Palermo, P. C., Savoldi, P., Pasqui, G. & Valsecchi, E. (Eds) *Il programma Urban e l'innovazione delle politiche urbane. Vol. 1*, pp. 66-87 (Milano: FrancoAngeli).
- Palermo, P. C., Savoldi, P., Pasqui, G. & Valsecchi, E. (Eds) (2002) *Il programma Urban e l'innovazione delle politiche urbane* (Milano: FrancoAngeli).
- Putnam, R.D. (1993) *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy* (Princeton: Princeton University Press).
- Regione Siciliana (2005) *Programma Operativo Regionale Sicilia 2000-2006. N. 1999.IT.16.1.PO.011. Adottato con Deliberazione n. 23 del 26 gennaio 2005 dalla Giunta Regionale*. Available at http://www.fondieuropei.it/DOCUMENTI/CdP/CdPporsicilia/21dicembre2004/POR_decisione_5184.zip (last access May 2013).
- Regione Siciliana (2007) *Programma Operativo Regionale Sicilia 2000-2006. Complemento di Programmazione. POR 1-CdP 1. Adottato con Deliberazione n. 416 del 18 ottobre 2007*. Available at http://www.fondieuropei.it/PROGREGIONALI/SICILIA/CdP_delibera416.zip (last access May 2013).

- Regione Siciliana (2012) *PO FESR Sicilia 2007/2013. Programma Operativo Regionale. CCI n. 2007IT161PO011. Adottato con Deliberazione n. 497 del 28 dicembre 2012.* Available at http://www.euroinfosicilia.it/?attachment_id=127916 (last access May 2013).
- Rivolin, U.J. (2010) EU Territorial Governance: Learning from Institutional Progress, *European Journal of Spatial Development*, refereed article n. 38.
- Seixas, J., Albet, A. (Eds) (2012) *Urban Governance in Southern Europe* (Farnham: Ashgate).
- Tosi, A. (2001) URBAN and Social Policies, *Planum*, 2(1).
- Triglia, C. (1994) *Sviluppo senza autonomia. Effetti perversi delle politiche nel Mezzogiorno* (Bologna: Il Mulino).
- Triglia, C. (2012) *Non c'è Nord senza Sud. Perché la crescita dell'Italia si decide nel Mezzogiorno* (Bologna: Il Mulino).
- Tulumello, A. (Ed) (2008) *I tempi e i luoghi del cambiamento. Lo sviluppo locale nel Mezzogiorno d'Italia* (Torino: Bruno Mondadori).
- Verones, S., Tulumello, S., Rubino, S. & Delponte, I. (2012) A Southern Urban “Fashion”. The Urban I Programme as a Catalyst for Institutional Planning Shift, *Italian Journal of Planning Practice*, 2(2), pp. 66-95.
- Vinci, I. (2009) *Il Progetto Integrato Territoriale “Palermo Capitale dell’Euromediterraneo”.* Working paper for FormezPA, MIMEO.
- Zanon, B. (2013) Scaling-down and Scaling-up Processes of Territorial Governance: Cities and Regions Facing Institutional Reform and Planning Challenges, *Urban Research & Practice*, 6(1), pp. 19-39.
- Zonneveld, W. & Waterhout, B. (2005) Visions on Territorial Cohesion, *Town Planning Review*, 76(1), pp. 15-28.

TEMA

Desenvolvimento Rural E Ambiente

O turismo enquanto dinamizador do espaço rural?

A visão dos residentes de três aldeias portuguesas

Tourism as a factor promoting rural areas?

The vision of the residents of three Portuguese villages

Elisabeth Kastenholz ⁽¹⁾

Celeste Eusébio ⁽²⁾

Elisabete Figueiredo ⁽³⁾

⁽¹⁾ elisabethk@ua.pt, Universidade de Aveiro/ GOVCOPP, Portugal.

⁽²⁾ celeste.eusebio@ua.pt, Universidade de Aveiro/ GOVCOPP, Portugal

⁽³⁾ elisa@ua.pt, Universidade de Aveiro/ GOVCOPP, Portugal.

Resumo

SAXENA et al. (2007) sugerem que o "turismo rural integrado", desenvolvido de forma integrada e coordenada, assente nos recursos endógenos e na participação dos *stakeholders* locais, contribuirá para o desenvolvimento sustentável e inclusivo dos respetivos territórios, dois dos principais desafios no âmbito da estratégia Europa 2020. Mesmo sendo, frequentemente, de pequena escala, com impactes não tão significativos como os originados por modalidades de turismo massificadas, a importância económica do turismo para o desenvolvimento de áreas rurais pode ser elevada, devido ao potencial efeito multiplicador associado a este tipo de turismo (SHARPLEY, 2005). O turismo pode até aumentar a atratividade destas áreas para a própria comunidade local, aumentando o seu orgulho e auto-estima e fortalecendo a sua noção de identidade (PEREIRO e CONDE, 2005). Por outro lado, alguns autores apontam impactes diminutos do desenvolvimento do turismo em áreas rurais, situações até contrastantes com grandes investimentos públicos efectuados, justificando algum cepticismo face ao potencial do turismo rural (RIBEIRO e MARQUES, 2002). Sobretudo a visão dos residentes das áreas rurais merece, neste âmbito, a maior atenção, sendo estes os interessados que vivenciam os impactes do turismo no destino, de forma mais intensa e simultaneamente "co-criadores" da experiência turística (KASTENHOLZ et al. 2012).

É neste contexto que a presente comunicação analisa as perceções dos residentes de três aldeias portuguesas, que têm apostado no turismo como uma vertente do seu desenvolvimento, sobre o fenómeno do turismo e, especificamente, a sua visão dos impactes do turismo na sua aldeia. Estes dados foram recolhidos via inquérito por questionário dirigido a amostras das três comunidades que foram alvo de outros estudos (tanto qualitativos como quantitativos) no âmbito do projeto ORTE ("The Overall Rural Tourism Experience and sustainable local community development")²⁰: Janeiro de Cima (Fundão) – Aldeia de Xisto, Linhares da Beira (Celorico da Beira) – Aldeia Histórica e Favaios (Alijó) – Aldeia Vinhateira. Os resultados revelam que os residentes percecionam relevantes contributos do

²⁰ Projeto de investigação de 3 anos (2010-2013), financiado pela FCT (PTDC/CS-GEO/104894/2008) que analisa, de modo holístico e interdisciplinar, a experiência global de turismo em meio rural vivida em 3 comunidades/ territórios rurais, freguesias do Norte e Centro de Portugal, recorrendo a uma equipe de investigadores que representam diversas áreas científicas (ver <http://cms.ua.pt/orte/>).

turismo a nível económico e sociocultural, embora haja diferenças assinaláveis entre as aldeias. Globalmente, as populações vêem o turismo de forma favorável, embora reconheçam problemas e desafios em termos do aproveitamento do potencial existente.

Palavras Chave: aldeias, desenvolvimento rural, percepção de impactes, residentes, turismo rural

Abstract (maximum 400 words)

SAXENA et al. (2007) suggest that “integrated rural tourism”, developed in an integrated and coordinated manner, based on endogenous resources and on the participation of local stakeholders, contributes to sustainable and inclusive development of rural territories, two of the main challenges in the scope of the strategy Europe 2020. Even being frequently a small scale type of tourism, with correspondingly less significant impacts than more massified types of tourism, its economic importance for the development of rural areas may be outstanding, due to the high potential multiplier effect associated to rural tourism (SHARPLEY, 2005). Tourism may even increase the appeal of these territories for the local community, increasing their pride and self-esteem and strengthening their notion of identity (PEREIRO and CONDE, 2005). On the other hand, some authors refer to rather modest impacts of tourism on the rural territories, sometimes in contrast to important public investments undertaken yielding tourism development, justifying some skepticism regarding the potential of rural tourism (RIBEIRO and MARQUES, 2002). In this context, particularly the vision of residents of these areas deserves regarding tourism deserves attention, being most affected by its impacts on the destination and simultaneously intensely involved in “co-creating” the tourist experience (KASTENHOLZ et al., 2012).

The present communication analyses the perception of the residents of three Portuguese villages that have invested in tourism as a development strategy, about the tourism phenomenon and specifically about their view on its impacts on the villages. This data was collected via survey directed at samples of the three communities that were subject to several studies (both qualitative and quantitative) in the scope of the ORTE project (“The Overall Rural Tourism Experience and sustainable local community development”)²¹: Janeiro de Cima (Fundão) – Aldeia de Xisto, Linhares da Beira (Celorico da Beira) – Aldeia Histórica e Favaios (Alijó) – Aldeia Vinhateira. Results reveal that the residents perceive relevant contributions of tourism at the economic and sociocultural level, although with significant differences between the villages. Globally, populations view tourism favorably, however recognizing problems and challenges for taking the best advantage of the existing potential.

Keywords: perception of impacts, residents, rural development, rural tourism, villages

²¹ Projeto de investigação de 3 anos (2010-2013), financiado pela FCT (PTDC/CS-GEO/104894/2008) que analisa, de modo holístico e interdisciplinar, a experiência global de turismo em meio rural vivida em 3 comunidades/ territórios rurais, freguesias do Norte e Centro de Portugal, recorrendo a uma equipe de investigadores que representam diversas áreas científicas (ver <http://cms.ua.pt/orte/>).

1. O turismo rural - motor de desenvolvimento das zonas rurais?

O turismo rural ou em meio rural tem sido apontado por alguns como potencial dinamizador- por vezes, exageradamente, como tábua de salvação - de um território em dificuldade, ou até em declínio, devido às suas recentes transformações, associadas à perda de importância da agricultura e actividades associadas (CAVACO, 1995; OECD, 1994; RIBEIRO e MARQUES, 2002; SHARPLEY, 2002). Os territórios rurais foram, efectivamente, perdendo a sua tradicional função *produtiva* para assumir uma função mais associada ao *consumo*, sobretudo consumo turístico e de lazer, por parte das populações urbanas (FIGUEIREDO, 2009). Este facto deve-se também a novas tendências observáveis no mercado turístico que procura cada vez novas e diferentes experiências, valoriza a natureza e sustentabilidade, bem como um estilo de vida saudável, contrastante com a vida citadina, todos aspectos que as áreas rurais podem proporcionar (LANE, 2009; OECD, 1994; KASTENHOLZ et al., 2012; SILVA et al., 2003; SILVA, 2007), por vezes correspondendo a um imaginário nostalgicamente embelezado de “*idílio rural*” (CAWLEY e GILLMORE, 2008; FIGUEIREDO, 2009; SILVA, 2007). Efectivamente, muitos elementos e manifestação do “estilo de vida rural” podem ser convertidos/ integrados em “produtos”, consumidos pelo visitante, que procura sinais de identidade territorial, de “autenticidade”, num pano de fundo de tensões entre o “global” e o “local” (FIGUEIREDO, 2004; HALFACREE, 1995; PEREIRO e CONDE, 2005).

Por isso, e apesar de se tratar, frequentemente, de um turismo de pequena escala, com impactes menos visíveis que os originados por modalidades de turismo mais massificadas, este turismo pode assumir uma importância económica grande ao nível do desenvolvimento das áreas rurais, precisamente devido à sua possível integração com outras actividades (principalmente as tradicionais: a agricultura e o artesanato) (KASTENHOLZ, 2010; NILSSON, 2002; SHARPLEY, 2005; WALMSLEY, 2003). O turismo pode, para além disso, aumentar a atratividade destas áreas para a própria comunidade rural, aumentando o seu orgulho e auto-estima (KASTENHOLZ, 2004), como evidenciado no caso da Rede Europeia de Turismo de Aldeia (RODRIGUES et al. 2007), e fortalecendo a sua noção de identidade (PEREIRO e CONDE, 2005). Estes potenciais efeitos tenderão a ser mais intensos caso o turismo seja desenvolvido de

modo endógeno, integrando património natural e cultural, bem como a base socioeconómica local/ regional, e se for assente em ligações fortes ao mercado, contribuindo assim para a preservação do património, para o desenvolvimento sustentável e, por último, mas não menos importante, para a retenção de residentes nestas áreas (GANNON, 1994; KASTENHOLZ, 2004; LANE, 1994; SAXENA et al., 2007).

Contudo, o turismo pode também produzir impactes negativos, sobretudo quando a actividade não for desenvolvida de modo participativo e integrador das perspectivas e dos interesses de todos (CARNEIRO e EUSÉBIO, 2011; FIGUEIREDO et al., 2013). Em muitos casos, o real potencial dinamizador da actividade para induzir um novo desenvolvimento do espaço rural tem sido questionado, face aos investimentos, por vezes volumosos, realizados (CAVACO, 1999; CRISTÓVÃO, 2002; GANNON, 1994;; RIBEIRO e MARQUES, 2002). Especialmente em muitas áreas rurais periféricas, a relação entre turismo e desenvolvimento local, nas suas várias vertentes, tem sido relativamente débil (CAVACO, 1999; RIBEIRO & MARQUES, 2002). Tal debilidade está associada essencialmente ao facto de os impactos positivos (especialmente os económicos) do turismo se limitarem a poucos sectores ou grupos sociais, não criando empregos em grande escala e não contribuindo, em geral, para uma melhoria substancial das condições de vida das comunidades. Embora genericamente se possa afirmar que o turismo pode contribuir para o aumento da qualidade de vida nas comunidades rurais, esta actividade pode igualmente contribuir para aumentar as desigualdades sociais ou, pelo menos, a sua perceção.

Neste domínio, consideramos fundamental compreender a visão dos residentes das áreas rurais que são alvo de estratégias de desenvolvimento com base no turismo, uma vez que são estes que são mais afectados por este tipo de intervenção, com impacte real sobre o seu quotidiano, enquanto são simultaneamente atores na “co-criação” da experiência turística integral, vivida pelos visitantes (KASTENHOLZ et al., 2013; MOSSBERG, 2007).

Como tem sido amplamente estudado (e.g. EUSÉBIO e CARNEIRO, 2012; HARALAMBOPOULAS e PIZAM 1996), as visões dos residentes relativamente ao

turismo e aos seus impactos determinam as suas atitudes. De facto, como demonstram, entre outros, AP e CROMPTON (1998) e PERDUE et al. (1987) a percepção dos benefícios trazidos pelo turismo, a nível coletivo e individual, constitui-se como um dos fatores mais relevantes para prever as atitudes dos residentes face a esta atividade. Embora o turismo possua impactos positivos e negativos a nível social, cultural, ambiental e económico (e.g. ANDERECK et al., 2005; EUSÉBIO e CARNEIRO, 2012), são sobretudo os efeitos económicos aqueles que mais pesam na determinação das atitudes dos residentes.

2. Evidência empírica de três aldeias portuguesas – a visão da população

2.1. Metodologia e Casos de Estudo

2.1.1. Casos de Estudo

No sentido de compreender as visões dos residentes de três aldeias portuguesas, relativamente ao turismo e seus impactes, adotou-se uma metodologia de estudos de caso, compreendendo a recolha de dados qualitativos e quantitativos em três aldeias portuguesas: Linhares da Beira (Aldeia Histórica, concelho de Celorico da Beira), Janeiro de Cima, Aldeia de Xisto, concelho do Fundão), ambas localizadas na região centro do país, e Favaios (Aldeia Vinhateira, concelho de Alijó), localizada no norte de Portugal (figura I). Estas localidades foram selecionadas com base em diversos critérios, como por exemplo a localização numa região periférica, a existência de alojamento e atrações turísticas, investimento em recuperação do património, com vista – entre outros aspectos- de uma valorização da aldeia para fins turísticos e de lazer, pertença a redes temáticas, existência de procura turística e diversidade de produtos e recursos turísticos.

Figura I – Localização das Aldeias analisadas



Fonte: Google Earth.

Linhares da Beira (LB) e Janeiro de Cima (JC) têm menos de 300 habitantes e partilham muitas características demográficas, sociais e económicas como uma boa parte das áreas rurais do interior de Portugal: perdas populacionais relevantes nas últimas décadas e uma elevada taxa de envelhecimento. No que se refere às atividades económicas, assiste-se a uma perda progressiva da importância da agricultura, situação que constitui o turismo como uma oportunidade no combate ao isolamento, declínio económico e de promoção de alguma diversificação económica (FIGUEIREDO et al., 2013; LIMA et al., 2012). A freguesia de Favaios, embora tenha conhecido algum declínio populacional nas últimas décadas, possui atualmente mais de 1000 habitantes e caracteriza-se por um maior dinamismo demográfico, económico e social do que LB e JC. Tal deve-se em parte à sua localização relativamente central, próxima do eixo de desenvolvimento marcado pelos polos mais importantes do interior da Região Demarcada do Douro. Em termos económicos, a agricultura (especialmente a vitivinicultura, assente na produção de vinho moscatel, vinhos generosos e de mesa) é a atividade predominante.

LB integra, desde 1994, a *Rede das Aldeias Históricas de Portugal* e o Parque Natural da Serra da Estrela. Devido às suas condições naturais privilegiadas, esta freguesia ficou conhecida como a *capital do parapente* e integra igualmente vários percursos pedestres e de ciclismo. Outra atração importante é o castelo construído num maciço granítico em meados do século XI e atualmente considerado monumento nacional. Esta localidade integra quatro unidades de alojamento de turismo rural, incluindo um parque de campismo e um pequeno hotel de charme, dois restaurantes, um bar, uma loja de artesanato e um posto de informação turística. Os números oficiais sobre os visitantes – 10000 por ano – revelam a atratividade de LB, ainda que por referência a anos anteriores, se tenha observado algum decréscimo (AHP, 2010; CMCB, 2005).

JC é uma das aldeias mais características da *Rede das Aldeias de Xisto* (rede criada em 2004). Está localizada nas margens do rio Zêzere e integra um parque ribeirinho muito popular nos meses de Verão. Estas condições naturais permitiram o desenvolvimento de vários percursos temáticos (percursos de natureza, percurso do linho, percurso do xisto e percurso da água) que misturam a apreciação da paisagem com elementos históricos, etnográficos e culturais. Os percursos podem ser realizados a pé, de BTT e também de carro. A aldeia oferece três unidades de alojamento, um restaurante, dois bares, um pub. Na aldeia existe igualmente a *Casa das Tecedeiras* que representa uma atração muito importante, já que nela os visitantes podem experimentar tecer, assim como visitar o museu onde algumas peças de linho estão expostas. A *Casa das Tecedeiras* integra, para além da oficina e do museu, uma casa de chá e uma loja. Não existem números oficiais sobre os visitantes desta aldeia de xisto, no entanto com base em informações do presidente da Junta de Freguesia é possível indicar que, durante os fins-de-semana e meses de Verão, a população da aldeia quase duplica, sobretudo devido ao grande número de residentes secundários.

Favaios integra a *Rede das Aldeias Vinhateiras*. Localiza-se na proximidade do rio Douro e do cais do Pinhão, o que constitui também um dos seus maiores atrativos. Ainda que a freguesia possua alguns restaurantes, bares e cafés, não possui unidades

de alojamento, o que impede a permanência de visitantes por mais de algumas horas. Encontram-se em curso alguns projetos relacionados com o alojamento e com a experiência vinhateira. As maiores atrações turísticas de Favaios estão essencialmente associadas à produção vitivinícola, com particular destaque para a paisagem marcada por longos vinhedos e para a Adega Cooperativa de Favaios, visitada por muitos turistas que procuram o tradicional e famoso vinho moscatel de Favaios. Destaque merece ainda a Enoteca Quinta da Avessada, espaço museológico interactivo e inovador, com iniciativas ao nível de criação de experiências eno-turísticas e de turismo rural interessantes, espaço de prova e venda de vinhos da região e uma forte ligação com parceiros estratégicos, como produtores de vinhos, outros atores turísticos locais, regionais e até internacionais, que tem permitido um nível assinalável de visitação de Favaios. Não existem dados oficiais sobre o número de visitantes desta localidade.

2.1.2 Metodologia

Como referido, foi adotada a metodologia de estudo de casos, combinando uma abordagem qualitativa e quantitativa, no sentido de possibilitar a compreensão aprofundada da experiência integral em turismo rural. Neste trabalho, exploramos a visão dos residentes das três localidades apresentadas na seção anterior, particularmente no que se refere a interação com os turistas e visitantes; a percepção dos impactes económicos, culturais e ambientais, assim como os benefícios percebidos da atividade turística. São utilizados essencialmente os dados recolhidos a partir da aplicação de um inquérito por questionário, que foi aplicado nas três localidades entre Junho e Dezembro de 2012, por inquiridores treinados. Os dados foram objeto de análise univariada bivariada. Foi utilizado a ANOVA, após terem sido verificados os seus pressupostos, para avaliar a existência de diferenças estatisticamente significativas nas percepções e nas atitudes dos residentes nas três aldeias em análise. Quando existiam diferenças estatisticamente significativas foi utilizado o teste *Post Hoc de Tukey* para avaliar essas diferenças.

O inquérito por questionário foi aplicado a uma amostra da população residente em LB, JC e Faviaos. Considerando a população residente com mais de 15 anos (271 em JC; 233 em LB e 934 em Faviaos), foi construída uma amostra por quotas com base no sexo e idade. Assim, foi inquirida 30% da população em JC, 37% em LB e 11% em Faviaos, o que resultou em 274 questionários completos e válidos. O perfil dos residentes incluídos na amostra pode ser observado na Tabela I. As mulheres estão ligeiramente mais representadas na amostra (55,47%) que os homens (44,53%) correspondendo à real distribuição da população. A maior parte dos inquiridos tem mais de 40 anos (75,2%) e possui baixos níveis de escolaridade (43,45% possui o Ensino Básico e 17,8% não possui qualquer nível de ensino). A maior parte dos inquiridos em LB e em JC são reformados, sendo que em Faviaos, a maioria exerce uma atividade económica. 69,3% dos inquiridos residiu fora da localidade. As principais razões para terem emigrado relacionam-se com a procura de melhores condições de vida e oportunidades de emprego.

Tabela I – Perfil dos residentes inquiridos nas três localidades

	TOTAL		LB		JC		Faviaos	
	N	%		%		%		%
Sexo								
Masculino	122	44,53	31	44,29	45	45,00	46	44,23
Feminino	152	55,47	39	55,71	55	55,00	58	55,77
Idade								
18 – 20	15	5,47	6	8,57	3	3,00	6	5,77
21 - 40	53	19,34	11	15,71	17	17,00	25	24,04
41 – 64	103	37,59	25	35,71	35	35,00	43	41,35
≥ 65	103	37,59	28	40,00	45	45,00	30	28,85
Nível de Escolaridade								
Sem Escolaridade	30	17,86	9	13,04	21	21,21	14	13,59
Ensino Básico	73	43,45	31	44,93	42	42,42	32	31,07
Ensino Secundário	56	33,33	25	36,23	31	31,31	47	45,63
12º ano e Ensino Superior	9	5,36	4	5,80	5	5,05	10	9,71
Condição Perante o Trabalho								
Reformado	117	43,17	30	42,86	54	54,55	33	32,35
Activo	91	33,58	24	34,29	26	26,26	41	40,20
Outros	63	23,25	16	22,86	19	19,19	28	27,45
Residiu fora da aldeia								
Não	84	30,6	21	30,00	22	22,00	41	39,4
Sim	190	69,3	49	70,00	78	78,00	63	60,6

2.2. Resultados do Inquérito à População

Os resultados obtidos no inquérito à população residente das três aldeias em estudo permitem concluir que, em termos gerais, os residentes percecionam benefícios líquidos positivos da atividade turística, tanto na dimensão económica como nas dimensões sociocultural e ambiental. Quando os residentes foram interpelados sobre os principais benefícios da atividade turística, foram referidos, por ordem decrescente de importância: o desenvolvimento de atividades de animação e o estímulo à interação cultural (27,8% dos inquiridos), a dinamização da economia (15,7%) e a criação de riqueza (10,5%). Por sua vez, quando os residentes foram questionados sobre os principais custos do turismo, quase metade dos inquiridos refere que os custos são muito poucos (48,5%), sendo os custos ambientais, nomeadamente a poluição, o referido por um maior número de inquiridos (17,5%).

Com o objetivo de analisar com maior profundidade a perceção dos residentes das três aldeias em estudo dos impactes do turismo, foi pedido aos inquiridos que, numa escala tipo *Likert* de 5 pontos, onde 1 significava “discordo completamente” e 5 “concordo completamente”, manifestassem a sua opinião sobre os impactes económicos, ambientais e socioculturais do turismo. Os resultados presentes na Tabela II evidenciam claramente que os benefícios são os mais percecionados pelos residentes, nomeadamente a nível económico e sociocultural. Em termos de custos do turismo, observa-se que os mais percecionados pelos visitantes são os custos ambientais e o impacto do turismo na inflação.

Tabela II – Perceções dos residentes dos impactes do turismo

Impactes do turismo	Total		Linhares da Beira		Janeiro de Cima		Favaios		ANOVA	
	N	Média	N	Média	N	Média	N	Média	F	p-value
Económicos										
Positivos										
Estimula a criação de novos negócios locais	272	3,58	70	3,87 ²	98	3,96 ²	104	3,02 ¹	16,67	0,000
Faz crescer a economia	269	4,00	69	3,80 ¹	96	4,23 ²	104	3,91 ¹	6,05	0,003
Ajuda a melhorar a qualidade do comércio	257	3,37	65	3,51 ²	91	3,76 ²	101	2,94 ¹	12,82	0,000
Contribui para o desenvolvimento agrícola	268	2,61	70	2,41 ¹	94	2,12 ¹	104	3,18 ²	21,69	0,000
Cria postos de trabalho para a população local	264	3,27	70	2,87 ¹	92	3,02 ¹	102	3,76 ²	17,57	0,000
Negativos										
Faz aumentar o preço de casas e terrenos	260	2,47	66	2,73 ²	92	2,52 ^{1,2}	102	2,25 ¹	3,24	0,041
Contribui para o aumento dos preços de alguns bens e serviços	259	2,23	66	2,00	89	2,27	104	2,34	1,52	0,220
Socioculturais										
Positivos										
Contribui para que os edifícios antigos sejam recuperados	265	4,22	67	4,04 ¹	95	4,47 ²	103	4,10 ¹	6,58	0,002
Contribui para que os residentes aprendam coisa novas	262	3,49	69	3,23	90	3,64	103	3,52	2,58	0,078
Contribui para criar zonas desportivas, multibancos, estradas, jardins, saneamento, etc	262	2,97	67	3,01 ^{1,2}	92	3,37 ²	103	2,58 ¹	8,50	0,000
Ajuda a manter vivas as tradições, o modo de vida, as artes e os ofícios locais	265	3,81	69	3,48 ¹	92	3,95 ²	104	3,90 ²	5,89	0,003
Contribui para unir as pessoas desta comunidade e pô-las a trabalhar em conjunto	254	2,54	64	2,19 ¹	88	2,86 ²	102	2,49 ^{1,2}	4,88	0,008
Contribui para que os residentes conheçam várias culturas	262	3,47	68	3,28	92	3,59	102	3,49	1,88	0,154
Faz com que aumentem as festas/ animação local	262	3,26	67	3,39	92	3,33	103	3,13	1,07	0,344
Faz com que a população sinta mais orgulho em viver na aldeia	266	4,28	70	4,46 ²	93	4,35 ²	103	4,09 ¹	5,03	0,007
Contribui para manter a população	264	2,92	67	2,79	93	3,01	104	2,93	0,62	0,537
Contribui para diminuir o isolamento	269	4,08	70	4,46 ²	96	4,36 ²	103	3,55 ¹	24,92	0,000
Contribui para atrair novos habitantes	266	3,23	70	3,74 ²	93	3,67 ²	103	2,50 ¹	29,59	0,000
Negativos										
Contribui para aumentar o stress dos residentes	268	1,84	68	2,32 ²	97	1,74 ¹	103	1,61 ¹	10,43	0,000
Torna os produtos típicos mais falsos	262	1,63	67	1,57	92	1,77	103	1,55	1,42	0,244
Faz aumentar o consumo de álcool e drogas	263	1,87	68	1,94	93	1,85	102	1,83	0,22	0,807
Faz com que os habitantes locais passem menos tempo com a família e amigos	264	1,75	69	1,80	92	1,67	103	1,78	0,35	0,705
Leva a mudanças na cultura local/ tradições	263	1,89	69	1,72	92	1,99	102	1,92	1,41	0,246
Incomoda as práticas/ festividades religiosas locais	261	1,48	67	1,34	92	1,45	102	1,61	2,87	0,059
Contribui para o aumento da criminalidade	269	1,47	70	1,64	96	1,43	103	1,40	1,92	0,147
Ambientais										
Positivos										
Ajuda a conservar os recursos naturais	267	3,66	70	3,34 ¹	94	4,03 ²	103	3,53 ¹	13,74	0,000
Negativos										
Leva a um aumento do nível de barulho	268	2,54	69	3,30 ²	96	3,48 ¹	103	2,09 ¹	20,52	0,000
Contribui para trazer pessoas que se comportam mal (ex: lixo no chão, barulho...)	268	1,99	70	2,37 ²	95	1,88 ¹	103	1,83 ¹	5,31	0,005
Leva a um aumento do lixo/ poluição local	261	2,16	67	2,87 ²	91	2,15 ²	103	1,72 ¹	19,78	0,000
Perturba a calma e a tranquilidade local	267	1,78	70	1,89	94	1,79	103	1,71	0,66	0,518
Estraga a paisagem e a natureza	264	1,61	68	1,88 ²	93	1,59 ¹	103	1,44 ¹	6,31	0,002
Contribui para o aumento do trânsito local	266	3,52	69	4,09 ³	94	3,57 ²	103	3,10 ¹	16,12	0,000
Benefícios líquidos										
Económicos										
O turismo proporciona mais benefícios económicos do que custos para a aldeia	262	3,77	67	3,49 ¹	93	3,72 ^{1,2}	102	4,01 ²	7,65	0,001
Culturais										
O turismo proporciona mais benefícios do que custos para a cultura local	264	3,92	67	3,72 ¹	94	3,82 ¹	103	4,14 ²	7,44	0,001

Legenda: 1, 2 e 3 representam subconjuntos homogéneos utilizando o teste *Post Hoc de Tukey*

Foi utilizada uma escala de Likert de 5 pontos, onde 1 significa “discordo completamente” e 5 significa “concordo completamente”.

Em termos de especificidades das aldeias, observa-se que em termos de benefícios socioculturais do turismo são os residentes de Janeiro de Cima os que mais percebem estes benefícios e os residentes de Favaios são os que menos percebem estes benefícios. No que respeita ao papel que o turismo desempenha no combate à desertificação destas aldeias, observa-se que os residentes de Linhares da Beira e de Janeiro de Cima são os que mais percebem que o turismo contribui para diminuir o isolamento, atrair novos habitantes e manter a população. Este facto estará certamente associado à respectiva dimensão das 3 localidades e nível de isolamento vivido nas duas aldeias da Região Centro, face ao núcleo populacional bastante maior de Favaios, onde a vinda dos turistas não é registada com a mesma intensidade.

Por sua vez, em termos económicos os residentes de Favaios são os que mais percebem o contributo positivo do turismo no desenvolvimento agrícola e o estímulo à criação de postos de trabalho para a população local, muito provavelmente pela dinâmica de enoturismo imprimida pela Enoteca que tem, simultaneamente, tido repercussões ao nível da venda do famoso moscatel e dos vinhos da região. Em termos de custos ambientais, são os residentes de Linhares que mais percebem estes efeitos.

As diferenças estatisticamente significativas obtidas na percepção dos residentes dos impactos do turismo nas três aldeias em análise, descritas na Tabela II, estarão relacionadas com as diferenças também existentes nas características demográficas, sociais e económicas das aldeias e no modelo de desenvolvimento turístico que está a ser adotado para cada aldeia. Linhares está a atrair um número significativo de visitantes, maioritariamente excursionistas que levam a um aumento significativo do trânsito na aldeia e também ao aumento da poluição. Por sua vez, Favaios, como aldeia vinhateira oferece um produto turístico onde os produtos vinícolas têm um papel importante. Por fim, Janeiro de Cima oferece um produto onde a cultura e as tradições desempenham um papel central e uma parte considerável de visitantes são turistas residenciais.

Tabela III – Percepções dos residentes dos beneficiários do desenvolvimento da atividade turística

Percepções dos residentes dos beneficiários do desenvolvimento do turismo	Total		Linhares da Beira		Janeiro de Cima		Favaios		ANOVA	
	N	Média	N	Média	N	Média	N	Média	F	p-value
População em geral	262	2,51	69	2,58 ²	94	2,76 ²	99	2,23 ¹	4,28	0,015
Agricultores (venda de produtos)	260	2,38	68	1,99 ¹	92	1,82 ¹	100	3,17 ²	10,43	0,000
Proprietários de restaurantes, cafés e bares	262	3,56	67	4,00 ²	95	3,97 ²	100	2,88 ¹	39,56	0,000
Proprietários de hotéis e de outros tipos de alojamento turístico	236	3,72	68	4,01 ²	93	4,08 ²	75	3,03 ¹	24,11	0,000
Proprietários de lojas de artesanato	223	3,50	64	3,67 ²	96	4,03 ²	63	2,52 ¹	34,88	0,000

Legenda: 1 e 2 representam subconjuntos homogêneos utilizando o teste *Post Hoc de Tukey*. Foi utilizada uma escala de Likert de 5 pontos, onde 1 significa “nada” e 5 significa “muito”.

Em termos de principais beneficiários do desenvolvimento da atividade turística, os residentes das três aldeias em análise revelam que os proprietários de empresas que vendem diretamente bens e serviços aos visitantes são os mais beneficiados, nomeadamente os proprietários de unidades de alojamento turístico, restaurantes, bares, cafés e lojas de artesanato. Os inquiridos relevam que a população em geral não tem ainda beneficiado muito com o desenvolvimento turístico. No que respeita às particularidades das aldeias em análise, observa-se que os residentes de Janeiro de Cima e Linhares da Beira consideram que os proprietários das empresas que vendem bens e serviços diretamente aos visitantes (alojamento turístico, restaurantes, cafés e bares) e a população em geral beneficiam mais com o turismo do que consideram os residentes em Favaios. Por sua vez, os residentes de Favaios consideram que os agricultores nesta aldeia beneficiam mais com o turismo, através da venda de produtos, do que consideram os residentes de Linhares da Beira e Janeiro de Cima (Tabela III). Estes resultados revelam que o modelo de desenvolvimento turístico que está a ser adotado para Favaios, o eno-turismo, está aparentemente a contribuir para o desenvolvimento de atividades tradicionais destes espaços rurais, como é o caso da agricultura.

As percepções dos residentes dos efeitos do turismo e também dos principais beneficiários da atividade turística estão relacionados com o seu nível de envolvimento no desenvolvimento desta atividade e com o nível de apoio que revelam ao desenvolvimento turístico. Neste sentido, observa-se que em termos globais o nível de envolvimento dos residentes inquiridos no desenvolvimento turístico das aldeias em análise é mais intenso na aldeia de Janeiro de Cima e menos intenso na aldeia de Favaios. Por sua vez, são os residentes de Favaios que estão menos satisfeitos com o turismo na aldeia e os que mais gostariam que a aldeia fosse mais conhecida, são, também, os que mais consideram que na aldeia existe falta de formação na área do turismo e os que menos apoiam o desenvolvimento da atividade turística (Tabela IV).

Tabela IV – Atitudes e comportamento dos residentes face ao desenvolvimento da atividade turística

Atitudes e comportamentos	Total		Linhares da Beira		Janeiro de Cima		Favaios		ANOVA	
	N	Média	N	Média	N	Média	N	Média	F	p-value
No geral estou satisfeito com o turismo nesta localidade	270	3,90	70	4,11 ²	98	4,26 ²	102	3,40 ¹	20,19	0,000
Gostaria que esta localidade fosse mais conhecida/ tivesse mais fama	273	4,48	69	4,45 ¹	100	4,30 ^{1,2}	104	4,66 ²	5,91	0,003
Gosto de me envolver nas questões relacionadas com o desenvolvimento do turismo	271	3,13	69	3,10	100	3,19	102	3,09	0,15	0,859
Esta localidade seria um lugar mais aborrecido sem os visitantes	268	3,99	68	4,32 ²	99	3,92 ¹	101	3,82 ¹	4,80	0,009
Nesta localidade existe falta de formação na área do turismo	253	3,73	64	3,59 ¹	88	3,45 ¹	101	4,06 ²	11,37	0,000
Gostaria que mais visitantes visitassem esta localidade	265	4,56	68	4,41	94	4,60	103	4,63	2,66	0,072
Conheço e procuro informar-me sobre quais as políticas turísticas para esta localidade	270	2,79	69	2,84	98	2,80	103	2,74	0,13	0,881
Apoio o desenvolvimento do turismo nesta localidade	266	4,31	69	4,38 ^{1,2}	96	4,46 ²	101	4,12 ¹	5,07	0,007
A população faz com que o visitante conheça bem e aproveite esta localidade.	258	3,45	64	3,63 ²	94	3,98 ³	100	2,84 ¹	37,52	0,000
A população envolve os visitantes nas tradições e festas da localidade.	256	3,21	65	3,18 ²	91	3,73 ³	100	2,75 ¹	18,96	0,000
A população une-se para criar atividades para os visitantes.	249	2,19	63	1,81 ¹	87	2,57 ²	99	2,10 ¹	7,78	0,001
A população mantém a localidade limpa e conservada.	258	3,88	67	4,28 ²	91	4,30 ²	100	3,23 ¹	45,72	0,000
A população dá informação sobre a história/ lendas aos visitantes.	258	3,49	67	3,88 ²	92	4,02 ²	99	2,74 ¹	41,42	0,000
A população mantém as tradições e festividades da localidade.	254	3,86	64	4,14 ²	90	4,30 ²	100	3,29 ¹	31,75	0,000
A população cuida das paisagens e espaços naturais.	258	3,84	66	4,23 ²	92	4,26 ²	100	3,20 ¹	49,40	0,000
A população fala da localidade por toda a parte onde vai.	255	4,36	65	4,40 ^{1,2}	90	4,54 ²	100	4,16 ¹	5,03	0,007

Legenda: 1, 2 e 3 representam subconjuntos homogêneos utilizando o teste *Post Hoc de Tukey*

Foi utilizada uma escala de Likert de 5 pontos, onde 1 significa “discordo completamente” e 5 significa “concordo completamente”.

3. Conclusões e Implicações para a Gestão do Turismo nas Aldeias

O frequentemente invocado potencial dinamizador do turismo para o desenvolvimento de áreas rurais, associado às transformações do mundo rural, sobretudo em resultado do declínio da actividade agrícola (CAVACO, 1995; OECD, 1994; RIBEIRO e MARQUES, 2002; SHARPLEY, 2002), tem justificado volumosos investimentos em projectos de turismo rural que, à luz das expectativas, merecem uma análise mais crítica e realista da real capacidade do turismo em

“salvar” este mundo (CAVACO, 1999; CRISTÓVÃO, 2002; GANNON, 1994; RIBEIRO e MARQUES, 2002).

Considerando a complexidade dos problemas que as zonas rurais encaram actualmente em Portugal, sobretudo nas áreas mais periféricas, com particular incidência no interior do país, será certamente exagerado esperar do turismo a resolução de todos os males. Por outro lado, e tendo em conta a especificidade da actividade turística, potencial dinamizador de várias outras na base económica local e regional (pela complexidade do produto turístico e do interesse dos seus consumidores no consumo de outros produtos locais, sobretudo quando distintivos do respectivo território), o turismo poderá, se bem integrado e desenvolvido na estrutura económica local/ regional, efectivamente apresentar um contributo bastante interessante para o respectivo desenvolvimento territorial. Se, para além disso, ainda considerarmos impactos a nível social e cultural, nomeadamente a preservação e valorização do património, da identidade local e territorial, possíveis impactos na auto-estima das populações (KASTENHOLZ, 2004; PEREIRO e CONDE, 2005; RODRIGUES et al., 2007), e ainda o impacte ao nível da dinamização e animação da vida diária de populações que se sentem isoladas (KASTENHOLZ et al., 2013), o resultado global do turismo rural para o desenvolvimento sustentável de algumas localidades e regiões pode, efectivamente ser bastante positivo, embora tenham que ser também contempladas eventuais impactes negativos nestes campos (como a invasão da privacidade ou distorção do património cultural pela sua excessiva comercialização).

Sobre as aldeias analisadas no âmbito do projecto ORTE podemos concluir, com base nos resultados da análise quantitativa realizada, que os benefícios do desenvolvimento da actividade turística são percebidos como muito superiores aos custos. Os benefícios que a população mais reconhece são os socioculturais e os económicos. Aspectos destacados são o importante papel do turismo no combate ao isolamento, declínio económico e demográfico.

Observam-se, ainda, especificidades na perceção dos residentes dos impactos do turismo de acordo com a aldeia em análise. Nomeadamente, os residentes de Janeiro de Cima são os que mais percecionam os benefícios socioculturais do turismo, os residentes de Linhares percecionam relativamente mais que os residentes das outras aldeias alguns impactes ambientais negativos do turismo e os residentes de Favaios são os que mais percecionam os impactos do turismo no desenvolvimento agrícola e na criação de postos de trabalho para a população local. De acordo com estes resultados pode concluir-se que será na aldeia de

Favaios que o turismo estará a ter um papel mais relevante no desenvolvimento de outras atividades económicas locais e na criação de emprego, apresentando assim um modelo de desenvolvimento turístico com um efeito positivo na dimensão dos multiplicadores turísticos. Esta perceção deve-se provavelmente ao tipo de turismo dominante (eno-turismo) ter um papel claramente positivo na venda do moscatel e dos vinhos locais e regionais. Por outro lado, em Favaios, a população não mostra o mesmo entusiasmo na preservação e divulgação do património da sua localidade, aparentemente não comunicando muito com os turistas, o que pode também estar relacionado com o facto de este fenómeno ser ainda bastante residual e sobretudo concentrado, fisicamente, num empreendimento específico (Enoteca).

Os residentes consideram, ainda, na sua maioria que a população em geral ainda não beneficia muito com o desenvolvimento da atividade turística. Este fato terá que ser considerado nas estratégias de desenvolvimento turístico que venham a ser adotadas para estes destinos rurais.

Globalmente pode observar-se, por isso, que os residentes apoiam o desenvolvimento da atividade turística, estão satisfeitos com a actividade e até gostariam de ver um aumento de fluxos turísticos na sua aldeia, mesmo reconhecendo que os benefícios económicos não sejam muito significativos ou pouco generalizados. Apreciam, efectivamente, o efeito positivo que o turismo tem para a animação da vida diária, como já observado nos resultados qualitativos obtidos em Linhares da Beira e Janeiro de Cima (KASTENHOLZ et al., 2013), e até mostram um certo orgulho na sua aldeia e empenham-se, ativamente, na sua preservação, embora mais nas duas aldeias referidas do que em Favaios. Este impacto positivo ao nível da auto-estima da população corrobora resultados de outros estudos (PEREIRO e CONDE, 2005; RODRIGUES et al. 2007).

Contudo, os residentes reconhecem que ainda não se envolvem muito e consideram que existe falta de profissionais qualificados e formação na área. Os responsáveis pela estratégia de desenvolvimento turístico deverão definir e implementar ações que estimulem o nível de envolvimento da comunidade na oferta turística e a criação de produtos turísticos que incluam mais recursos endógenos para incrementar o potencial efeito multiplicador (SAXENA et al., 2007), bem como para criar experiências turísticas mais apelativas, variadas e distintivas (KASTENHOLZ et al., 2012; LANE, 2009). A aposta na formação apresenta-se também como um factor decisivo na capacitação dos agentes locais para uma acção mais eficaz neste sector. Finalmente, deve reconhecer-se a importância da atitude da comunidade local face ao

turismo, na medida em que só fará sentido desenvolver o turismo em comunidades que aceitem e acolhem bem os turistas, pois são os residentes os que partilham e condicionam ativamente a experiência turística rural e simultaneamente vivem os seus impactos no dia-a-dia (FIGUEIREDO et al, 2013; KASTENHOLZ, 2010; RODRIGUES et al., 2007; SAXENA et al., 2007). Nos casos analisados, as populações apresentam-se com uma atitude globalmente favorável ao fenómeno turístico, mas um envolvimento mais ativo dos residentes poderá contribuir para um nível de satisfação e identificação ainda maior, para além de ajudar na própria co-criação da experiência turística e num incremento dos benefícios também económicos para um maior número de intervenientes, pelo desenvolvimento de produtos integrados, assentes em recursos endógenos tanto materiais como imateriais.

4. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AHP - Fluxo de Turistas nas Aldeias Históricas nos anos de 2005 a 2009. Rede das Aldeias Históricas de Portugal. (2010), [Consult. Março 2011]. Disponível na Internet: <<http://www.aldeiahistoricasdeportugal.com>>.

ANDERECK, Kathleen L.; VALENTINE, Karin M.; KNOPF, Richard C.; VOGT, Christine A. - Residents' perceptions of community tourism impacts. Annals of Tourism Research. 0160-7383. Vol. 32. n.º 4 (2005). p. 1056-1076.

AP, John; CROMPTON, John L. - Developing and Testing a Tourism Impact Scale. Journal of Travel Research. 0047-2875. Vol. 37. n.º 2 (1998). p. 120-130.

CARNEIRO, Maria João; EUSÉBIO, Celeste - Hosts' Perceptions of Tourism Impact in an Urban Area - A Cluster Analysis. In KOZAK, M.; KOZAK, N. **Sustainability of Tourism: Cultural and Environmental Perspectives**. Cambridge Cambridge Scholars Publisher, 2011. 978-1-4438-3206-9.

CAVACO, C. - Rural Tourism: The creation of new tourist spaces. In MONTANARI, A.; WILLIAMS, A. M. **European Tourism: Regions, Spaces and Restructuring**. Chichester: European Science Foundation, John Wiley & Sons, 1995. 0-471-95286-9. p. 127 - 149.

CAVACO, C. - O turismo rural nas políticas de desenvolvimento do turismo em Portugal. In **Desenvolvimento Rural - Desafio e Utopia**. Lisboa: CEG, 1999. p. 281 - 292.

CAWLEY, Mary; GILLMOR, Desmond A. - Integrated rural tourism: Concepts and Practice. Annals of Tourism Research. 0160-7383. Vol. 35. n.º 2 (2008). p. 316-337.

CMCB - Câmara Municipal de Celorico da Beira. **Fluxo de visitantes no posto de turismo de 2002 a 2004**. Câmara Municipal de Celorico da Beira – CMCB, Posto de Turismo, 2005. Não publicado.

CRISTÓVÃO, A. - Mundo Rural: entre as representações (dos urbanos) e os benefícios reais (para os rurais). In RIEDL, M., ALMEIDA, J. & VIANA, A. **Turismo rural: tendências e sustentabilidade**. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2002. 9788585869953. p. 81-116.

EUSÉBIO, Celeste; CARNEIRO, Maria João - Impactos socioculturais do Turismo em destinos urbanos. Revista Portuguesa de Estudos Regionais. 1645-586X. Vol. 30. n.º 1 (2012). p. 531-550.

FIGUEIREDO, Elisabete - Imagined rural - tourism and the social (re)construction of rural spaces. In **XI World Congress of Rural Sociology - Globalization, Risks and Resistance in Rural Economies and Societies**. Trondheim, Norway, 2004

FIGUEIREDO, Elisabete - One rural, two visions - environmental issues and images on rural areas in Portugal. Journal of European Countryside. 1803-8417. Vol. 1. n.º 1 (2009). p. 9-21.

FIGUEIREDO, Elisabete; KASTENHOLZ, Elisabeth; LIMA, Joana - Recreating Rurality through Tourism - Visions of hosts and guests in two Portuguese villages. In FIGUEIREDO, E.; RASCHI, A. **Fertile Links? Connections between tourism activities, socioeconomic contexts and local development in European Rural Areas**. Florence: Florence University Press, 2013. p. 43-70. (aguarda publicação).

GANNON, Agnes - Rural tourism as a factor in rural community economic development for economies in transition. Journal of Sustainable Tourism. 0966-9582. Vol. 2. n.º 1 (1994). p. 51-60.

HALFACREE, Keith H. - Talking about rurality: Social representations of the rural as expressed by residents of six English parishes. Journal of Rural Studies. 0743-0167. Vol. 11. n.º 1 (1995). p. 1-20.

HARALAMBOPOULOS, Nicholas; PIZAM, Abraham - Perceived impacts of tourism: The case of samos. Annals of Tourism Research. 0160-7383. Vol. 23. n.º 3 (1996). p. 503-526.

KASTENHOLZ, Elisabeth - «Management of Demand» as a Tool in Sustainable Tourist Destination Development. Journal of Sustainable Tourism. 0966-9582. Vol. 12. n.º 5 (2004). p. 388-408.

KASTENHOLZ, Elisabeth - Experiência Global em Turismo Rural e Desenvolvimento Sustentável das Comunidades Locais. In **Actas do IV CER, Congresso de Estudos Rurais**, Universidade de Aveiro, Aveiro, 4 - 6 fevereiro, (2010). p. 420-435.

KASTENHOLZ, Elisabeth; CARNEIRO, Maria João; EUSÉBIO, Celeste; Figueiredo, Elisabete - Host-guest relationships in rural tourism: evidence from two Portuguese villages. Anatolia. 1303-2917. (2013). p. 1-14.

KASTENHOLZ, Elisabeth; CARNEIRO, Maria João; MARQUES, Carlos - Marketing the rural tourism experience. In TSIOTSOU, R. H.; GOLDSMITH, R. E. **Strategic Marketing in Tourism Services**. Bingley: Emerald, 2012. 978-1-78052-070-4. p. 247-264.

LANE, Bernard - Sustainable rural tourism strategies: A tool for development and conservation. Journal of Sustainable Tourism. 0966-9582. Vol. 2. n.º 1 (1994). p. 102-111.

LANE, Bernard - Rural Tourism: An Overview. In JAMAL, T.; ROBINSON, M. **The SAGE Handbook of Tourism Studies**. London: Sage Publications, 2009. 978-1-4129-2397-2. p. 354-370.

LIMA, Joana; EUSÉBIO, Celeste; KASTENHOLZ, Elisabeth - Expenditure-based segmentation of a mountain destination tourist market. Journal of Travel & Tourism Marketing. 1054-8408. Vol. 29. n.º 7 (2012). p. 695-713.

MOSSBERG, Lena - A Marketing Approach to the Tourist Experience. Scandinavian Journal of Hospitality and Tourism. 1502-2250. Vol. 7. n.º 1 (2007). p. 59-74.

NILSSON, P. Ake - Staying on farms - An Ideological Background. Annals of Tourism Research. 0160-7383. Vol. 29. n.º 1 (2002). p. 7-24.

OECD - **Tourism Strategies and Rural Development**. Paris: OECD/GD (94)49, 1994.

PERDUE, Richard R.; LONG, Patrick T.; ALLEN, Lawrence - Rural resident tourism perceptions and attitudes. Annals of Tourism Research. 0160-7383. Vol. 14. n.º 3 (1987). p. 420-429.

PEREIRO, Xeraldo; CONDE, Santiago Prado - Turismo e oferta gastronómica na comarca de Ulloa (Galiza): Análise de uma experiência de desenvolvimento local. Pasos. Revista de Turismo y Patrimonio cultura. 1695-7121. Vol. 3. n.º 1 (2005). p. 109-123.

RIBEIRO, Manuela; MARQUES, Carlos - Rural tourism and the development of less favoured areas - between rhetoric and practice. International Journal of Tourism Research. 1522-1970. Vol. 4. n.º 3 (2002). p. 211-220.

RODRIGUES, Áurea; KASTENHOLZ, Elisabeth; RODRIGUES, Apólonia - Networks in rural tourism and their impact on sustainable destination development: The case of the European Network of Village Tourism. In **Proceedings of the International Conference ATE2007, Advances in Tourism Economics**, Instituto Piaget, Vila Nova de Stº André, 13-14 abril, (2007).

SAXENA, Gunjan; CLARK, Gordon; OLIVER, Tove; ILBERY, Brian - Conceptualizing Integrated Rural Tourism. Tourism Geographies: An International Journal of Tourism Space, Place and Environment. 1461-6688. Vol. 9. n.º 4 (2007). p. 347 - 370.

SHARPLEY, Richard - Rural tourism and the challenge of tourism diversification: the case of Cyprus. Tourism Management. 0261-5177. Vol. 23. n.º 3 (2002). p. 233-244.

SHARPLEY, R. - Managing the countryside for tourism: a governance perspective. In **The Management of Tourism**. London: Sage Publications, 2005. p. 175-186.

SILVA, G.; EDWARDS, J.; E VAUGHN, R. - Oportunidades e constrangimentos ao desenvolvimento do turismo rural. In PENDER, L.; SHARPLEY, R. **TERN Turismo em Espaços Rurais e Naturais**, Coimbra: Instituto Politécnico de Coimbra, 2003. 972-98593-5-3. pp. 217-227.

SILVA, Luís - A procura do turismo em espaço rural. Etnográfica. 0873-6561. Vol. 11. n.º 1 (2007). p. 141-163.

WALMSLEY, D. J. - Rural tourism: a case of lifestyle-led opportunities. Australian Geographer. 1465-3311. Vol. 34. (2003). p. 61-72.

A Política do Rural na Política em Portugal

Quão novos são os novos desafios da Estratégia Europa 2020 para o mundo rural?²²

The Rural Policy in Portuguese Politics

How new are the new challenges introduced by the Europa 2020 Strategy for rural areas?

Diogo Soares da Silva¹

Elisabete Figueiredo²

¹ Bolseiro de Investigação, Departamento de Ciências Sociais, Políticas e do Território, Universidade de Aveiro, Portugal diogo.silva@ua.pt

² Socióloga. Professora Auxiliar no Departamento de Ciências Sociais, Políticas e do Território, investigadora do GOVCOPP (Unidade de Investigação em Governança, Competitividade e Políticas Públicas, Universidade de Aveiro, Portugal elisa@ua.pt)

Resumo

Este trabalho visa analisar os discursos sobre o mundo rural e o seu desenvolvimento, tendo por base a análise de conteúdo dos programas dos Governos Constitucionais portugueses, entre 1985 e 2011. Pretende-se traçar, com base nessa análise, a evolução daqueles discursos, identificando as principais noções veiculadas e debatendo a sua operacionalização em orientações políticas mais concretas, no sentido de refletir acerca dos desafios colocados aos territórios rurais nacionais pela Estratégia Europa 2020 e averiguar da sua natureza inovadora.

A ênfase colocada, no seio da União Europeia, sobretudo a partir de finais dos anos 90 – com a inclusão clara do desenvolvimento rural como pilar fundamental da Política Agrícola Comum – no cumprimento de objetivos de fixação da população, combate à exclusão e pobreza, estímulo ao emprego e igualdade de oportunidades parece, até agora, ter produzido poucos efeitos visíveis na maior parte dos territórios rurais nacionais. Tal situação é reveladora de uma discrepância entre o discurso e a prática política, que não deve ser desprezada na discussão sobre os princípios da Estratégia Europa 2020, ainda que nela o desenvolvimento rural se apresente como temática relativamente marginal. Esta

²² Esta comunicação integra-se no âmbito do Projeto *Rural Matters – significados do rural em Portugal: entre as representações sociais, os consumos e as estratégias de desenvolvimento* (PTDC/CS-GEO/117967/2010), que é financiado pela Fundação para a Ciência e Tecnologia (co-financiado pelo COMPETE, QREN e FEDER).

estratégia tem sido apresentada como um documento chave para o futuro da União Europeia em termos sociais, políticos e económicos cujos princípios devem orientar todas as políticas, medidas e mecanismos financeiros. Tais princípios assentam na conceção do desenvolvimento económico *sustentável, inteligente e inclusivo* e estão presentes nos objetivos centrais da Política Agrícola Comum (2014 – 2020), quer no que se refere à atividade agrícola, quer no que concerne ao desenvolvimento rural.

Não pretendendo questionar as virtudes destes princípios genéricos e da sua reprodução nos discursos políticos nacionais, importa questionar, no entanto, a sua efetiva novidade e as suas oportunidades de operacionalização numa boa parte dos territórios rurais em Portugal, que se caracterizam por perdas populacionais, pelo envelhecimento, pela perda de relevância social e económica da agricultura, pela fraca diversificação económica, pela desqualificação ambiental, entre outros constrangimentos. Estas características colocam dificuldades visíveis à prossecução dos objetivos da Estratégia Europa 2020, assim como parecem obstar à materialização dos princípios genericamente enunciados para o desenvolvimento local em meio rural, a partir dos anos 90.

Palavras-chave: Desafios da Estratégia Europa 2020 para o desenvolvimento rural, Discursos sobre o rural, Mundo rural, Política de desenvolvimento rural

Abstract

The paper aims to analyze the discourses on the rural and its development, based on the content analysis of the programs of the Constitutional Governments in Portugal between 1985 and 2011. Based on that analysis we intend to depict the evolution of those discourses, identifying the main notions conveyed and debating their operationalization in tangible political and policy guidelines, in order to discuss the challenges posed by the Europe 2020 Strategy to Portuguese rural territories and to examine its innovative character.

The emphasis on – within the European Union, mainly after the end of the 90s, with the clear inclusion of rural development as a fundamental pillar of the Common Agricultural Policy – the achievement of objectives related to the promotion of population stability, battling poverty and exclusion, stimulating employment and promoting equality of opportunities seems to have had, up to now, little impact on the majority of rural territories in Portugal. This situation seems to reveal an inconsistency between the discourse and the political practice which cannot be neglected in the debate about the principles of Europe 2020 Strategy, even if rural development constitutes a relatively marginal topic in this strategy. Europe 2020 has been presented as a key document to the future of the European Union in social, political and economic terms, whose principles should guide all the policies, strategies and financial mechanisms. These principles are based on the conception of a smart, sustainable and inclusive development and are also present in the main aims of the Common Agricultural Policy beyond 2013, both concerning agricultural activities and rural development.

Without intending to question the virtues of Europe 2020 Strategy generic principles and their reproduction in the national political discourses, it is important to question, however, their actual novelty and the opportunities for their operationalization in the majority of the Portuguese rural areas. These areas are characterized, among other constraints and problems, by heavy population losses, ageing processes, loss of social and economic relevance of agriculture, poor economic diversification and environmental degradation. Such features place visible difficulties to achieve the aims of Europe 2020 Strategy, as well as they seem to prevent the operationalization of the principles established to rural development, since the 90s.

Keywords: Challenges for rural development of the Europe 2020 Strategy; Discourses on the rural; Rural development policy; Rural territories.

1. Introdução

Esta comunicação tem como objetivo central a análise dos discursos sobre o rural e o seu desenvolvimento nos programas dos Governos Constitucionais (PGC) (de 1985 a 2011) em Portugal. Com base na análise de conteúdo dos dez programas dos GC procura-se traçar a evolução daqueles discursos, identificar as principais noções veiculadas, assim como debater a sua materialização em orientações políticas para, a partir daqui, refletir sobre os desafios colocados aos territórios rurais nacionais pela Estratégia Europa 2020. O período escolhido para a análise tem em conta a data de adesão de Portugal à União Europeia (UE) e o início da aplicação da Política Agrícola Comum (PAC) no território nacional.

Apesar da sua diversidade, o mundo rural português conheceu, nas últimas décadas, transformações que redundaram na progressiva (e sistemática) desassociação do rural da agricultura (Oliveira Baptista, 1996; 2006). Tais transformações, ainda que possuindo especificidades em termos dos seus efeitos consoante o tipo de rural a que nos reportamos, foram particularmente dramáticas nos territórios de baixa densidade. Muitos destes territórios (que representam, segundo Oliveira Baptista (2006), quase 50% de Portugal Continental), constituem-se hoje como espaços envelhecidos, degradados, abandonados e excluídos do tecido socioeconómico mais global. Tais transformações são elas próprias, nas suas causas e consequências, resultado de discursos e práticas políticas que, globalmente, negligenciaram os territórios rurais. Mercê dessa negligência e das dinâmicas socioeconómicas mais globais, uma boa parte das áreas rurais nacionais pode hoje ser considerada como *pós-produtiva* (Figueiredo, 2011; Marsden, 1995; Oliveira Baptista, 2006) tendo passado de espaços produtivos a espaços de consumo (Figueiredo, 2011).

O desenvolvimento rural tem sido definido nas várias estratégias e medidas Europeias e nacionais das últimas duas décadas, como englobando diversas atividades, com o objetivo de manter as funções económicas (não exclusivamente agrícolas),

sociais e ambientais das áreas rurais. A ênfase colocada, sobretudo a partir dos anos 90 – com a integração do desenvolvimento rural como pilar fundamental da PAC – no cumprimento de objetivos de fixação da população, combate à pobreza, estímulo ao emprego e à igualdade de oportunidades, parece ter produzido poucos resultados visíveis em Portugal. Tal situação indicia uma *décalage* entre o discurso e a prática política, entre as orientações e a sua efetiva materialização, que não deve ser desprezada, sobretudo à luz dos princípios da Estratégia Europa 2020. Nesta, o desenvolvimento rural apresenta-se como uma temática marginal, sendo remetido para as estratégias a adotar no âmbito da reforma da PAC (2014-2020²³).

A Estratégia Europa 2020 tem sido apresentada e debatida como um documento chave para o futuro da UE em termos sociais, políticos e económicos, cujos princípios devem nortear todas as políticas, estratégias e mecanismos financeiros, quer da UE, quer de cada um dos Estados Membros. Aqueles princípios consubstanciam-se num crescimento económico que deve ser simultaneamente *inteligente, sustentável e inclusivo*. Estes princípios são também objetivos centrais na PAC (2014-2020) em que, para além da promoção da competitividade agrícola, são fulcrais a gestão sustentável dos recursos naturais (especialmente para a agricultura) e o desenvolvimento territorial equilibrado das áreas rurais, insistindo na necessidade de melhorar as condições de vida locais e no potenciar do papel dos habitantes locais (especialmente dos agricultores), enquanto agentes de inovação.

Este discurso, que não parece conhecer variações substanciais de acordo com os partidos da governação (antes é aparentemente condicionado pelas conjunturas económicas e também pelas orientações da UE), pode ser reconhecido igualmente nos PGC a partir do XIII Governo (1995-1999). Embora não questionando a *bondade* destes princípios genéricos e da sua reprodução nos discursos políticos nacionais globalmente considerados, é importante questionar, no entanto, a sua efetiva novidade e as suas possibilidades de operacionalização, no mundo rural em Portugal, com as características anteriormente referidas.

²³ Também na estratégia Portugal 2020 (http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/nrp/nrp_portugal_en.pdf), o desenvolvimento rural é um tema residual, porque remetido para o Plano de Desenvolvimento Rural (2014-2020) para Portugal (http://www.gpp.pt/pac2013/Programacao/Doc_orientacao_PDR2014-20.pdf).

2. Mundo Rural Português – Principais transformações socioeconómicas e políticas

As transformações dos espaços rurais, um pouco por todo o mundo desenvolvido, encontram-se já bem documentadas e debatidas, tendo sido produzida inúmera literatura científica neste domínio. Ainda que seja possível observar a existência de diversas abordagens teóricas e metodológicas relativamente à análise daquelas transformações, existe um considerável consenso quanto à sua direção e universalidade (e.g. Cloke, 2006; Figueiredo, 2011; 2013; Halfacree, 2006; Jollivet, 1997; Mormont, 1994; Oliveira Baptista, 1993; 1996; 2006; 2011; Ramos Real, 1995). Assim, os territórios rurais no mundo ocidental e, particularmente, na Europa e em Portugal, sofreram transformações dramáticas ao longo das últimas cinco ou seis décadas, fruto de mudanças sociais, políticas e económicas mais vastas.

As principais transformações relacionam-se de perto com as alterações observadas na atividade que durante muito tempo foi predominante nestes territórios – a agricultura – e que, mercê da sua modernização (em alguns territórios) e da sua perda de relevância e conseqüente declínio (em muitos outros), mudaram a face do rural, esvaziando-o da sua *razão de ser* (Ramos-Real, 1995) e colocando-o numa posição *incerta* (Jollivet, 1997). Tais transformações, ainda que possam variar no alcance dos seus impactos consoante o tipo de áreas rurais, parecem apontar para o *fim do rural* (e.g. Figueiredo, 2011), ou para a existência de um rural *pós-produtivo* (e.g. Figueiredo, 2011; Marsden, 1995; Oliveira Baptista, 2006), de um rural que se encontra já *para além da agricultura* (Oliveira Baptista, 2006). Este rural ainda não parece ter ultrapassado a longa identificação com a agricultura e enfrenta atualmente uma crise de identidade cujos contornos importa analisar com detalhe e cuidado (Figueiredo, 2008) mas que parecem materializar-se frequentemente, tanto nas análises académicas como nos discursos políticos, na conceção do rural como espaço *multifuncional* (CCE, 1988; Figueiredo, 2011).

As consequências deste conjunto de evoluções são particularmente visíveis nas áreas rurais mais periféricas e representam tanto constrangimentos como oportunidades em termos de desenvolvimento. No nosso país, este rural remoto e de baixa densidade representa já quase 50% do território continental (Oliveira Baptista *et al.*, 2004). Este rural é formado por espaços *pós-agrícolas* que continuam a perder população e, conseqüentemente, a possibilidade de revitalização das dinâmicas socioeconómicas. São espaços maioritariamente habitados por uma população envelhecida, constituída por reformados e pensionistas, com baixos níveis de escolaridade (*e.g.* Oliveira Baptista, 2006; Figueiredo, 2013). Estes territórios são crescentemente entendidos como espaços-reserva essencialmente para novas funções e atividades, que se pretendem, em muitos casos, complementares à agricultura. Estas tendências têm instituído os territórios rurais como lugares de consumo (*e.g.* Halfacree, 2006; Figueiredo e Raschi, 2012).

Entre as novas funções do rural enquanto lugar de consumo, as atividades ligadas ao turismo e ao lazer parecem emergir como as mais relevantes, a par da conservação da natureza e dos recursos naturais. Assim, muitas das novas vocações e funções que são reconhecidas às áreas rurais mais periféricas (em toda a Europa, mas particularmente em Portugal), associam-se de perto à permanência *“mercê do ‘atraso’ social e económico, de algumas características ambientais e culturais que a sociedade globalmente considerada tem crescentemente vindo a valorizar (...) muito do rural ‘frágil’ em Portugal é hoje objeto de novas procuras e consumos urbanos relacionados com o contato com a natureza e com as tradições e património cultural que aquele ainda parece conservar”* (Figueiredo, 2013: 33). O rural é atualmente encarado, nas representações sociais e institucionais sobre ele construídas, de um modo geralmente muito positivo, fazendo frequentemente uso de imagens, símbolos e narrativas que podemos qualificar como *globais e hegemónicas* (Figueiredo, 2013), em alguns casos com pouca relação com a *localidade* e as especificidades dos vários territórios.

As tendências de transformação têm sido impulsionadas e/ou traduzidas pelas estratégias políticas seguidas na UE e, conseqüentemente em Portugal, desde finais dos anos 80 (Batista e Figueiredo, 2011; Figueiredo, 2008; Silva e Carvalho, 2011) e

têm sido consubstanciadas em políticas, programas e medidas que enfatizam, essencialmente a partir de meados dos anos 90, o rural multifuncional. Situamos o início desta análise na entrada de Portugal na UE e na aplicação da PAC ao território nacional. Esta política Europeia foi a única estratégia dirigida aos territórios rurais nos anos subsequentes à adesão do país à UE, tendo a sua aplicação e sucessivas reformas acentuado o processo de *desruralização* em curso desde finais dos anos 60 (e.g. Barreto, 2000). A PAC veio reforçar o carácter marginal e de baixa produtividade da agricultura portuguesa²⁴, remetendo os agricultores nacionais, em boa medida, para uma posição de subalternidade, de *jardineiros da natureza* (Oliveira Baptista, 1993) e de *guardiões das paisagens* e características tradicionais dos espaços rurais (Figueiredo, 2003; 2008). A partir dos anos 90, com o reconhecimento do desenvolvimento rural como pilar essencial da PAC, aquelas posições não se alteraram substancialmente, muito embora se tivessem multiplicado os programas e estratégias (e.g. LEADER) que procuraram revitalizar o rural *para além da agricultura*.

Como referem Batista e Figueiredo (2011: 283), a carência de recursos próprios para promover o desenvolvimento agrícola e rural do país tornou *“naturalmente permeável, a estratégia nacional aos objetivos europeus”*, seguindo o mesmo padrão recomendado pela UE para as áreas mediterrânicas periféricas e, conseqüentemente, passando da ênfase dada à necessidade de apoio à atividade agrícola convencional para a ênfase ao carácter multifuncional do mundo rural. Deste modo, como é referido pelos autores mencionados, a análise da política de desenvolvimento rural ou do lugar da *política do rural na política*²⁵ em Portugal não deve afastar-se da análise das atuais estratégias europeias. As alterações observadas no seio da UE de um paradigma sectorial para um paradigma territorial começaram em 1988 através da publicação pela Comissão das Comunidades Europeias (CCE) do relatório *O Futuro do Mundo Rural*, onde se salientavam justamente as *funções vitais* que as áreas rurais desempenham para a sociedade entendida globalmente, para além das funções

²⁴ E de uma forma mais global, dos produtos agrícolas mediterrânicos.

²⁵ Neste trabalho, assim como no projeto *Rural Matters*, não é nossa intenção analisar os fatores que determinam o discurso político e a sua veiculação. Por isso, o termo *política* visa apenas designar as orientações presentes nos programas dos Governos Constitucionais, sem explorar a sua génese e natureza ideológica.

produtivas. Esta orientação consolidou-se nos anos seguintes, nomeadamente através da *Conferência Europeia sobre Desenvolvimento Rural* (1996), com a valorização evidente do desenvolvimento sustentável das áreas rurais; da *Cimeira de Berlim* (1999); da *Agenda 2000* onde definitivamente se integra o desenvolvimento rural na PAC numa “*transição gradual da ideia sobre o rural do produtivismo para o ruralismo*” (Silva e Carvalho, 2011: 316); da *2ª Conferência Europeia sobre Desenvolvimento Rural* (2003) e do recente processo de discussão e negociação da reforma da PAC (2014 – 2020) condicionado, entre outros aspetos, pelos princípios da Estratégia Europa 2020.

Esta passagem, no seio da UE, de um paradigma sectorial, enfatizando a necessidade da modernização agrícola, para um paradigma territorial, ruralista e enfatizando a necessidade de desenvolver os territórios rurais, ocorreu devido (e simultaneamente foi condicionada) a alguns fatores, a que já aludimos, mas que podem ser sistematizados no seguinte (e.g. Batista e Figueiredo, 2011): i) o esvaziamento populacional dos territórios rurais e o declínio da atividade agrícola; ii) a modernização e competitividade da atividade agrícola remanescente; e iii) a emergência social de novas representações, procuras e consumos das áreas rurais. Pese embora estas transformações e a sua integração na *política do rural* em Portugal, e nos discursos políticos sobre ele, a análise exploratória ao investimento no âmbito do Programa de Desenvolvimento Rural (2007 – 2013) em vigor evidencia a continuidade dada ao investimento direcionado para as medidas de apoio direto à agricultura convencional (eixo 1 do ProDeR), embora a vertente *ambiental* tenha também alguma importância. Os eixos mais diretamente relacionados com outras vertentes do desenvolvimento rural e com a multifuncionalidade possuem muito pouca expressão, em termos da concentração de investimento público. Esta situação reforça a *décalage*, mencionada na seção introdutória, entre o discurso político *sobre* o rural e a intervenção efetiva *no* rural que exige maior aprofundamento em termos de produção de evidência empírica e de análise, sobretudo no contexto das reformas europeias.

3. O Rural na Estratégia Europa 2020: Quão novos são os novos desafios?

A Estratégia Europa 2020 orienta as reformas em curso no âmbito da UE, visando o seu crescimento e tendo por objetivos primordiais encontrar soluções para a crise económica e contribuir para a revisão do modelo de crescimento europeu. Trata-se de um documento chave cujos princípios devem orientar todas as políticas, estratégias e mecanismos financeiros implementados nos Estados-Membros. No âmbito deste documento, o crescimento é entendido como devendo ser simultaneamente *inteligente* (com uma economia baseada no conhecimento e na inovação), *sustentável* (economia verde, mais competitiva, sustentada na utilização mais eficiente dos recursos disponíveis) e *inclusivo* (economia assente na promoção do emprego como forma de garantir coesão social e territorial). Os principais objetivos desta estratégia desenvolvem-se em torno de cinco áreas: emprego, investigação e desenvolvimento, alterações climáticas/sustentabilidade energética, educação e luta contra a pobreza/exclusão social. Estes objetivos e princípios têm sido traduzidos em algumas iniciativas especialmente associadas à inovação, à melhoria dos processos de educação e qualificação, à eficiência no uso dos recursos, à melhoria das condições para as Pequenas e Médias Empresas (PMEs) e à coesão territorial (e.g. Töró-Dunay, 2011).

Os objetivos específicos para Portugal estão detalhados no Programa Nacional de Reformas – Portugal 2020 e seguem de perto as orientações globais mencionadas, embora enfatizando os princípios associados diretamente à crise económica que o país atravessa (e.g. redução do *deficit* público e aumento das exportações). Tanto na estratégia europeia como na nacional, os cinco objetivos referidos não podem dissociar-se da reflexão em torno do desenvolvimento rural, designadamente – e atendendo às características dos territórios rurais – no que se refere ao emprego, educação e qualificação e ao combate à pobreza e exclusão social. Apesar disto, as referências ao mundo rural e ao seu desenvolvimento, em ambas as estratégias, são escassas e maioritariamente relacionadas com o papel da I&D na atividade agrícola e exploração florestal, com o contributo destas atividades para a mitigação dos efeitos das alterações climáticas e defesa da biodiversidade. Na estratégia europeia, a agricultura é apresentada como um setor *próspero* e de *alta qualidade* contribuindo

para o crescimento económico, remetendo-se para as estratégias a adotar no âmbito da reforma da PAC (2014-2020) as considerações específicas acerca daquela atividade e do desenvolvimento rural.

Os princípios e objetivos gerais da Estratégia Europa 2020 são, assim, também centrais na PAC pós-2013²⁶ em que, mantendo como prioritária a necessidade de promover a competitividade agrícola, se enunciam como fundamentais a gestão sustentável dos recursos naturais e a redução de emissão de gases com efeito de estufa, garantindo a biodiversidade e contribuindo para a atenuação das alterações climáticas, assim como a manutenção da viabilidade das comunidades rurais, apostando num desenvolvimento territorial equilibrado, gerando postos de trabalho, tendo como base produtiva a agricultura, atividade com potencial de gerar e sustentar outras atividades económicas como a indústria agroalimentar, o turismo ou o comércio. A contribuição da nova PAC para a prossecução dos objetivos definidos na Estratégia Europa 2020 encontra-se sistematizada no quadro I.

²⁶ Consultar o documento *A PAC no horizonte 2020*, em: http://ec.europa.eu/agriculture/cap-post-2013/communication/com2010-672_pt.pdf

Quadro I. Articulação dos objetivos da PAC (2014 – 2020) com os princípios da Estratégia Europa 2020.

	Princípios da Estratégia Europa 2020		
	Crescimento <i>inteligente</i>	Crescimento <i>sustentável</i>	Crescimento <i>inclusivo</i>
Objetivos da PAC (2014 – 2020)	<ul style="list-style-type: none"> - Eficiência de recursos e competitividade acrescida através do conhecimento e inovação tecnológica; - Utilização de TIC e desenvolvimento de tecnologias <i>verdes</i>; - Desenvolvimento de produtos de alto valor acrescentado e de qualidade; - Investimento na formação profissional; - Oferta de incentivos à inovação social em zonas rurais. 	<ul style="list-style-type: none"> - Manutenção da base de produção de alimentos; - Gestão sustentável das terras; - Fornecimento de bens públicos ambientais, contribuindo para combater a perda da biodiversidade; - Promoção de energias renováveis; - Proteção da saúde animal e fitossanidade; - Redução das emissões de gases com efeito de estufa; - Aumento da eficácia no uso de recursos naturais; - Desenvolvimento das potencialidades das zonas rurais. 	<ul style="list-style-type: none"> - Desenvolvimento dos mercados rurais, melhorando a economia rural e promovendo a diversificação; - Apoio do emprego rural e preservação do tecido social das áreas rurais; - Investimento na aprendizagem ao longo da vida como forma de capacitar os trabalhadores rurais; - Contribuir para assegurar rendimentos agrícolas e limitar a sua volatilidade; - Assegurar coesão social e territorial; - Manutenção de uma agricultura sustentável.

Fonte: Comissão Europeia (CE, 2010a, 2010b); Törő-Dunay, (2011)

As principais orientações da nova PAC²⁷ e a sua articulação com os desafios da Estratégia Europa 2020, não indiciam que as medidas e incentivos destinados ao desenvolvimento e à diversificação da economia rural, para além da agricultura, conheçam alterações muito significativas relativamente às trajetórias políticas apresentadas na segunda seção. A continuidade da aposta e concentração de recursos financeiros na produção agrícola convencional – embora possa ser considerada fundamental para o país – pode continuar a produzir as perversidades que se conhecem no setor agrícola (*e.g.* a geração de ‘áreas-bolsa’ de uma agricultura modernizada mas pouco competitiva a preços paritários e produtora de efeitos ambientais indesejáveis) e a reforçar as assimetrias sociais e económicas, assim como a desqualificação e exclusão de uma vasta parte do território nacional, comprometendo igualmente a materialização dos *bons* princípios da Estratégia Europa 2020, no que ao desenvolvimento territorial diz respeito.

²⁷ Ver também o Plano de Desenvolvimento Rural (2014 – 2020) para Portugal (http://www.gpp.pt/pac2013/Programacao/Doc_orientacao_PDR2014-20.pdf).

Mais ainda, considerando a permanência nas políticas de um rural essencialmente associado à agricultura e a ênfase recolocada, nas novas estratégias, na necessidade da sua inovação e aumento de competitividade, menorizando outras vertentes do desenvolvimento rural, tornam visível a escassa *novidade* dos *novos* desafios e limitam as suas possibilidades de operacionalização²⁸. Estas questões adquirem maior pertinência num contexto, como o nacional, em que as áreas rurais se caracterizam pela presença de assinaláveis constrangimentos socioeconómicos, designadamente aqueles relativos ao emprego e à inclusão territorial.

Muito do que temos vindo a debater até aqui, em termos de orientações e respetivas variações, encontra-se vertido nos programas dos Governos Constitucionais (PGC) analisados na seção seguinte, sendo evidente a influência das diretrizes europeias nesta matéria.

4. A Política do Rural na Política em Portugal – Análise dos discursos sobre o Rural nos Programas de Governos Constitucionais (1985-2011)

4.1. Metodologia

No âmbito do projeto de investigação *Rural Matters* foi feita uma análise de conteúdo aos dez programas dos Governos Constitucionais (PGC) relativos ao período entre 1985 e 2011²⁹. Como referido anteriormente, a escolha deste período temporal teve em conta a data de adesão de Portugal à UE e o início da aplicação da PAC no território nacional.

A técnica da análise de conteúdo pode ser definida como um instrumento de investigação que se centra no conteúdo e outros aspetos internos de documentos (*e.g.* Zhou e DeSantis, 2005). Num sentido mais restrito, trata-se de uma técnica utilizada

²⁸ No entanto, apenas a análise das medidas e ações concretas para implementar os princípios da Europa 2020, em cada Estado-Membro, tornará possível averiguar da sua efetiva e eficaz operacionalização.

²⁹ No âmbito do projeto *Rural Matters* são analisados outros discursos – designadamente os veiculados pelos programas dirigidos ao desenvolvimento rural, pelos programas e incentivos financeiros ao turismo rural, pelos materiais de promoção turística, pelos meios de comunicação social e pelo cinema, cujos resultados se encontram em fase de apuramento.

para descrever de forma sistemática e objetiva o conteúdo manifesto de qualquer forma de comunicação, requerendo a definição clara e inequívoca de conceitos, variáveis e indicadores, ou seja, dos atributos a serem medidos e das categorias de análise. Estes procedimentos supõem a construção de grelhas de análise com os principais atributos aos quais corresponderão categorias e indicadores que derivam diretamente dos documentos analisados (*e.g.* Figueiredo e Raschi, 2012).

A análise de conteúdo efetuada aos programas dos Governos Constitucionais, inscrevendo-se, como já mencionado, numa tarefa mais ampla de análise de diversos tipos de documentos com suportes variados, teve como objetivo principal revelar as principais representações, imagens e símbolos acerca dos territórios rurais, da ruralidade e dos processos de desenvolvimento. Com base numa revisão profunda da literatura científica de âmbito nacional e internacional procedeu-se à identificação e operacionalização dos principais conceitos associados a estas temáticas – *Rural, Ambiente, Ruralidade, Campo, Paisagem Rural, Turismo Rural e Desenvolvimento Rural* – e seus diversos atributos. Estes conceitos e respetivos atributos foram posteriormente operacionalizados, de forma exaustiva, em variáveis e indicadores, no sentido de construir uma grelha de análise de conteúdo a ser aplicada a todos os tipos de documentos em apreço, com recurso ao *software* NVivo. A análise envolveu a criação de uma base comum (por tipo de documentos, sua classificação e criação de categorias). Codificaram-se nas diferentes categorias partes relevantes dos documentos, através da sua leitura atenta e igualmente através da pesquisa das palavras mais frequentes e da pesquisa de associação de palavras. Foram produzidos, a partir destes procedimentos, uma série de *outputs* gráficos e textuais, que se constituem como elementos fundamentais para a interpretação e análise dos dados.

4.2. Resultados e Discussão

Os dez programas analisados correspondem a governos de diferentes filiações político-partidárias [sendo quatro do Partido Socialista (PS) e seis do Partido Social

Democrata (PSD) e/ou em coligação PSD – Centro Democrático Social (CDS)] e referem-se ao período de 1985 até ao presente (ver quadro II).

Quadro II. Classificação dos programas governamentais em análise

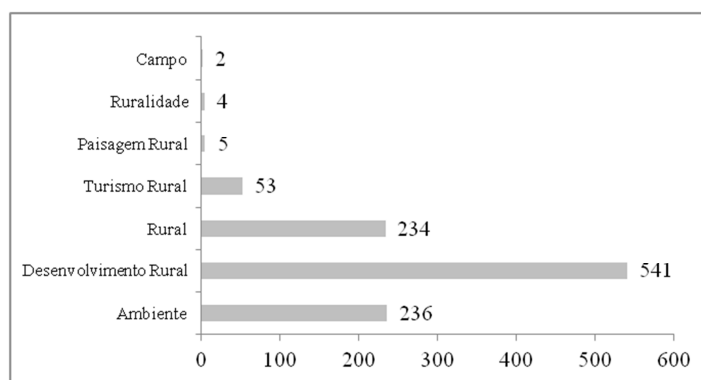
Governo	Período	Partido ou Coligação	Partido do Ministro	Nome Ministério
X Governo	1985-1987	PSD	PSD	Agricultura, Pescas e Alimentação
XI Governo	1987-1991	PSD	PSD	Agricultura, Pescas e Alimentação
XII Governo	1991-1995	PSD	PSD	Agricultura
XIII Governo	1995-1999	PS	PS	Agricultura, Desenvolvimento Rural e Pescas
XIV Governo	1999-2002	PS	PS	Agricultura, Desenvolvimento Rural e Pescas
XV Governo	2002-2004	PSD/CDS-PP	CDS-PP	Agricultura, Desenvolvimento Rural e Pescas
XVI Governo	2004-2005	PSD/CDS-PP	PSD	Agricultura, Pescas e Florestas
XVII Governo	2005-2009	PS	PS	Agricultura, Desenvolvimento Rural e Pescas
XVIII Governo	2009-2011	PS	PS	Agricultura, Desenvolvimento Rural e Pescas
XIX Governo	2011-presente	PSD/CDS-PP	CDS-PP	Agricultura, Mar, Ambiente e Ordenamento do Território

No âmbito destes programas, o mundo rural foi sendo objeto de abordagens diferenciadas, mesmo em termos do seu enquadramento institucional. De facto, as tendências referidas nas segunda e terceira seções deste trabalho parecem materializar-se nas próprias designações dos Ministérios, sendo que o

Desenvolvimento Rural emerge apenas a partir do XIII GC (1995), embora se dilua, no último GC, no *Ministério da Agricultura, Mar, Ambiente e Ordenamento do Território*.

Como referido, a análise dos PGC teve em conta os principais conceitos relacionados com o mundo rural, que derivaram da revisão bibliográfica efetuada. Assim, começou-se por observar o número de codificações³⁰ associadas a cada conceito. A figura I mostra esta associação.

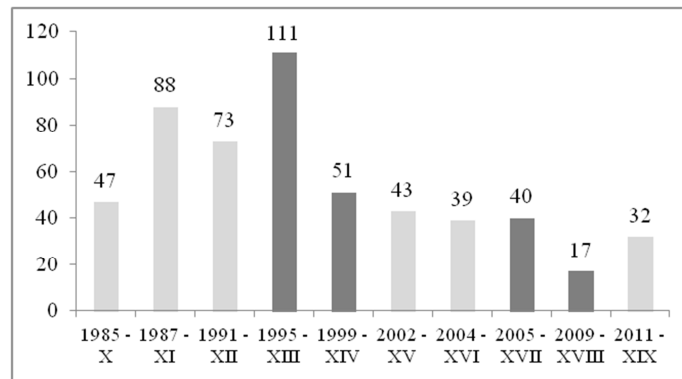
Figura I. Número total de codificações por conceito



O conceito cujas categorias foram mais vezes codificadas foi o de *desenvolvimento rural*, seguido pelo de *ambiente* e pelo de *rural*, sugerindo claramente que a abordagem aos territórios rurais é essencialmente realizada na vertente do seu desenvolvimento. As referências ao *desenvolvimento rural* são mais frequentes nos cinco primeiros PGC analisados (figura II) sendo nítida a maior utilização deste conceito no XIII GC (1995).

Figura II. Número de codificações relativas ao desenvolvimento rural, segundo os PGC

³⁰ Por *codificação*, na análise de conteúdo, entende-se a associação de partes dos documentos a categorias de análise que, por sua vez, se associam a conceitos.



Concretamente, a concentração de mais referências a este conceito nos primeiros PGC relaciona-se com a ênfase no desenvolvimento agrícola/ agro-rural, associada à introdução da PAC, sobretudo no período coberto pelos três primeiros PGC analisados e ao conseqüente discurso acerca da modernização da agricultura.

Assim, essencialmente até 1995 (XIII PGC), o discurso sobre o desenvolvimento dos territórios rurais estava intrinsecamente ligado à agricultura, sendo a média de referências ao desenvolvimento desta atividade antes daquele ano de 15,33 e no período posterior de 10,43. A pesquisa de palavras confirma esta realidade. A pesquisa composta por *modernização agrícola/ modernização da agricultura* mostra-nos que a maioria das ocorrências de ambas as expressões acontece no período anterior a 1995, o que se relaciona claramente com o início da aplicação da PAC, antes referido. A natureza prioritária da modernização agrícola está bem expressa nos seguintes excertos:

“O Governo atribui à modernização da agricultura um carácter prioritário” (X PGC, 1985: 32).

“Garantir a continuidade da sua [da agricultura] modernização e a estabilidade dos rendimentos” (XII PGC, 1991: 45).

No que se refere à expressão *desenvolvimento rural*, é mencionada pela primeira vez no XII GC (1991) (2 ocorrências) e com maior frequência no XIII GC (1995) (22 ocorrências). Tal corresponde à mudança de paradigma já mencionada e sustentada nas análises de, entre outros, Batista e Figueiredo (2011), Figueiredo (2008) Silva e Carvalho (2011), consubstanciada na passagem de uma abordagem sectorial e

produtivista para uma visão territorial, ruralista, pós-produtivista e multifuncional. No entanto, e na linha do argumentado nas referidas seções, nos PGC posteriores a 1995 é ainda atribuído um papel central à atividade agrícola no desenvolvimento dos territórios rurais, situação particularmente visível no último PGC (XIX, 2011), no qual a expressão *agricultura* surge mais referenciada que nos restantes. A relevância da agricultura, após 1995, surge matizada pelas referências à diversificação de atividades:

“A agricultura continua a constituir actividade estruturante da vida nos meios rurais, mas não é já fonte principal de rendimento” (XIII PGC, 1995: 28).

“promover a multifuncionalidade e a integração de outras actividades em meio rural, ordenar e desenvolver a pluriactividade em zonas em declínio e abandono” (XIII PGC, 1995: 75).

“Promover a diversificação de actividades no espaço rural, visando reter a população, produção, emprego” (XIV PGC, 1999: 70).

“Valorizar o papel dinamizador do comércio e dos serviços, apoiando a sua instalação ou fixação nos centros rurais” (XVII PGC, 2005: 25).

A mudança de paradigma e abordagem mencionada, observada a partir de 1995, reflete-se igualmente na inclusão da expressão *desenvolvimento rural* na designação do Ministério da Agricultura, o que aponta para a valorização e emancipação deste. Às referências à diversificação das atividades económicas em meios rurais como estratégia de desenvolvimento rural não serão alheias as linhas orientadoras da reforma da PAC levada a cabo três anos antes. Num documento sobre esta reforma da PAC publicado pela CE (1991: 10-15) é claramente especificado que o *“desenvolvimento rural não se relaciona apenas com o desenvolvimento do setor primário”*, devendo ser estabelecidas *“outras actividades económicas”* com o intuito de *“ajudar a manter as populações rurais”* e *“fortalecer a economia das áreas rurais”*. É também referido que os agricultores não têm como única função a produtiva, devendo igualmente *“proteger o ambiente no contexto do desenvolvimento rural”*, referência materializada na introdução das medidas agroambientais em 1992. A aplicação continuada destas medidas em Portugal reforça a natureza residual de uma boa parte da agricultura nacional (por referência às regiões europeias mais centrais) e o papel de

subalternidade atribuído, desde então, aos agricultores portugueses (e.g. Oliveira Baptista, 1993, 1996; Figueiredo, 2003, 2008).

O discurso político veiculado pelos PGC analisados relativamente ao mundo rural demonstra bem a passagem progressiva de um rural essencialmente produtivo para um rural que é também espaço de consumo e de preservação do ambiente. Ainda que nos PGC não se abordem especificamente as atividades a desenvolver nos territórios rurais, são feitas menções ao turismo, à produção de energias renováveis, à floresta, à caça e à pesca. Tais menções confirmam o que foi debatido no segundo ponto acerca das novas funções daqueles territórios. Se no caso da atividade florestal, mercê da sua relevância económica para o país, as menções são frequentes nos PGC desde 1985, as restantes atividades apenas mais recentemente são mencionadas. Este é o caso do turismo rural cuja primeira menção ocorre em 1995 (XIII GC), na linha da mudança de paradigma já mencionada. Associadas a este conceito surgem mais frequentemente as categorias de *turismo em espaços rurais*, *ecoturismo*, *turismo de saúde e bem-estar* e *turismo cultural*. O turismo rural aparece claramente como uma atividade que pode potenciar o desenvolvimento rural, como é por exemplo referido no XVII PGC (2005: 112):

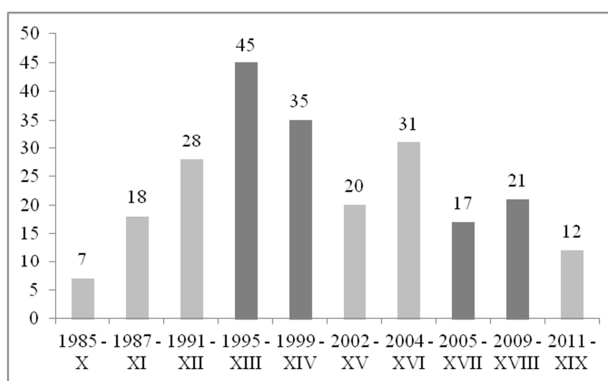
“Valorizar os produtos turísticos (...) apostar em novos produtos e ofertas (...) estruturar os produtos que poderão introduzir elementos diferenciadores da sua oferta (turismo cultural, turismo rural, turismo de natureza, turismo de saúde, rotas de vinhos, gastronomia, turismo equestre, fluvial, etc.)”.

Quanto à relevância das áreas rurais para a preservação do ambiente, embora surja referenciada em todos os PGC, é mais evidente no XVII PGC (2005: 115), programa em que pela primeira vez é utilizada a expressão *desenvolvimento sustentável*, também relacionada com a necessidade de implementar uma estratégia nacional de desenvolvimento agrícola e rural, no âmbito da qual se deveria *“garantir um enquadramento político-legal para uma gestão sustentada e ambientalmente equilibrada do território rural”*.

Tal como demonstrado na figura I, o conceito de *rural* é um dos que possui maior número de codificações. Por referência ao conceito de *desenvolvimento rural*, esta

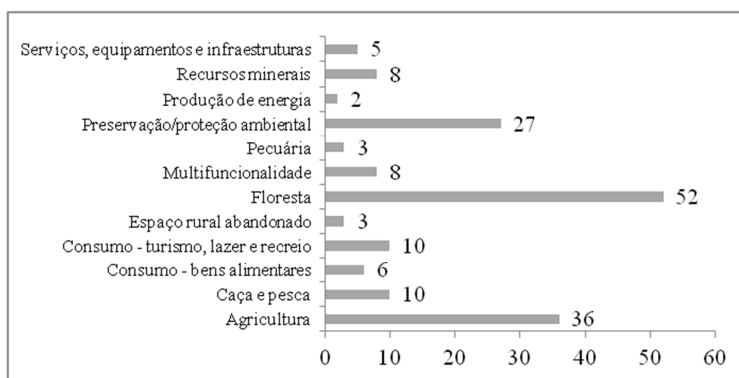
noção apresenta maior variabilidade entre os dez PGC em análise (figura III). O conceito de *rural* foi desdobrado em diversos subconceitos, para efeitos de pesquisa e análise, sendo que os subconceitos de *usos materiais do rural* e de *população rural* emergem, no conjunto dos programas, como os que possuem maior número de codificações (respetivamente 170 e 39 referências). No último subconceito mencionado, importa salientar a categoria *emprego, rendimento e estatuto da população rural* (22 referências). Neste domínio, especial atenção merecem os XIII e XIV PGC, onde a necessidade de “*recuperar a dignidade dos homens e mulheres que teimam em permanecer no mundo rural*” (XIII PGC, 1995: 73) através da promoção de incentivos ao emprego, surge como prioritária.

Figura III. Número de codificações relativas ao rural, segundo os PGC



Relativamente ao subconceito de *usos materiais do rural*, destacam-se três categorias: *floresta, agricultura e preservação/proteção ambiental* (figura IV).

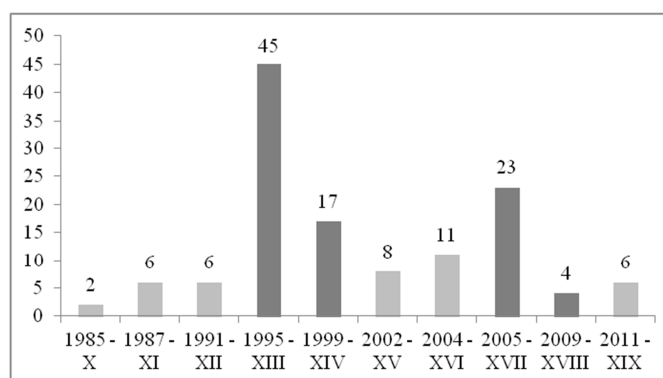
Figura IV. Codificações nas categorias referentes aos usos materiais do rural



Atendendo ao anteriormente referido a propósito do conceito de *desenvolvimento rural* relativamente à sua sobreposição (especialmente até 1995) com o desenvolvimento agrícola, seria expectável que o número de codificações relativas à agricultura como *uso material do rural* fosse o mais elevado e conhecesse maior variabilidade. No entanto, surgindo a agricultura mais frequentemente associada à noção de desenvolvimento, as referências àquela atividade foram essencialmente codificadas na categoria *desenvolvimento agro-rural* e não na categoria (do conceito de *rural*) *usos materiais do rural – agricultura*.

A pesquisa de palavras evidenciou a ocorrência do termo *rural/ rurais* em todos os PGC analisados. A figura V mostra a variação desta ocorrência entre os vários PGC, evidenciando que é no XIII GC que este termo é mais frequente.

Figura V. Ocorrências da palavra *rural/ rurais*, segundo os PGC



No mesmo sentido, a forma como o rural é abordado nos diferentes programas também varia consideravelmente. Assim, nos X e XI PGC o rural surge associado essencialmente a dois conceitos chave do desenvolvimento agrícola: o arrendamento rural e a modernização de infraestruturas agrícolas. No XII PGC (1991: 46) embora a agricultura seja definida como a atividade à qual “*continuará a competir um contributo essencial para o desenvolvimento do interior e para a redução das assimetrias*”, o rural surge pela primeira vez associado à diversidade funcional. A partir do XIII GC, como já mencionado, esta associação é amplamente reforçada também com base no reconhecimento da *vulnerabilidade* dos meios rurais e da necessidade de valorização do património natural e construído. O programa do XIV GC (1999) mantém o mesmo discurso de diversificação, salientando ainda a preocupação com os rendimentos e a

qualidade de vida dos habitantes rurais como forma de minimizar o êxodo rural. Os PGC seguintes (XV e XVI, de 2002 e 2004) evidenciam um discurso sobre o rural novamente centrado no desenvolvimento da agricultura. No entanto ao invés da ênfase na modernização *tout court* desta atividade, o foco é agora na revitalização das áreas rurais e no ordenamento do território:

“A revitalização do interior, das zonas rurais e de fronteira” (XV PGC, 2002: 185).

“Criação de incentivos (...) combatendo a desertificação humana do território” (XVI PGC, 2004: 58).

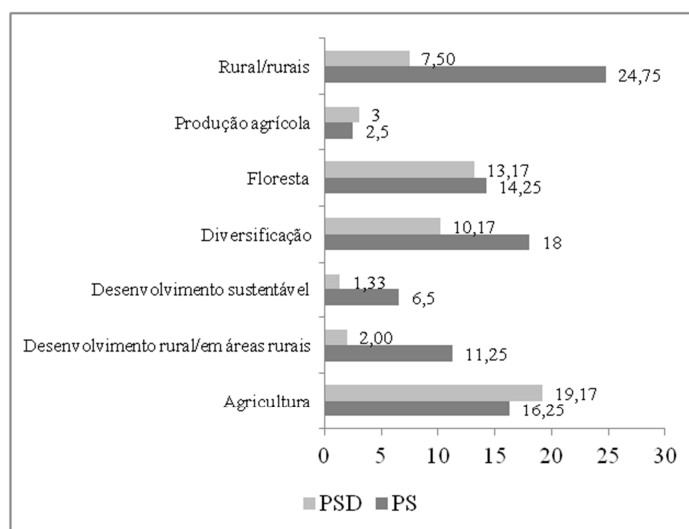
“Desenvolvimento ordenado do espaço rural, concluindo o processo de infraestruturização básica do território (XVI PGC, 2004: 154).

No XVII PGC (2005) o discurso sobre o rural volta a centrar-se na multifuncionalidade, aumentando igualmente as referências a preocupações ambientais. Aliás, ainda que a noção de sustentabilidade surja em programas anteriores, é neste PGC, como mencionado antes, que o conceito de *desenvolvimento sustentável* emerge pela primeira vez. Neste programa o rural surge igualmente associado à noção de qualidade de vida e à necessidade de encontrar fontes de rendimento alternativas, como o turismo rural. De salientar que nos dois PGC mais recentes (XVIII de 2009 e XIX de 2011), as referências ao rural são muito escassas, sem que seja possível identificar um discurso predominante acerca do mesmo.

Neste trabalho, considerámos importante abordar brevemente as principais diferenças entre os partidos políticos que formaram governo durante o período em análise, no sentido de averiguar da eventual influência das formações ideológicas nos discursos sobre o rural e sobre o seu desenvolvimento. A pesquisa das 300 palavras mais frequentes no conjunto dos PGC do PS e do PSD demonstrou algumas diferenças. A palavra *rural* surge entre as 300 mais frequentes apenas no conjunto dos programas do PS (256º lugar com 79 referências). Observa-se uma situação inversa no que diz respeito à palavra *agricultura*, que apenas surge na lista das 300 palavras mais frequentes nos PGC do PSD (291º lugar com 72 referências). A figura VI sintetiza a

média de ocorrências de certas palavras/ expressões compostas no conjunto dos PGC de cada formação partidária.

Figura VI. Média de ocorrências de palavras/ expressões compostas relacionadas com o rural por formação partidária



Os programas dos governos PSD refletem uma visão do mundo rural como espaço produtivo e, por isso, mais ligada à agricultura. Os PGC do PS apresentam um discurso sobre o rural mais associado à noção pós-produtivista de desenvolvimento, com base na diversificação de atividades e na sustentabilidade territorial. Embora metade dos PGC do PSD (X, XI e XII) coincida com as primeiras fases da aplicação da PAC em Portugal (aparentemente motivadora de um discurso mais centrado na agricultura e sua modernização), o facto é que nos posteriores PGC do PSD (XV, XVI e XIX) se observa o mesmo tipo de sobreposição entre aquela noção e a de rural.

5. Conclusão

Neste trabalho partimos da constatação das transformações ocorridas nas áreas rurais, especificamente em Portugal, para enquadrar o debate sobre a *política do rural* na *política* nacional, através da análise dos PGC entre 1985 e 2011, e refletir sobre a relativa novidade dos objetivos da Estratégia Europa 2020 na sua aplicação àquelas áreas. As transformações mencionadas estão sobretudo associadas às mudanças

observadas na atividade agrícola, quer pela via da sua modernização (em algumas áreas) quer devido ao declínio da sua relevância económica e social (noutras áreas). Especialmente nas áreas rurais periféricas, este declínio tem conduzido a processos de reconfiguração que prenunciam o *fim do rural* e a sua constituição como lugar de consumo, onde as atividades associadas ao turismo e ao lazer assumem particular relevância, num contexto de multifuncionalidade da agricultura. Estes processos têm bastante expressão em Portugal onde aproximadamente 50% do território continental pode ser qualificado como rural de baixa densidade.

Simultaneamente, as políticas europeias e nacionais têm impulsionado e traduzido as transformações referidas, sendo visível a passagem de um paradigma sectorial, centrado na agricultura, na sua modernização e produtividade (anterior aos anos 90) para uma abordagem territorial, assente na diversificação de atividades e na necessidade de promoção da redução das assimetrias, na sustentabilidade e na revitalização das áreas rurais. Apesar disto, as orientações políticas continuam a enfatizar o papel da atividade agrícola e a concentrar neste sector os esforços de investimento no mundo rural, situação também visível na Estratégia Europa 2020 e na articulação dos seus princípios e objetivos com os da PAC no horizonte 2020. Aquela estratégia visando a promoção de um crescimento económico *inteligente, sustentável e inclusivo* possui poucas referências aos territórios rurais. Por seu turno, a PAC (2014-2020) associa claramente o rural ao seu primeiro pilar (agricultura), menorizando as vertentes do segundo (desenvolvimento rural), refletindo a reduzida *novidade* dos discursos e condicionando as oportunidades para a sua concretização. Em Portugal, mercê das características de uma boa parte dos territórios rurais que os foram colocando numa posição de exclusão face ao tecido socioeconómico mais vasto, a operacionalização dos objetivos da Europa 2020 (designadamente a inclusão e a sustentabilidade) parece estar comprometida ou representar desafios adicionais.

A evidência produzida a partir da análise dos PGC permite identificar as tendências de transformação e os constrangimentos mencionados. Os dados permitem concluir pela existência de um discurso não homogéneo sobre o rural e o seu desenvolvimento, quer em termos do período temporal, quer em termos

ideológicos. O principal fator que parece condicionar os discursos *políticos* sobre a *política do rural* relaciona-se com as mudanças de paradigmas e abordagens no seio da UE. Nesta linha, se nos primeiros anos a seguir à adesão de Portugal à UE, os discursos seguiam de perto as orientações da PAC – modernização e melhoria das infraestruturas agrícolas – a partir do XIII PGC (1995) e na sequência das reformas operadas no âmbito daquela política, observa-se uma maior ênfase no desenvolvimento dos territórios rurais, num entendimento que, incluindo a atividade agrícola, a ultrapassa. Assim, começam a ser evidentes no discurso *político* nacional sobre o rural as visões pós-produtivistas, apelando à diversificação das atividades assente sobretudo nas funções de recreio e lazer e de proteção ambiental.

A análise efetuada na seção anterior demonstrou igualmente que a maior parte dos objetivos da nova PAC têm sido abordados nos PGC depois de 1995 (*e.g.* gestão sustentável das terras, promoção de energias renováveis, aumento da eficácia no uso dos recursos naturais, desenvolvimento das potencialidades das áreas rurais, apoio ao emprego rural e preservação do tecido social, assegurar a coesão social e territorial), reforçando, por um lado, a escassa novidade dos princípios da Estratégia da Europa 2020 (pelo menos na sua articulação com aquela política) e, por outro lado, evidenciando a descontinuidade entre o discurso e a prática política, que se reflete na persistência e agravamento dos problemas dos territórios rurais nacionais ao longo das últimas décadas. Em síntese, face aos *velhos* constrangimentos das áreas rurais portuguesas e à *antiga* e constante ineficácia operacional dos discursos sobre as mesmas, parece existir pouca *novidade* nos *novos* desafios colocados pela Estratégia Europa 2020.

6. Referências Bibliográficas

- Barreto, A. (2000). Portugal e a Europa: quatro décadas. In: Barreto, A. (org.) *A Situação Social em Portugal (1960-1999)*, Lisboa, ICS: 37-76.
- Batista, P. e Figueiredo, E. (2011). Caminhos Possíveis do Rural em Portugal: As prioridades do novo programa de desenvolvimento rural. In: Figueiredo, E. *et al.* (coord.), *O Rural Plural – Olhar o presente, Imaginar o futuro*, Castro Verde, Editora 100Luz: 275-290.

- Cloke, P. (2006). Conceptualizing Rurality. In: Cloke, P.; Marsden, T. e Mooney, P. H. (eds.) *Handbook of Rural Studies*, Londres, Sage Publications: 18-27.
- C.C.E. (1988). *The Future of Rural Society*. Bulletin of the European Communities, 4/88, Bruxelas.
- C.E (2010a). *A PAC no horizonte 2020: Responder aos desafios do futuro em matéria de alimentação, recursos naturais e territoriais* [http://ec.europa.eu/agriculture/cap-post-2013/communication/com2010-672_pt.pdf].
- C. E. (2010b). *Europe 2020 - A strategy for smart, sustainable and inclusive growth*, [<http://ec.europa.eu/eu2020/pdf/COMPLET%20EN%20BARROSO%20%20%20007%20-%20Europe%202020%20-%20EN%20version.pdf>].
- C. C. E. (1991). *The development and future of CAP: reflections paper to the EC Commission*. [http://ec.europa.eu/agriculture/cap-history/1992-reform/com91-100_en.pdf]
- Figueiredo, E. (2013). Entre a *McRuralização* e o Esquecimento: Que futuro para o mundo rural português? In: Silva, V.A. e Carmo, R. M. (orgs.). *Mundo Rural: Mito ou Realidade*, S. Paulo, Editora Annablume: 25-50.
- Figueiredo, E. (2011). Um rural cheio de futuros? In: E. Figueiredo, E. et al. (coord.), *O Rural Plural – olhar o presente, imaginar o futuro*, Castro Verde, 100Luz: 13-46.
- Figueiredo, E. (2008). Imagine there's no rural – the transformation of rural spaces into places of nature conservation in Portugal. *European Urban and Regional Studies*, Vol. 15 (2): 159-171.
- Figueiredo, E. (2003). *Um Rural para Viver, Outro para Visitar – o Ambiente nas Estratégias de Desenvolvimento para as Áreas Rurais*. Tese de Doutoramento, Aveiro, Universidade de Aveiro.
- Figueiredo, E. e Raschi, A. (2012). Immersed in Green? Reconfiguring the Italian Countryside through Rural Tourism Promotional Materials. In: Hyde, K.; Ryan, C. e Woodside, A. (Eds.). *Field Guide For Case Study Research In Tourism, Hospitality and Leisure*. Bingley, Emerald Publishers: 17-44.
- Halfacree, K. (2006). Rural space: constructing a three-fold architecture. In: Cloke, P.; Marsden, T. e Mooney, P. H. (eds.) *Handbook of Rural Studies*, Londres, Sage Publications: 44-62.
- Jollivet, M. (1997). Des campagnes paysannes au rural 'vert': naissance d'une ruralité postindustriel. In: Jollivet, M. (dir.) *Vers un Rural Postindustriel – Rural et Environnement en Huit Pays Européens*. Paris, L'Harmattan: 77-126.

- Marsden, T. (1995). Beyond agriculture? Regulating the new rural spaces. *Journal of Rural Studies*, 11: 285-296.
- Mormont, M. (1994). La agricultura en el espacio rural Europeo. *Agricultura y Sociedad*, nº 71: 17-49.
- Oliveira Baptista, F. (2011). Os contornos do rural. In: Figueiredo, E. et al. (Coord.), *O Rural Plural – Olhar o presente, Imaginar o futuro*, Castro Verde, Editora 100Luz: 49-58.
- Oliveira Baptista, F. (1993). *Agricultura, Espaço e Sociedade Rural*. Coimbra: Fora do Texto.
- Oliveira Baptista, F. (1996). Declínio de um tempo longo. In: Pais de Brito, J.; Oliveira Baptista, F. e Pereira, B. (Coord.) *O Voo do Arado*. Lisboa, MNE: 35-75.
- Oliveira Baptista, F. (2006). O Rural depois da Agricultura. In: Fonseca, M. L. (Coord.), *Desenvolvimento e Território – Espaços Rurais Pós-agrícolas e os Novos Lugares de Turismo e Lazer*. Lisboa, CEG: 85-100.
- Oliveira Baptista, F. et al. (2004). Rural e Agricultura. Comunicação apresentada ao *II Congresso de Estudos Rurais – Espaços Rurais Periféricos*. Angra do Heroísmo: Universidade dos Açores.
- Ramos-Real, E. (1995). De la crisis a la regeneración rural. In: SPER (Org.) *Actas do III Colóquio Hispano-Português de Estudos Rurais*, Lisboa, SPER: 125-149.
- Silva, S. e Carvalho, P. (2011). Programas e sistemas de incentivos europeus com incidência na actividade turística em espaço rural. O exemplo do PRIME (Portugal, 2000-2006). In: Figueiredo, E. et al. (Coord.), *O Rural Plural – Olhar o presente, Imaginar o futuro*, Castro Verde, Editora 100Luz: 315-328.
- Törő-Dunay, A. (2011). Development of rural areas through the CAP 2020 and Europe 2020 strategies. *Problems of World Agriculture*, 11(3): 161-169.
- Zhou, Q. e DeSantis, R. (2005). Usability issues in city tourism website design: a content analysis. In *2005 IEEE International Professional Communication Conference Proceedings*, IEEE, 789-796.

TEMA

Estratégias 'Inteligentes'

O modelo de cidade criativa enquanto sistema privilegiado na aplicação da Estratégia Europa 2020

The creative city model as a privileged system in the application of Europe 2020 Strategy

Joana Santos

Comunidade Intermunicipal do Médio Tejo, Portugal, joanaffsantos@gmail.com

Resumo

As cidades europeias desempenham atualmente um papel determinante para o desenvolvimento futuro da Europa, assente na coesão económica, social e territorial. Neste âmbito, as cidades criativas assumem-se como um sistema privilegiado para alcançar o crescimento inteligente, sustentável e inclusivo previsto na Estratégia Europa 2020, através de uma economia baseada na criatividade, conhecimento e inovação, com vista a um desenvolvimento urbano sustentável.

Palavras Chave: Cidade Criativa/ Estratégia Europa 2020/ Desenvolvimento Urbano Sustentável

Abstract

European cities currently play a decisive role for the future development of Europe based on economic, social and territorial cohesion. In this context, creative cities are assumed as a privileged system to achieve smart, sustainable and inclusive growth set out in the Europe 2020 Strategy, through an economy based on creativity, knowledge and innovation, in order to sustainable urban development.

Keywords: Creative City/ Europe 2020 Strategy/ Sustainable Urban Development

1. Introdução

Desde sempre as cidades revelaram algumas evidências criativas ao longo da sua história, quer fossem para definir estratégias coadunadas com os diferentes desafios que lhes eram colocados, quer apenas se apresentassem como uma ferramenta de auxílio à gestão da Urbe. Essas características revelaram-se como contributo para um desenvolvimento mais sustentável da cidade, ou não fosse a criatividade, um olhar visionário expresso nas ações dos Homens, de um modo original.

Contudo, a mudança do paradigma civilizacional, preconizada pela passagem da Sociedade Industrial para a Sociedade da Informação, que provocou, entre outras, alterações na estrutura da cidade, levou à aplicação de respostas que, auxiliadas pela criatividade e pela inovação, permitiram encontrar soluções tidas como mais eficientes e adequadas às novas características desta sociedade moderna.

Atualmente o modelo de desenvolvimento europeu enfrenta grandes desafios, aos quais as cidades terão, uma vez mais, de dar respostas, tornando-se pertinente perceber em que medida as cidades criativas, enquanto modelos de gestão territorial criativos, poderão acionar positivamente o cumprimento da Estratégia Europa 2020, assim como contribuir para a sua sustentabilidade.

2. Evolução do modelo de Cidade

A cidade, enquanto entidade viva e mutável, tem evoluído ao longo dos tempos numa incessante procura de adequação e reação às mudanças internas e externas que vão ocorrendo a nível local, regional, nacional e internacional, com consequências evidentes para o seu território e o seu quotidiano. Perante esta certeza é relevante perceber o percurso da cidade e a sua adaptação a estas mudanças.

Até ao século XVIII, o modelo de cidades assentou no comércio, modelo esse que sofreu uma viragem com a Revolução Industrial, a qual concedeu à fábrica uma importância central na configuração das cidades. O período industrial vingou desde o final do século XVIII até às primeiras décadas do século XX, tendo-se “ (...) assistido à ascensão da cidade industrial paralelamente a um inevitável processo de urbanização e fuga das populações para as cidades (que sustentavam a indústria), dando origem a uma especialização funcional e social dos espaços” (CRUZ e PINTO, 2008, p.4).

Com a crise petrolífera dos anos 70 do século XX, houve uma desaceleração da cadência do crescimento das cidades, rompendo com o paradigma da cidade industrial e do “Fordismo”, enquanto modelo caracterizante da atividade económica. Já na década de 80 a economia ganha um novo fôlego, verificando-se um processo de reestruturação de várias cidades, que permitiu a consolidação da identidade própria desses locais (*Idem, Ibidem*).

No processo, também denominado de “era pós-industrial”, a sociedade e a economia do conhecimento operaram cada vez mais transformações em algumas cidades, com o advento de novas formas de comunicação e de acesso à informação, da economia dos serviços (complementando, e em parte substituindo a economia industrial), e também do estímulo do fluxo de capitais, entre outros elementos, que criam novas condições para uma cidade pós-industrial assente no reconhecimento do capital humano, quer em termos sociais, quer económicos (REIS, 2009b, p. 236).

Nos finais da década de 80, início dos anos 90, as novas tecnologias e o impulso da globalização produzem fortes impactos na cultura e no espaço, criando opiniões díspares sobre os seus efeitos, por um lado: *i)* o da massificação da cultura, homogeneizando as culturas locais, e por outro, *ii)* o da redução da exclusão cultural, permitindo novas formas de criação, produção, distribuição e consumo, bem como a facilidade de acesso em condições similares às diferentes culturas existentes. Contudo, o acesso às tecnologias digitais continua confinado às pessoas e às regiões com as capacidades financeiras e infraestruturais de comunicação que permitem o seu uso (*Idem, p.236-237*).

Em suma, ao longo dos tempos, as características das cidades foram sofrendo alterações, adotando uma dimensão particular a cada contexto histórico, social, económico, político e cultural. Nesta evolução contínua e sistemática das cidades, que assumem tipologias cada vez mais diversificadas e complexas, o modo de produção e as relações sociais constituem os principais responsáveis pela transformação das cidades ao nível da ocupação do território e desenvolvimento humano.

2. 1. Transição do modelo tradicional de cidade para o modelo criativo

Na evolução do modelo de cidade, e paralelamente ao percurso já apresentado previamente, a relação com o espaço também se foi alterando, passando-se da vivência presencial para a vivência digital, com as novas tecnologias a encurtarem as ligações entre territórios e pessoas. Para além disso, houve uma revisão dos paradigmas económicos, na procura de novos modelos para o crescimento económico e socio-ambiental das cidades. Este foi um fenómeno

caracterizador da sociedade pós-industrial e pós-moderna, “(...) cuja âncora de discussão e apropriação tem como eixo o reconhecimento de que a cultura alimenta uma nova economia e coloca-se, na actualidade, como pilar para o desenvolvimento da sociedade, na era do conhecimento” (MARINHO, 2009, p.251).

Com este novo modelo, da utilização da cultura como vetor de desenvolvimento económico e social pelas cidades, emerge em 1994, na Austrália, um novo sector, o das indústrias criativas, o qual ganhou visibilidade crescente no Reino Unido em 1997, tornando-se numa tendência a nível internacional na primeira década do século XXI. Estas indústrias são compreendidas como o conjunto de sectores que têm por base a criatividade humana, abrangendo a arte, o artesanato, as indústrias culturais e os ramos económicos que absorvem criatividade e cultura para conceder funcionalidade, como por exemplo a moda, o design, a arquitetura, a publicidade, o software, entre outros (REIS, 2009b, p.238).

De acordo com o *Department for Culture, Media and Sport* (DCMS), do Reino Unido, uma entidade de referência no sector das indústrias criativas, estas “*caracterizam-se por terem origem na criatividade, competência e talento individuais e o potencial para criarem riqueza, gerando emprego e explorando a propriedade intelectual*” (AGÊNCIA INOVA/CULTDIGEST, 2008, p.4-5). Neste âmbito, o DCMS reconhece treze categorias de indústrias criativas:

- publicidade; cinema e vídeo; arquitetura; música; mercados de arte e de antiguidades; artes performativas (teatro, ópera, dança, música ao vivo, mímica e circo); jogos de computador e de vídeo; publicações; artesanato; software; design; televisão e rádio; e design de moda. Existem outras definições que envolvem tecnologia de ponta, como a investigação em ciências da vida ou engenharia, o desporto e o turismo cultural (*Idem, Ibidem*).

Importa, contudo, fazer uma distinção clara entre indústrias culturais (vistas numa perspetiva de cadeia de negócio, e típica da economia da cultura), e as indústrias criativas (vistas na perspetiva de cadeia de criatividade cultural), e inseríveis, também, na economia da cultura. Neste âmbito, as indústrias culturais são produção e as indústrias criativas são inovação. Esta distinção pode ser sintetizada da seguinte forma: *i)* indústrias culturais – produção (produtos comercializáveis) e *ii)* indústrias criativas – inovação na produção (transversalidade e “cimento” das indústrias culturais).

Tendo em conta a diversidade de sectores que estas indústrias abrangem, coube a cada cidade definir os seus próprios sectores criativos, como base de uma estratégia económica e de desenvolvimento.

Posteriormente, e em paralelo à reflexão sobre a evolução do modelo de cidade, surge o conceito de economia criativa, a qual aborda as indústrias criativas e os seus impactos nos diversos sectores da economia defendendo que, embora se possam copiar produtos e serviços, a criatividade não é suscetível de ser copiada, pelo que a criatividade, enquanto fator diferenciador, poderia estar na base competitiva da economia de uma região ou país. Foi também nesta conjuntura que posteriormente surgiu o debate sobre cidades criativas (REIS, 2009b, p.238), um conceito em constante transformação, tendo em conta que reflete realidades muito distintas entre si.

Neste contexto, atualmente pode falar-se de um “Movimento pelas Cidades Criativas”, no entanto, a origem das ideias primordiais sobre este tema teve início na década de 80 do século XX (LANDRY, 2009, p.7). Nesta altura, os temas debatidos eram a cultura, as artes, o planeamento cultural, os recursos culturais e as indústrias culturais, sendo que o elemento-chave, desde o início deste percurso, se prendeu com o facto de a comunidade artística começar a justificar o seu valor económico, tendo sido crucial o surgimento dos estudos de impacto económico para perceber esta realidade. Esta trajetória começou nos Estados Unidos da América e posteriormente no Reino Unido e Austrália, tendo-se estendido à Europa em 1990 (*Idem, Ibidem*). Paralelamente, desde 1970, a United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (UNESCO) e o Conselho da Europa já haviam iniciado o estudo das indústrias criativas em geral (*Idem, Ibidem*).

Como síntese da evolução do modelo de cidade, no quadro 1 apresentam-se algumas das principais características diferenciadoras entre os dois modelos: a tradicional e a criativa.

MODELO DE CIDADE TRADICIONAL	MODELO DE CIDADE CRIATIVA
Políticas de desenvolvimento local/regional	Políticas integradas de desenvolvimento local/regional
Planeamento e gestão Urbana	Planeamento e gestão urbana integrada
Urbanismo e arquitetura	Urbanismo funcional e arquitetura inovadora
Conexões verticais, hierárquicas	Conexões horizontais, não hierárquicas
Políticas sectoriais de apoio à cultura, com a oferta limitada de atividades	Políticas culturais e oferta diversificada de atividades
Economia	Economia da Cultura e do Conhecimento
Gestão das empresas e organizações	Gestão criativa das empresas e organizações
Marketing territorial	Marketing territorial e <i>Branding</i>
Gestão pública dos bens culturais	Inovação tecnológica, criatividade artística e boa gestão empresarial dos produtos

	culturais
Criatividade pouco incentivada e reconhecida	Estímulo à criatividade e seu reconhecimento
Visão dominante do sector público, apartada do sector privado e sociedade civil	Construção de uma visão partilhada – sector público, sector privado e sociedade civil
Classe institucional	Classe criativa

Quadro 1 – Características do Modelo de Cidade Tradicional e Modelo de Cidade Criativa.

2.2 Características e evolução do modelo de Cidade Criativa

A cidade criativa, enquanto organismo dinâmico e em constante mutação, reveste-se de uma complexidade de características próprias profundas, às quais, através do seu próprio processo de desenvolvimento, vão sendo adicionados novos atributos que contribuem para que a mesma possa ir respondendo aos desafios que todos os restantes atores lhe vão colocando, nomeadamente: Governo, Sector Privado, Organizações e Sociedade Civil.

Importa, todavia, perceber quais são os requisitos e condições intrínsecas que uma cidade deverá conter para ser designada de criativa, pelo que se apresentam, no Quadro 2, várias propostas de alguns autores que identificam esses fatores/características-chave:

3 T's de Richard Florida	Talento, Tecnologia e Tolerância
3 C's de Charles Landry	Cultura, Comunicação e Cooperação
Verhagen	Limpa, Verde e Segura
Howkins	Aprendizagem, Colaboração e Novidade
Strickland	Justiça, Igualdade e Diversidade
Kageyama	Funcional, Segura, Confortável e Festiva
Fonseca e Urani	Conexões, Cultura e Inovações
Lerner's	Sustentabilidade, Mobilidade e Solidariedade
Pardo	Exercício livre da Cidadania, Ambientes socialmente complexos, Áreas culturalmente dinâmicas, qualidade de vida democrática e Segurança

Quadro 2 – Requisitos e condições intrínsecas para que uma cidade seja considerada criativa.

Fonte: REISa, 2009, p. 17.

A partir desta pequena síntese, pode concluir-se que existem fatores similares e concordantes entre os diversos autores. Não obstante, para que uma cidade criativa seja bem sucedida, para além de reunir estes elementos, expressos no quadro 2, necessita de ter por base uma boa

Governança, apoiada numa estratégia de longo prazo, que seja capaz de gerar consenso e confiança (REIS, 2009a, p.18).

Desta forma e atendendo ao percurso evolutivo das cidades criativas, apresenta-se no Quadro 3, uma súmula desse percurso, numa ordem cronológica, através de um resumo das diferentes abordagens que vários autores realizaram sobre esta temática, nomeando alguns exemplos de cidades que foram sendo objeto de estudos e estratégias.

PERÍODO	AUTORES	ABORDAGENS	IDEIAS- CHAVE
1983/84	Nick Garnham	Criou uma unidade de indústrias criativas, colocando-as na agenda política urbana. A partir de 1984, a “Community Media Association” - (Associação da Comunidade dos Media, criada no Reino Unido em 1983 (CMA, n.d.) – trabalhou com este autor desenvolvendo vários estudos, realçando o poder e o potencial das indústrias criativas em cidades como Londres, Manchester, Birmingham, Edimburgo , entre outras.	- Poder e potencial das indústrias criativas.
1983/85	Gunnar Törnqvist e Ake Andersson	Abordavam o contexto do Conhecimento, Criatividade e Desenvolvimento Regional, e atribuíam especial atenção ao papel do “creative milieu” (meio criativo), conceito desenvolvido por Törnqvist, o qual possui três parâmetros-chave: informação transmitida entre as pessoas; Conhecimento; competência em determinadas atividades relevantes; e criatividade (a criação de algo novo como resultado das restantes três atividades). Estes parâmetros foram utilizados por Andersson em 1985, que publicou um importante contributo sobre criatividade e desenvolvimento de cidade usando Estocolmo como estudo de caso.	- Conhecimento, Criatividade e Desenvolvimento Regional. - Importância do Meio Criativo.
1988	British American Arts Association	Realização de duas conferências internacionais, uma em Glasgow subordinada ao tema: “Arts and the Changing City: An Agenda for Urban Regeneration” e outra em Melbourne, intitulada de “Creative City”.	- Regeneração Urbana; - Cidade Criativa.
1989	Charles Landry	Escreveu “Glasgow – the creative city and its creative economy”, que constituiu uma das primeiras estratégias criativas urbanas, focando a cidade enquanto organismo criativo, bem como uma ferramenta para o desenvolvimento de sectores criativos como o design ou a música. Este autor publicou posteriormente, em 1991,	- Cidade enquanto organismo criativo e ferramenta para o desenvolvimento

		uma abordagem semelhante aplicada a Barcelona .	o de sectores criativos como o design ou a música.
1994	Paul Keating	Publicou o livro <i>“Creative Nation”</i> que incide sobre a política cultural na Austrália, assinalando a abertura deste continente ao mundo e o seu orgulho como “fábrica” multicultural, encarando a cultura como um recurso para a identidade e a economia. Foi a primeira vez que um país se focalizou sobre esta matéria.	- Cultura como um recurso para a identidade e a economia.
1994	Comedia + Klaus Kunzman	Encontro em Glasgow entre cinco cidades alemãs (Colónia, Dresden, Unna, Essen, Karlsruhe) e cinco cidades britânicas (Bristol, Glasgow, Huddersfield, Leicester e Milton Keynes) para explorar a criatividade urbana. O resultado deste encontro foi o estudo <i>“The Creative City in Britain and Germany”</i> .	- Criatividade Urbana.
1995	Charles Landry + Franco Bianchini	Lançamento do livro <i>“The Creative City”</i> . Esta publicação, e a mencionada na alínea anterior, ampliaram a noção de cidade criativa mais distanciada dos seus focos exclusivamente artístico e de economia criativa. Este livro abordou temas como dinâmicas organizacionais para promover a criatividade, o que é o meio criativo e como encorajá-lo, bem como qual o papel da História e tradição na criatividade. Charles Landry continuou envolvido em várias estratégias de cidades ou regiões criativas em locais como Liverpool, Krakow, Joanesburgo ou Adelaide (Sul da Austrália).	- Dinâmicas organizacionais para promover a criatividade. - Importância do Meio Criativo. - Papel da História e tradição na criatividade.
1999	Ken Robinson’s	Publicou a obra <i>“All Our Futures: Creativity, Culture and Education”</i> lembrando a importância do sistema educacional no modo como nos tornamos criativos. Em 2001 lançou o livro <i>“Out of our minds: Learning to be creative”</i> o qual teve igualmente um forte impacto, semelhante ao anterior, destacando a relevância do sistema educacional para o desenvolvimento da criatividade.	- Importância do sistema educacional para o desenvolvimento da criatividade humana.
2000	Charles Landry	Publicou a obra <i>“The Creative City: A toolkit for urban innovators”</i> , descrevendo um novo mundo urbano a evoluir com suporte em princípios diferentes dos que foram aplicados nas cidades industrializadas.	- Novo mundo urbano diferente do industrializado;
2001	John Howkins	Lançou o livro <i>“The Creative Economy”</i> atribuindo um enfoque sobre as novas fontes de criação de riqueza e em como as pessoas podem fazer dinheiro através das ideias. Este autor	- Economia Criativa. - Novas fontes

		prosseguiu estas reflexões na publicação seguinte do livro <i>“Creative Ecologies: Where Thinking is a proper job”</i> , em 2009.	de criação de riqueza: como fazer dinheiro através das ideias.
2002	Richard Florida	Publicou a obra <i>“The Rise of the Creative Class”</i> na qual descreveu uma nova classe de trabalhadores com conhecimento, que designou de classe criativa, os quais estão a conduzir à criação de riqueza nas cidades, afirmando que as cidades, para serem bem sucedidas, necessitavam de atrair este grupo. Este autor sublinhou ainda o <i>“feeling”</i> destes locais, nos quais as artes, o bom Design, a cultura do ócio/da ida ao café e o acesso a parques, são elementos que desempenham um importante papel nestas cidades. Relembrou também aos decisores que as cidades necessitam de criar um ambiente atrativo para as pessoas, assim como um clima para o negócio, motivo pelo qual as cidades atualmente anseiam por atrair este talento móvel (classe criativa). Florida continuou o seu trabalho publicando posteriormente outros livros como <i>“Whose your City”</i> , cujo subtítulo <i>“How the Creative Economy is Making Where to Live the Most Important Decision of Your Life”</i> descreve como uma cidade se adequa às ideias mencionadas anteriormente.	- Classe Criativa. - Ambiente Criativo para captação de talentos.

Quadro 3 – Quadro-resumo do percurso evolutivo das cidades criativas.

Fonte: SANTOS, 2011, p. 30-31.

Estas obras possuem diferentes focos, e são importantes para o estudo do modo como se tem processado a evolução estrutural das cidades, uma vez que são apresentadas visões prospetivas em quase todas estas bibliografias, refletindo o interesse por esta temática, concretamente sobre os lugares, espaços, cidades ou regiões criativos, interesse que se alastrou a toda a Europa, Américas, Ásia e Austrália.

3. Desenvolvimento Urbano Sustentável

Atualmente, por toda a Europa, verifica-se um crescente interesse na implementação eficaz de políticas urbanas sustentáveis, um processo que já decorre há mais de duas décadas e que tem conduzido a um consenso europeu sobre os princípios do desenvolvimento urbano sustentável, conceito que *“associa às medidas destinadas a promover o desenvolvimento económico das cidades e das áreas urbanas em geral, medidas destinadas a reduzir a pobreza*

e a exclusão social, a reduzir as disparidades espaciais e sociais intra-urbanas, a reduzir os problemas ambientais e a reforçar a qualidade do ambiente urbano como factor de atractividade, no quadro de uma abordagem integrada, assegurando a sustentabilidade futura das cidades, do ponto de vista económico, social e ambiental” (QREN, 2010).

3.1 A dimensão urbana na política regional da União Europeia

A dimensão urbana, pela sua importância no futuro das cidades, e cumulativamente da Europa, tem sido integrada em diversas iniciativas e projetos comunitários, o que tem possibilitado aos Estados Membros e regiões conceber, programar e executar operações de desenvolvimento urbano integrado adaptadas às respetivas cidades. Na Figura 1 é apresentado o percurso evolutivo, desde a inclusão, consolidação e reforço da dimensão urbana na política regional da União Europeia:

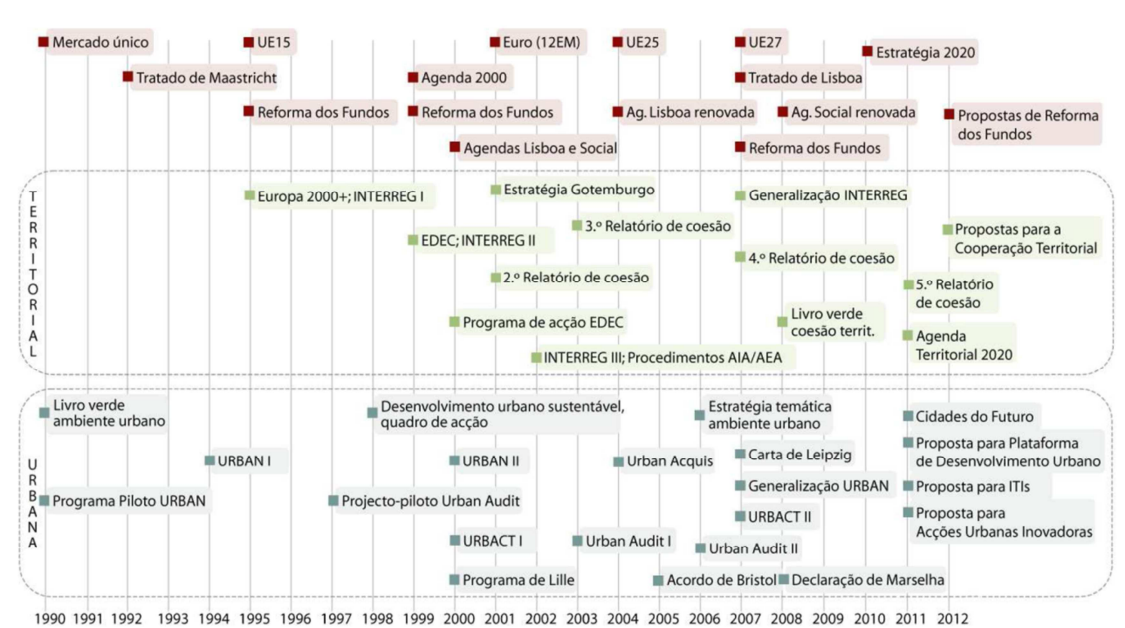


Figura 1 - A dimensão urbana na política regional da União Europeia (1990-2012).

Fonte: CAMPOS e PINHO, 2012, p. 7

3.2 Desafios atuais colocados às cidades

A Europa enfrenta atualmente grandes desafios que justificam uma mobilização à escala europeia, na qual as cidades se apresentam enquanto atores decisivos. Estes desafios manifestam-se a vários níveis:

a) *Decréscimo demográfico* - verificando-se uma tendência geral de envelhecimento da população, uma vez que a população com idade igual ou superior a 60 anos está a aumentar a uma cadência de mais de 2 milhões de pessoas ano, quase o dobro da taxa observada até há cerca de três anos, prevendo-se também que a partir de 2014 a população em idade ativa (20-64 anos) comece a diminuir. Por outro lado, a Organização das Nações Unidas antevê que, no período 2009-50, se verifique um aumento da população urbana na Europa abaixo dos 10%, e que o conjunto da população europeia diminua a partir de 2025 (UNIÃO EUROPEIA, 2011, p.15).

b) *Estagnação Económica* – a Europa enfrenta um declínio ao nível do seu crescimento económico, motivado pela perda de empregos na indústria transformadora, a qual é difícil de equilibrar com a criação de novos empregos altamente qualificados e mais competitivos. A desaceleração económica está também a colocar em causa o atual modelo de crescimento, que não consegue criar novos postos de trabalho, bem como manter os existentes levando ao aumento do desemprego (*Idem*, p. 19).

c) *Progressivo esgotamento dos recursos naturais* - verifica-se o progressivo esgotamento dos recursos naturais devido a uma utilização não sustentável dos mesmos e da energia, bem como o aumento da expansão urbana e da conseqüente segregação territorial (*Idem*, p. 26-27).

d) *Polarização Social* - Com menos oportunidades de trabalho, surge o risco de uma polarização social crescente, devido às diferenças de rendimentos, desigualdades no acesso à habitação, aumento da marginalização social, entre outros, o que coloca grandes desafios à coesão social (*Idem*, p. 22).

d) *Dificuldade na definição das trajetórias próprias de desenvolvimento* – devido à dependência que as cidades têm relativamente às políticas económicas e aos paradigmas de desenvolvimento a nível nacional, o que torna as cidades mais vulneráveis face às alterações que se vão sucedendo (*Idem*, p. 22).

Estes são alguns dos desafios que colocam à prova o modelo europeu de desenvolvimento urbano, ameaçando os seus pilares de sustentação: a coesão económica, social e territorial e a sua sustentabilidade.

4. Estratégia Europa 2020

Perante estes desafios a União Europeia lançou a Estratégia Europa 2020 que fomenta o crescimento da União Europeia e tem como pretensão torná-la numa “economia inteligente, sustentável e inclusiva”, três prioridades que deverão ajudar esta organização e os seus Estados-Membros a atingir níveis elevados de emprego, produtividade e coesão social (EUROPEAN COMMISSION, 2011). A este nível, a União Europeia definiu cinco objetivos ambiciosos em matéria de emprego, inovação, educação, inclusão social e clima/energia que deverão ser alcançados até 2020.

4.1 Prioridades, Objetivos e Iniciativas

No âmbito da Estratégia Europa 2020 existe uma grande expectativa quanto ao desempenho das cidades europeias na execução e cumprimento da mesma, patente no reforço da valorização da dimensão urbana no quadro da estratégia de crescimento da União Europeia, nomeadamente ao nível dos três vetores fundamentais de crescimento assumidos (UNIÃO EUROPEIA, 2011, p.6):

a) Crescimento inteligente: desenvolver uma economia baseada no conhecimento e na inovação - Importa destacar que a maior parte da população com educação superior se concentra nas cidades, nas quais os indicadores de inovação, como o número de patentes, demonstram que existe uma maior atividade de inovação do que no conjunto dos países.

b) Crescimento sustentável: promover uma economia mais eficiente em termos de utilização de recursos, mais ecológica e mais competitiva - As cidades são determinantes, enquanto atores intervenientes no processo, para atingir um crescimento sustentável, devendo para isso fomentar um desenvolvimento urbano que as torne “*cidades ecológicas, compactas e eficientes do ponto de vista energético*”.

c) Crescimento inclusivo: fomentar uma economia com níveis elevados de emprego que assegura a coesão social e territorial - A exclusão e a segregação sociais são fenómenos predominantemente urbanos, na medida em que é nas cidades que se concentram a maior parte dos empregos, mas também taxas de desemprego elevadas. Neste âmbito, as cidades devem fomentar o aumento da taxa de participação no mercado de trabalho, a aquisição de qualificações e ajudar na luta contra a pobreza e “*podem contribuir para o crescimento inclusivo, nomeadamente através da luta contra a polarização social e a pobreza, evitando a segregação de grupos étnicos e debruçando-se sobre as questões ligadas ao envelhecimento*”.

Os cinco objetivos da Estratégia Europa 2020 são apresentados no Quadro 4:

Emprego - Aumentar a taxa de emprego da população com idade entre 20 e 64 anos do nível atual de 69 % para, pelo menos, 75 %.
I&D/ Inovação - Atingir o objetivo de investir 3 % do PIB em I&D, em especial melhorando as condições do investimento em I&D pelo sector privado, e desenvolver um novo indicador para acompanhar a inovação.
Alterações Climáticas/Energia - Reduzir as emissões de gases com efeito de estufa em, pelo menos, 20 % relativamente aos níveis de 1990 ou em 30 %, se as condições o permitirem, aumentar para 20 % a parte das energias renováveis no nosso consumo final de energia e aumentar em 20 % a eficiência energética.
Educação - Reduzir a percentagem de jovens que abandonam prematuramente a escola para 10 %, relativamente aos atuais 15 %, e aumentar a percentagem da população com idade entre 30 e 34 anos que completou estudos superiores de 31 % para, pelo menos, 40 %.
Pobreza/Exclusão Social - Reduzir em 25 % o número de europeus que vivem abaixo dos limiares de pobreza nacionais, o que permitirá tirar da situação de pobreza 20 milhões de pessoas

Quadro 4 - Objetivos da Estratégia Europa 2020. Fonte: NORTE EM REDE, 2010, p.10

Para atingir estes objetivos, a Comissão Europeia propõe uma agenda Europa 2020 que consiste em sete iniciativas emblemáticas:

CRESCIMENTO INTELIGENTE	CRESCIMENTO SUSTENTÁVEL	CRESCIMENTO INCLUSIVO
3 INICIATIVAS	2 INICIATIVAS	2 INICIATIVAS
INOVAÇÃO Iniciativa emblemática da UE “Uma União da Inovação” para melhorar as condições gerais e o acesso ao financiamento para a investigação e inovação, para reforçar a cadeia de inovação e acelerar os níveis de investimento em toda a União.	CLIMA, ENERGIA E MOBILIDADE Iniciativa emblemática da UE “Uma Europa eficiente em termos de recursos” destinada a contribuir para dissociar crescimento económico da utilização dos recursos, através da descarbonização da economia, do aumento da utilização das fontes de energia renováveis, da modernização do sector dos transportes e da promoção da eficiência energética.	EMPREGO E QUALIFICAÇÕES Iniciativa emblemática da UE “Agenda para novas qualificações e novos empregos” para modernizar os mercados de trabalho, facilitando a mobilidade da mão-de-obra e o desenvolvimento das qualificações ao longo da vida, com vista a aumentar a participação no mercado de trabalho e a estabelecer uma melhor correspondência entre a oferta e a procura.
EDUCAÇÃO Iniciativa emblemática da UE “Juventude em Movimento” para melhorar os resultados os sistemas de ensino e reforçar a capacidade de atração internacional do ensino superior da Europa.	COMPETITIVIDADE Iniciativa emblemática da UE “Uma política industrial para a era da globalização” para melhorar o ambiente empresarial, especialmente para as PME, e para apoiar o desenvolvimento de uma base industrial sólida e sustentável, suscetível de enfrentar a concorrência mundial.	LUTA CONTRA A POBREZA Iniciativa emblemática da UE “Plataforma europeia contra a pobreza” para que a coesão social e territorial permita assegurar uma ampla distribuição dos benefícios do crescimento e do emprego e para que as pessoas em situação de pobreza e de exclusão social possam viver dignamente e participar ativamente na sociedade.

Quadro 5 – Iniciativas Emblemáticas da Estratégia Europa 2020. NORTE EM REDE, 2010, p.10

Neste novo cenário de evolução da Urbe e dos pressupostos basilares que sustentam o modelo das cidades criativas, enquanto modelo de gestão territorial criativo, estas cidades encontram-se providas de características favoráveis que as tornam mais aptas na implementação e resposta às linhas orientadoras da Estratégia 2020.

4.2.1 Cidades Criativas – um modelo privilegiado

Na atual economia do conhecimento, as cidades competem entre si pela atração e fixação de habitantes, talentos, empresas e visitantes, o que coloca um grande ênfase nas suas características locais específicas, na sua atratividade e na sua imagem, fatores que as distinguem das restantes nesta competição. Neste contexto “(...) *the hefty inter-city competition for knowledge and innovation requires that they become “creative cities”*” (HOSPERS, 2003, p.262). Assim, na atual conjuntura competitiva é solicitado às cidades que se tornem criativas e que encontrem soluções inovadoras e criativas para os seus problemas e desafios e é aqui que as diferenças se tornam mais evidentes entre o modelo tradicional e o modelo criativo de cidade.

Contributo das cidades criativas para um crescimento inteligente

As cidades criativas promovem um ambiente tolerante, propício à atração e retenção de pessoas criativas que possam estimular o conhecimento, a tecnologia, a inovação e, por estas vias, reforçar o crescimento económico, revertendo-se em soluções criativas propulsoras de transformações urbanas e sociais positivas.

Ao colocar as tecnologias da comunicação e informação ao serviço da vida urbana, as cidades criativas promovem uma vivência mais facilitada às suas populações, recorrendo à tecnologia como um meio e não como um fim em si mesmo, promovendo o conhecimento coletivo e a inovação.

Neste domínio, ao democratizarem a informação com novos sistemas de tecnologia de informação e comunicação favorecem a formação de comunidades participativas, bem como de “(...) *e-governance: serviços de governo inteligente mais ágeis, transparentes e eficientes* (...)” (LEITE, 2012, p. 9), pelo que, desta forma, as cidades criativas, enquanto *smart cities*, contribuem para incentivar a otimização da vida urbana. A eficácia deste processo depende do desenvolvimento de comunidades autónomas e autossuficientes, mais ligadas entre si, numa interdependência assente num diálogo constante entre o poder público, o privado e a sociedade civil. Para isso, as cidades criativas impulsionam a disponibilização de espaços criativos (como por exemplo, incubadoras, espaços de co-working e fab labs) dispersos pelo território onde as pessoas possam partilhar conhecimentos, “saber fazer”, experiências, etc.

Por outro lado, a aposta destas cidades na criatividade e na inovação é igualmente visível no seu apoio ao desenvolvimento das indústrias culturais e criativas. Neste âmbito, e ao nível do

crescimento inteligente, a Estratégia Europa 2020 dirige duas das suas iniciativas emblemáticas a estas indústrias, nomeadamente: "Agenda Digital" e "União da Inovação":

a) "Agenda Digital"

A "Agenda Digital" é essencialmente focada em questões consideradas importantes para a Indústria das Tecnologias da Informação e Comunicação (TIC) sendo, contudo, de realçar que o tamanho dos setores cultural e criativo é equivalente ao setor das TIC na Europa, e que este último é muito dependente de conteúdos culturais para desenvolver os seus serviços, enquanto o primeiro é bastante dependente do último para a proteção da sua propriedade intelectual, pelo que existe uma relação de interdependências entre estes setores que a Europa deverá considerar (KEA, 2011, p.3).

Sector	GDP	Annual Market Value
ICT	5%	€ 660 billion
CULTURE /Creative	3% (2003)	€ 654 billion (2003)

Quadro 6 - Setores de TIC e Setores Cultural e Criativo na Europa em 2006. Fonte: KEA, 2011, p.3)

Neste sentido, e neste contexto, os aspetos não tecnológicos da inovação, e em particular o papel dos setores cultural e criativo para a inovação económica e social das cidades não poderá ser descurado.

"Cultural and creative industries are in a strategic position to promote smart, sustainable and inclusive growth in all EU regions and cities, and thus contribute fully to the Europe 2020 Strategy, which is the EU's growth strategy for the coming decade" (EUROPEAN UNION, 2012, p.3). Neste campo, importa também destacar o Programa "Europa Criativa", um projeto de apoio aos sectores cultural e criativo da Europa a partir de 2014, proposto pela Comissão Europeia, em novembro de 2011. Este programa nasce da necessidade da Europa investir mais nestes dois sectores, visando a salvaguarda e promoção da diversidade cultural e linguística, assim como o reforço da competitividade destes sectores para que possam fortalecer o seu potencial e, assim, contribuir para as metas da Estratégia Europa 2020. Enquanto fatores de coesão social e territorial, as indústrias culturais e criativas são também uma força motriz da criatividade e inovação, com efeitos positivos sobre a economia das cidades criativas e sobre a sociedade como um todo, contribuindo para um crescimento inteligente dos territórios.

b) “União da Inovação”

Na “União da Inovação” a Comissão Europeia refere ““We must pursue a broad concept of innovation, both research-driven innovation and innovation in business models, design, branding and services that add value for users and where Europe has unique talents”. “The creativity and diversity of our people and the strength of European creative industries, offer huge potential for new growth and jobs through innovation, especially for SMEs” (KEA, 2011, p.4). Estas afirmações refletem uma mudança na forma de pensar a inovação, considerando a inovação não tecnológica, a qual faz muitas vezes a diferença ao nível do mercado (*Idem, Ibidem*).

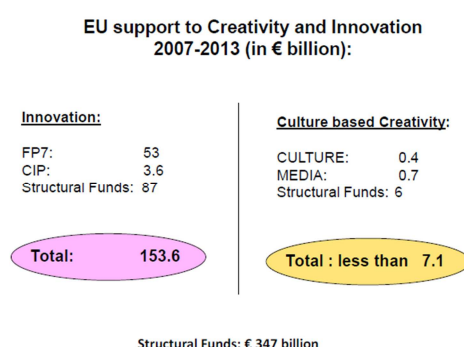


Figura 2 – Apoio da União Europeia para a Criatividade e Inovação- 2007-2013 (KEA, 2011, p. 5)

No apoio da União Europeia para a criatividade e inovação existe ainda uma enorme discrepância nos valores atribuídos à inovação e à criatividade (Figura 2). Por este motivo deverá existir um maior apoio financeiro à inovação não tecnológica, bem como mais investimento nas indústrias culturais e criativas na medida em que “*The new economy is an economy of experience. It is an economy of the immaterial where values and signs are as important as the functionality of a product. The cultural value of a product becomes as important as its economic value. Culture-based creativity is an essential feature of a post-industrial economy*” (*Idem, p.7*).

Contributo das cidades criativas para um crescimento sustentável

“O desenvolvimento sustentável é o maior desafio do século 21. A pauta da cidade é, no planeta urbano, da maior importância para todos os países, pois (a) dois terços do consumo mundial de energia advêm das cidades, (b) 75% dos resíduos são gerados nas cidades e (c) vive-

se um processo dramático de esgotamentos dos recursos hídricos e consumo exagerado de água potável” (LEITE, 2012, p.8)

Assim, e porque o futuro se planeia hoje, as cidades criativas apostam num desenvolvimento ambiental sustentável, assente numa estratégia transversal que incide em fatores como a qualidade de vida, a mobilidade sustentável, políticas adequadas de ordenamento do território, habitação a preços acessíveis, eficiência energética, criação de espaços verdes, entre outros.

Sendo a cidade criativa, um organismo vivo em contínuo desenvolvimento, estas cidades reinventam-se, renovam-se, para se tornarem mais sustentáveis. E tornar a cidade mais sustentável é também *“Refazê-la, ao invés de expandi-la. Compactá-la. (...transformá-la numa rede estratégica de núcleos policêntricos compactos e densos, otimizando infraestruturas e liberando territórios verdes” (Idem, p.14)*

Neste âmbito, os modelos de gestão territorial das cidades criativas tem um importante impacto ao nível da reconversão industrial das suas cidades ao aproveitarem e reutilizarem vazios urbanos e áreas industriais obsoletas para grandes projetos urbanos, apoiados em estratégias criativas de intervenção no espaço através da criação de hubs criativos ou clusters criativos.

Contributo das cidades criativas para um crescimento inclusivo

Para enfrentar os grandes desafios económicos e sociais que afetam e continuarão a afetar a União Europeia nos próximos anos, a capacitação das pessoas numa sociedade inclusiva, através do desenvolvimento de competências, do fomento do empreendedorismo, da criação de emprego e da coesão social são fatores decisivos para garantir a inclusão social e a coesão (KEA, 2012, p.5).

A preocupação das cidades criativas com a qualidade do acolhimento, o apoio à qualificação e à integração, a promoção da cultura e da diversidade, são fatores que fomentam a coesão social e o desenvolvimento comunitário, capacitando a comunidade (diferentes faixas etárias e estratos sociais) para a plena participação na vida da cidade.

Para um crescimento inclusivo é, assim, fundamental que a União Europeia, através das suas políticas, apoie as cidades criativas, nomeadamente ao nível das competências dos seus cidadãos, uma vez que o emprego atualmente cada vez mais requer novas competências, pelo

que é essencial (...) *to empower EU citizens through training, guidance and lifelong learning experiences, and to support labour mobility to ensure that people are employed where their skills are needed*” (Idem, Ibidem)

Desta forma, a capacitação deverá passar pela promoção de: *a)* Iniciativas interdisciplinares entre os setores tecnológicos, científicos e criativos; Apoio ao Empreendedorismo: os negócios têm mais tendência para serem bem sucedidos quando são criativos, portanto, o papel da gestão é permitir que a criatividade possa florescer e transformar-se em melhores produtos e serviços, demonstrando esta tem um papel importante ao nível da gestão dos recursos humanos; e *c)* Coesão Social: A criatividade ajuda à criação de novas relações sociais, motiva os cidadãos e ajuda-os a uma ligação mais próxima à comunidade, reforçando o seu sentido de pertença na mesma.

Em suma: com base nas suas características e condições intrínsecas, a cidade criativa oferece um modelo no qual todas as dimensões do desenvolvimento urbano sustentável são levadas em consideração de uma forma integrada, e por esse motivo oferecem um sistema privilegiado para a aplicação da Estratégia Europa 2020, com vista a um crescimento inteligente, sustentável e inclusivo, modelo esse que se sintetiza na Figura 3.

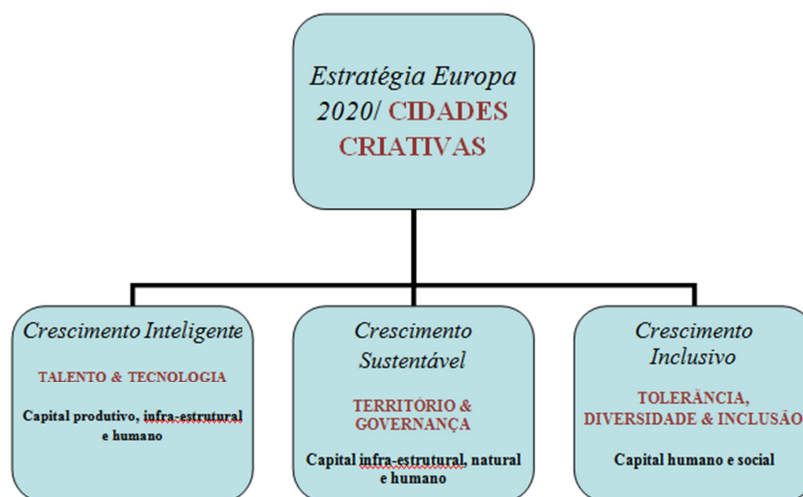


Figura 3 – As características do modelo de cidade criativa para um cumprimento integrado e sustentável da Estratégia Europa 2020.

5. Conclusão

A mudança dos modelos produtivos, impulsionada pela globalização e pelas novas tecnologias impôs grandes desafios globais às cidades europeias. *“A cidade é a pauta: o século 19 foi dos*

impérios, o século 20, das nações, o século 21 é das cidades” (LEITE, 2012, p. 14), o que coloca uma enorme responsabilidade e expectativa no desempenho das mesmas para o futuro, nomeadamente da Europa.

Perante os grandes desafios que se colocam, a nível económico, social e ambiental, a enorme diversidade histórica, cultural e geográfica existente entre as cidades europeias é um estímulo fundamental que lhes permite moldar a sua atratividade singular, exaltando também a sua autenticidade, com o intuito de impulsionar o crescimento e a vitalidade das *Urbes*. O uso da criatividade para fazer face aos desafios é, em última instância, um atributo determinante para o sucesso do modelo de cidade criativa, pois, existem muitos desafios por ultrapassar, que só conseguirão ser vencidos não apenas pela tecnologia, mas pela sensibilidade, a imaginação e a criatividade.

Ciente da importância das singularidades da cada cidade, o modelo de cidade criativa, (enquanto modelo territorial criativo que equilibra de forma integrada a coesão social, económica e ambiental), tem sido um importante contributo demonstrando cada vez mais ser um modelo incontornável para alcançar um desenvolvimento urbano sustentável na Europa.

Por seu lado, a Estratégia Europa 2020, traduz a ambição europeia de tornar a União Europeia uma economia inteligente, sustentável e inclusiva, e colhe nas cidades criativas um aliado determinante graças à sua capacidade de alavancar o conjunto da economia europeia, tornando-a mais inovadora, dinâmica, competitiva e inclusiva.

Bibliografia

AGÊNCIA INOVA/CULTDIGEST - Indústrias Criativas. **Dossier de Economia Criativa** [Em linha]. (2008), 4-5.[Consult. 03 Jun.2013]. Disponível em WWW: <URL: http://www.inovaforum.org/inoavaforum/docs/Dossiers/Microsoft%20Word%20-%20Dossier_Economia%20Criativa_RevisaoFin_.pdf>.

CAMPOS, Vítor e PINHO, Ana - A dimensão urbana nas políticas europeias – uma abordagem da I&DT. **Jornadas LNEC - Laboratório Nacional de Engenharia Civil** [Em linha]. (2012), 7. [Consult. 02 Jun.2013]Disponível em WWW:>URL: http://jornadas2012.lnec.pt/site_2_Cidades_e_Desenvolvimento/APRESENTACOES_POSTERS/T5_PINHO_a052.pdf>.

CRUZ, Ana. e PINTO, Hugo.**A Cidade e o Turismo: O Urbano como Produto Turístico**. [Em linha]. Huelva: X Seminario Hispano-Luso de Economía Empresarial - Turismo y Cooperación

Transfronteriza. [Consult. 03 Jun.2013]. Disponível em WWW:<URL: http://mpira.ub.uni-muenchen.de/13477/1/MPRA_paper_13477.pdf>.

HOSPERS, Gert-Jan – Creative Cities in Europe – Urban Competitiveness in the Knowledge Economy. **Intereconomics**. (2003), p. 261- 267

EUROPEAN COMMISSION. **Europe 2020 – Europe's growth strategy** [Em linha]. Bruxelas: European Commission. (2011) [Consult. 05 Jun. 2013] Disponível em WWW:<URL:http://ec.europa.eu/europe2020/index_pt.htm>.

EUROPEAN UNION - How can cultural and creative industries contribute to economic transformation through smart specialisation?. **European Agenda for Culture Work Plan for Culture 2011-2014**. [Em linha]. (2012), Págs. [Consult. 01 Jun. 2013]. Disponível em WWW:<URL: <http://s3platform.jrc.ec.europa.eu/documents/10157/0/120420%20CCI%20Policy%20Handbook%20%28FINAL%29.pdf>>

KEA EUROPEAN AFFAIRS - **Contribution to the consultation on the future “EU 2020” Strategy**. [Em linha]. (2012), 3-8. [Consult. 01 Jun. 2013]. Disponível em WWW:<URL: <http://www.keanet.eu/docs/contribeu2020strategy.pdf>>.

KEA – KEA’s contribution – CIP to Promote Creativity. **Public Consultation on the CIP programme**. [Em linha]. (2011), 3-7 [Consult. 01 Jun. 2013]. Disponível em WWW:<URL: http://ec.europa.eu/cip/files/docs/consultation-kea-european-affairs_en.pdf>

NORTE EM REDE - Documento de Apresentação da Iniciativa Norte 2020. **Norte 2020- Iniciativa, Competitividade e Convergência**. [Em linha]. (2010), 10. [Consult. 01 Jun. 2013]. Disponível em WWW:<URL:<http://norteemrede.inescporto.pt/planeamento-regional/informacao-transversal/recursos/pasta-apresentacoes-seminario-2020/Documento%20de%20apresentacao%20da%20iniciativa%20norte2020.pdf/view>>

LEITE, Carlos - **Cidades Sustentáveis, Cidades Inteligentes – Desenvolvimento Sustentável num planeta urbano** [Em linha]. 1.ª ed. Bookman, 2012, p. 8-14 [Consult. 04 Jun.2013]. Disponível na internet: < URL:http://issuu.com/grupoa/docs/cidades_sustentaveis_cidades_inteligentes>. ISBN978-85-7780-965-3

MARINHO, Heliana - Cidades criativas, Turismo e Revitalização Urbana. In **Economia da Cultura – Ideias e Vivências**. [Em linha]. Rio de Janeiro: Publit Soluções Editoriais, 2009, p. 251. [Consult. 04 Jun.2013]. Disponível na internet: < URL: <http://www.gestaocultural.org.br/pdf/economia-da-cultura.pdf>>. ISBN 978-85-7773-260-9

QREN, **Glossário QREN 2007-2013**. [Em linha].Lisboa: QREN[Consult. 05 Jun.2013]. Disponível em< URL: <http://www.qren.pt/np4/3081.html>>

REIS, Ana - Introduction. In **Creative City Perspectives**. [Em linha]. 1.ª ed. São Paulo: Garimpo Soluções & Creative Cities Productions, 2009a, pp.17-18. [Consult. 04 Jun.2013]. Disponível na

internet:< URL: <http://www.tel-aviv.gov.il/TheCity/DocLib/Creative%20City%20Perspectives.pdf>>. ISBN 978-85-63303-03-5

REIS, Ana - Cidades criativas, Turismo Cultural e Regeneração Urbana. In **Economia da Cultura – Ideias e Vivências**. [Em linha]. Rio de Janeiro: Publit Soluções Editoriais, 2009b, p. 235-248. [Consult. 04 Jun.2013]. Disponível na internet: < URL: <http://www.gestaocultural.org.br/pdf/economia-da-cultura.pdf>>. ISBN 978-85-7773-260-9

SANTOS, Joana - As Cidades Criativas como modelo dinamizador do destino turístico **Dissertação de Mestrado** [Em linha]. (2011), p.30-31. [Consult. 01 Jun. 2013]. Disponível em WWW:<URL: <http://pt.scribd.com/doc/103683943/As-Cidades-Criativas-como-modelo-dinamizador-do-destino-turistico>

UNIÃO EUROPEIA - **Cidades de Amanhã – Desafios, visões e perspectivas** Em linha]. (2011), 6-15. [Consult. 31 Mai. 2013]. Disponível em WWW:<URL: http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/studies/pdf/citiesoftomorrow/citiesoftomorrow_final_pt.pdf>. ISSN 978-92-79-23158-2

As Cidades Inteligentes na Agenda Europeia: Oportunidades para Portugal

Smart Cities in the European Agenda: Opportunities for Portugal

Catarina Selada⁽¹⁾

Carla Silva⁽²⁾

(1) catarina.s@inteli.pt, INTELI – Inteligência em Inovação, Centro de Inovação, Portugal

(2) carla.s@inteli.pt, INTELI – Inteligência em Inovação, Centro de Inovação, Portugal

Resumo

Estão a emergir em todo o mundo programas e projectos de *smart cities* como novo paradigma urbano e como resposta aos problemas que actualmente enfrentam os espaços urbanos, como as alterações climáticas, a crise económica e a exclusão social.

Com vista à definição de estratégias e planos de acção para responder às oportunidades do mercado das *smart cities* e dos programas de financiamento do período de programação 2014-2020, as autoridades locais necessitam de informação e conhecimento especializado. Com este objectivo, a INTELI desenvolveu um Índice de Cidades Inteligentes, que integra cinco dimensões de análise: inovação, sustentabilidade, inclusão, governação e conectividade. A metodologia foi aplicada a 20 das 25 cidades que integram o *Living Lab* RENER, uma rede criada como espaço de teste e experimentação de soluções inovadoras no âmbito do Programa Nacional de Mobilidade Eléctrica.

No contexto da agenda europeia para as *smart cities*, nomeadamente da “Smart Cities and Communities European Innovation Partnership”, privilegia-se o desenvolvimento de soluções integradas no cruzamento da energia, mobilidade e tecnologias de informação e comunicação, áreas nas quais a indústria e as cidades portuguesas têm vindo a apostar. Acresce uma filosofia de teste e experimentação destas soluções inovadoras em contexto real com vista à sua replicação e aplicação em larga escala noutras cidades europeias e mundiais. Estes projectos serão preferencialmente financiados pelo Horizon 2020 e COSME, assim como pelos Fundos de Coesão (FEDER, FSE), com ênfase em abordagens integradas e numa lógica multi-fundos.

Assim, as autoridades nacionais deverão desenvolver uma estratégia integrada para os fundos europeus, em coerência com a estratégia de investigação e inovação para uma especialização inteligente, que servirá de base ao lançamento de uma Agenda Urbana para um Crescimento Inteligente, Sustentável e Inclusivo das cidades portuguesas. Com base nas suas características distintivas e no seu posicionamento no Índice de Cidades Inteligentes, cada cidade deverá elaborar um Plano Integrado de Intervenção, em complemento com o Plano de Acção para a Energia Sustentável, que integre uma filosofia de cooperação em rede com outras cidades, empresas e *stakeholders*, numa lógica de obtenção da massa crítica necessária à participação em projectos-piloto europeus de investigação e inovação.

O Índice de Cidades poderá traduzir-se numa ferramenta útil para a monitorização e avaliação do grau de prossecução das metas locais, nacionais e europeias em matéria de energia sustentável, mas também de outras dimensões de relevo para uma cidade inteligente, como a governação, a cidadania e a cultura.

Palavras Chave: cidades inteligentes, índice de cidades, políticas europeias, redes de cidades

Abstract

Smart city projects and programmes are emerging in several parts of the world as a new urban paradigm, and as a response to the problems that urban areas are actually facing such as climate change, economic crisis and social exclusion.

In order to define strategies and action plans to answer to the opportunities of the smart city market and of the funding programmes of the programming period 2014-2020, local authorities need specialized information and knowledge. With this objective a Smart Cities Index was developed by INTELI, comprising five dimensions of analysis: governance, innovation, sustainability, inclusion, and connectivity. The methodology was applied to 20 of the 25 cities of the RENER Living Lab, a network created as an experimentation space for innovative solutions in the scope of the National Electric Mobility Programme.

The development of integrated solutions at the intersection of energy, mobility and communication and information technologies is privileged in the smart cities' European agenda, namely the "Smart Cities and Communities European Innovation Partnership, areas corresponding to Portuguese cities and industry competencies. Moreover, the experimentation of these innovative solutions in real urban conditions with a view to their replication and full deployment in other European and worldwide cities is also a requisite. These projects will be preferentially financed under Horizon 2020 and COSME, as well as under the Cohesion funds (ERDF, SEF) in an integrated and multi-funds approach.

National authorities should develop an integrated strategy for the European funds, in line with the national research and innovation strategy for smart specialization as a basis for the launching of an Urban Agenda for an intelligent, sustainable and inclusive growth of Portuguese cities. Each city should develop an Integrated Action Plan based on its specific assets and positioning in the smart cities index, as a complement to the Sustainable Energy Action Plan. This plan must include the cooperation with other cities, companies and stakeholders in order to obtain the critical mass needed for the participation in research and innovation European projects.

The Smart Cities Index could be a useful monitoring tool designed for evaluating the achievement of local, national and European targets in terms of sustainable energy, and other smart city areas, such as governance, citizenship and culture.

Keywords: cities index, European policies, smart cities, urban networks

1. Introdução

As cidades inteligentes (*smart cities*) estão em desenvolvimento em todo o mundo como novo paradigma urbano, procurando responder aos principais problemas que actualmente enfrentam os espaços urbanos, desde a crise económica e as alterações climáticas até às desigualdades e exclusão social.

Por este motivo, as políticas europeias têm vindo a dar prioridade a projectos inteligentes, sustentáveis e inclusivos que contribuam para a prossecução dos objectivos da Estratégia Europa 2020, com reflexos nos programas de financiamento do período de programação 2014-2020.

O presente artigo pretende responder à seguinte questão: “Como é que as cidades e empresas portuguesas poderão aproveitar as oportunidades emergentes nos programas europeus e no mercado das *smart cities*?” Para tal, após uma apresentação do conceito de ‘cidade inteligente’, é realizada uma descrição do panorama da inteligência urbana nas cidades nacionais através da utilização do Índice de *Smart Cities* desenvolvido pela INTELI – Inteligência em Inovação, Centro de Inovação. Em sequência, apresenta-se o papel atribuído às cidades inteligentes na agenda europeia e nos futuros programas de financiamento, com foco na “Smart Cities and Communities European Innovation Partnership”, para depois se traçarem algumas recomendações para as políticas nacionais, regionais e locais em Portugal.

2. Cidades Inteligentes: Um Novo Paradigma Urbano

As cidades são espaços de problemas, desafios e oportunidades. Por um lado, as cidades agregam 50% da população mundial e contribuem para 60-80% do consumo de energia e 75% das emissões de carbono (UNEP, 2011), originando fenómenos de desigualdade e exclusão social. Este cenário tende a agravar-se quando se prevê um crescimento populacional de 7 para 9 biliões em 2040, principalmente nos países em desenvolvimento (ONU, 2012). Por outro lado, as cidades são palcos de inovação, conhecimento e criatividade, sendo que as previsões apontam para que as 600 maiores urbes do mundo gerem 60% do PIB mundial em 2025 (McKinsey, 2011).

Assim, imperativos demográficos, económicos, sociais e ambientais tornam premente a aposta em novos modelos de desenvolvimento urbano, assim como em formas inovadoras de gestão das infra-estruturas e prestação de serviços públicos.

Neste contexto, temos vindo a assistir à emergência de diversos programas e projectos de cidades inteligentes (*smart cities*) em todo o mundo, tendo como génese a utilização de tecnologias de informação e comunicação para promover a competitividade económica, a sustentabilidade ambiental e a qualidade de vida dos cidadãos.

Lee & Hancock (2012) falam-nos da existência de 143 projectos de cidades inteligentes a nível mundial, com a seguinte distribuição geográfica: 35 na América do Norte, 11 na América do Sul, 47 na Europa, 40 na Ásia e 10 na África e Médio Oriente. Na Ásia e Médio Oriente prevalecem iniciativas associadas à construção de cidades a partir do zero, como são os casos de Masdar, nos Emirados Árabes Unidos e de Songdo, na Coreia do Sul. Na Europa e na América do Norte imperam projectos de renovação urbana inteligente, de que são exemplos “Amsterdam Smart City” na Holanda e “SmartSantander” em Espanha.

De acordo com Hollands (2008), estas iniciativas caracterizam-se por quatro tendências essenciais: utilização intensiva de tecnologias de informação e comunicação; ênfase no desenvolvimento urbano moldado pelas grandes empresas multinacionais; foco nas indústrias de elevada intensidade tecnológica; e preocupação com a eficiência energética. Devido aos perigos do determinismo tecnológico e da gentrificação urbana, o autor propõe um conceito progressivo de ‘smart city’ que “must seriously start with people and the human capital side of the question, rather than blindly believing that IT itself automatically transform and improve cities”.

Na mesma linha de pensamento, Caraglin & Nijkamp (2011) defendem que “we believe a city to be smart when investments in human and social capital, and transport and ICT communications infrastructure fuel sustainable economic growth and a high quality of life, with a wise management of natural resources, through participatory governance”.

O relatório da Universidade de Tecnologia de Viena, da Universidade de Ljubljana e da Universidade de Tecnologia de Delft, centrado no desenvolvimento de um *ranking* de cidades inteligentes de média dimensão (2007), considera a existência de seis pilares essenciais numa *smart city*: *economia inteligente*, *peçoas inteligentes*, *governança inteligente*, *mobilidade inteligente*, *ambiente inteligente* e *modo de vida inteligente*.

A *economia inteligente* refere-se à competitividade económica das cidades, integrando questões associadas à inovação e ao empreendedorismo. O pilar das *peçoas inteligentes* diz respeito ao grau de qualificação dos recursos humanos, à abertura e ao nível de interacções sociais. Por sua vez, a *governança inteligente* abarca aspectos relacionados com a participação pública, serviços aos cidadãos e funcionamento da administração pública. A acessibilidade local e internacional das cidades e a rede de tecnologias de informação e comunicação são as principais componentes da *mobilidade inteligente*. O *ambiente inteligente* é definido pela atractividade das condições naturais, protecção ambiental e gestão de recursos. Por fim, o pilar *modo de vida inteligente* integra diversas questões ligadas à qualidade de vida, como cultura, saúde, segurança, turismo e habitação.

Estes pilares de uma *smart city* materializam-se em soluções urbanas inteligentes, que podem ser vistas de forma mais ou menos integrada, em áreas diversas como a energia, a mobilidade, a gestão de água e resíduos, a governança ou a saúde. Falamos, por exemplo, de sistemas de controlo de tráfego em tempo real, gestão inteligente do estacionamento, infra-estruturas de carregamento para veículos eléctricos e promoção do transporte público e de modos alternativos de transporte. Ou da utilização de equipamentos para monitorização do consumo de energia por via remota, iluminação pública inteligente, contentores de resíduos com sensores de limitação de carga e sistemas de telegestão para redes de distribuição de água a nível urbano. Ou, ainda, de sistemas de videovigilância por controlo remoto, ferramentas de suporte à participação pública e sistemas de telemedicina.

Um estudo da Pike Research (2013) demonstra que mais de 90% dos projectos de cidades inteligentes no mundo se relacionam com energia, transportes e governação, sendo 50% centrados nos transportes e mobilidade nas cidades. Corroborando esta tendência, a IDC (2013) afirma que em 2013, 70% da despesa mundial em projectos associados a *smart cities* encontra-se centrada nas áreas da energia, transportes e segurança.

3. Medir a Inteligência Urbana em Portugal: Aplicação do Índice de Cidades Inteligentes à Rede RENER

3.1. Índice de Cidades Inteligentes

Quer em trabalhos de investigação académica quer em estudos de consultoras internacionais, foram já desenvolvidos diversos índices de *smart cities* que pretendem estabelecer *rankings* de cidades em áreas diversas, com foco na sustentabilidade, energia e tecnologias de informação e comunicação (IDC, 2011, 2012; Forum PA, 2012; Siemens, 2012).

O Índice de Cidades Inteligentes, desenvolvido pela INTELI – Inteligência em Inovação, Centro de Inovação (2012), destaca-se por partir de um modelo integrado de cidade inteligente, que se traduz numa cidade atractiva para talentos, visitantes e investidores pela aliança entre a inovação, a qualidade do ambiente e a inclusão social e cultural, num contexto de governação aberta e de conectividade com a economia global, visando a melhoria da qualidade de vida dos cidadãos.

Tem como objectivo posicionar estrategicamente as cidades portuguesas em matéria de inteligência urbana, resultando numa base de informação e conhecimento municipal de suporte à tomada de decisão das políticas públicas e dos actores económicos e sociais. Pretende-se, ainda, contribuir para melhorar o desempenho dos territórios, através da geração de oportunidades de cooperação urbana orientadas para a criação de produtos, serviços e soluções inovadoras.

Tendo como pano de fundo este conceito, foi seguida a seguinte abordagem

metodológica:

1. *Conceptualização do modelo de análise*: Integra a definição do modelo conceptual associado a uma cidade inteligente.

2. *Definição das dimensões e sub-dimensões de caracterização*: Visa o estabelecimento das dimensões e sub-dimensões de análise que caracterizam uma cidade inteligente. Foram consideradas 5 dimensões e 21 sub-dimensões.

3. *Seleção dos indicadores e variáveis*: Refere-se à definição dos indicadores que permitem quantificar e/ou qualificar as dimensões e sub-dimensões de análise. Foram estabelecidos 80 indicadores.

4. *Cálculo dos indicadores*: Diz respeito à quantificação e qualificação dos indicadores e variáveis a partir da recolha de informação primária e secundária.

5. *Normalização dos indicadores*: De forma a permitir a comparabilidade dos indicadores, estes foram normalizados numa escala de 0 a 10.

6. *Agregação dos indicadores*: Integra a condensação dos indicadores com vista à avaliação do posicionamento dos municípios em termos de sub-dimensões e dimensões de análise.

7. *Cálculo do índice*: Refere-se à aferição do índice para cada município, através da agregação dos valores das dimensões de análise.

As dimensões centrais de uma cidade inteligente traduzem-se na inovação, sustentabilidade e inclusão, afigurando-se a governação e a conectividade como dimensões transversais:

Governação: Integra as políticas urbanas, assim como os processos de cooperação entre actores políticos, económicos e sociais, com destaque para as questões da participação pública. A eficiência, eficácia e transparência da provisão de serviços públicos são também factores chave da análise da inteligência urbana.

Inovação: Abarca a competitividade das cidades em termos de criação de riqueza e geração de emprego. Foca-se não só nos sectores intensivos em I&D e tecnologia,

mas também no contributo das actividades da economia criativa, verde e social para o desenvolvimento económico dos espaços urbanos.

Sustentabilidade: Inclui a eficiência na utilização dos recursos, a protecção do ambiente, assim como o equilíbrio dos ecossistemas. A gestão da água e dos resíduos, a eficiência energética e a utilização de energias renováveis, a construção sustentável, a mobilidade, a qualidade do ar e a biodiversidade são alguns dos factores chave do estudo.

Inclusão: Integra não só as questões associadas à coesão social, mas também a diversidade cultural, a inovação e o empreendedorismo social e a inclusão digital ao nível dos serviços de saúde, segurança, educação, cultura e turismo. A utilização de tecnologias digitais ao serviço da integração social de camadas mais desfavorecidas da população é também alvo de análise.

Conectividade: Abarca o envolvimento das cidades em redes territoriais nacionais e internacionais, assim como o nível de integração de funções e infra-estruturas urbanas. A utilização de tecnologias de informação e comunicação e de redes digitais é considerada como um factor crítico de sucesso.

Figura I - Dimensões e sub-dimensões do Índice de Cidades Inteligentes



Com vista à quantificação e qualificação das dimensões e sub-dimensões de

análise foi considerada a seguinte tipologia de indicadores: indicadores de caracterização, indicadores de estratégia e indicadores de economia digital. Os primeiros têm como objectivo realizar um diagnóstico do município recorrendo essencialmente a informação secundária; os segundos visam analisar as estratégias urbanas em curso e concepção, recorrendo a documentos de política e planos de acção; os últimos pretendem analisar o grau de utilização das tecnologias de informação e comunicação e redes digitais pela autarquia.

A recolha de informação foi realizada através de observação directa, análise documental, estatísticas oficiais, envio de questionários e realização de entrevistas com os municípios.

Para evitar distorções resultantes da utilização de diferentes unidades de medida, os indicadores foram normalizados numa escala de 0 a 10. O índice de cidades, enquanto indicador compósito, resulta da média ponderada das pontuações atribuídas às cinco dimensões de análise.

3.2. Rede RENER – *Living Lab* para a Inovação Urbana

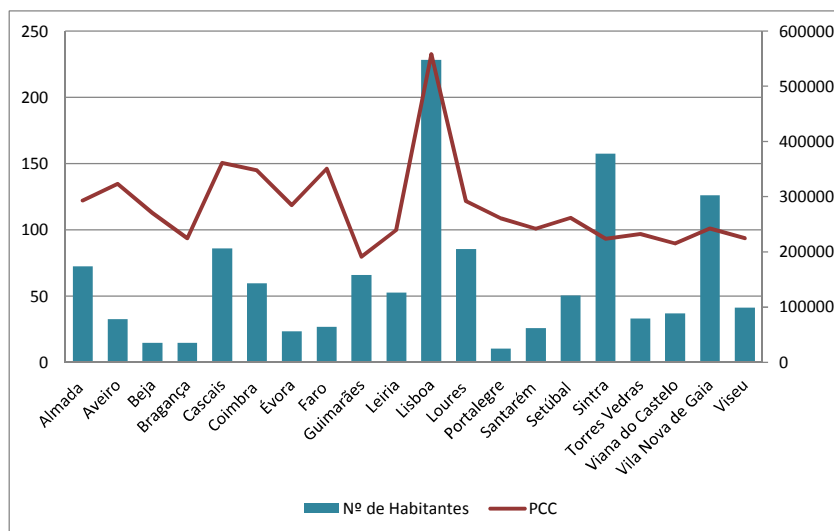
O Índice de Cidades Inteligentes foi aplicado, numa fase piloto, às cidades que constituem a Rede RENER – *Living Lab* para a Inovação Urbana³¹, liderada pela INTELI e membro da Rede Europeia de *Living Labs*.

Trata-se de um laboratório vivo que integra 25 cidades portuguesas, funcionando como espaço de teste e experimentação de soluções urbanas inteligentes em contexto real. Privilegia-se uma filosofia de inovação aberta e de co-criação com forte envolvimento dos utilizadores. O RENER é também um palco de partilha de experiências e boas práticas com capacidade de replicação noutras cidades e regiões, quer a nível nacional quer internacional. As soluções desenvolvidas, incubadas e testadas localmente podem ser exportadas, potenciando a capacidade de internacionalização das empresas portuguesas. De facto, “medium-sized cities have a

³¹ Das 25 cidades da Rede RENER, aderiram ao projecto 20: Lisboa, Cascais, Loures, Almada, Setúbal, Beja, Évora, Guimarães, Bragança, Viana do Castelo, Aveiro, Viseu, Faro, Vila Nova de Gaia, Santarém, Torres Vedras, Portalegre, Sintra, Coimbra, Leiria.

potential testing ground for all sorts of new systems and policies that might be replicated and scaled up in cities across the globe” (Universidade de Tecnologia de Viena *et al.*, 2007).

Figura II – População e PPC - Paridade do Poder de Compra na Rede RENER (2011)



Fonte: INE

A origem do *living lab* encontra-se associada ao Programa Nacional de Mobilidade Eléctrica, tendo as cidades participantes funcionado como *test-bed* para a introdução do veículo eléctrico em Portugal, com o envolvimento de grandes empresas multinacionais como a Renault, Mitsubishi, Nissan e Peugeot. As soluções tecnológicas desenvolvidas no país, com uma incorporação nacional de 80% nos postos de carregamento e 90% no sistema de gestão, estão actualmente a ser exportadas para os EUA, América Latina, Ásia e Europa.

Este facto é particularmente relevante quando se aponta para um mercado associado às cidades inteligentes com grande potencial de crescimento, representando uma oportunidade para as empresas fornecedoras de soluções tecnológicas. De acordo com estimativas da ABI Research (2011), espera-se que o mercado global para as tecnologias que suportam projectos de cidades inteligentes cresça globalmente de 8 mil milhões de dólares em 2010 para 39 mil milhões de dólares em 2016, acumulando um total de 116 mil milhões de dólares durante o período.

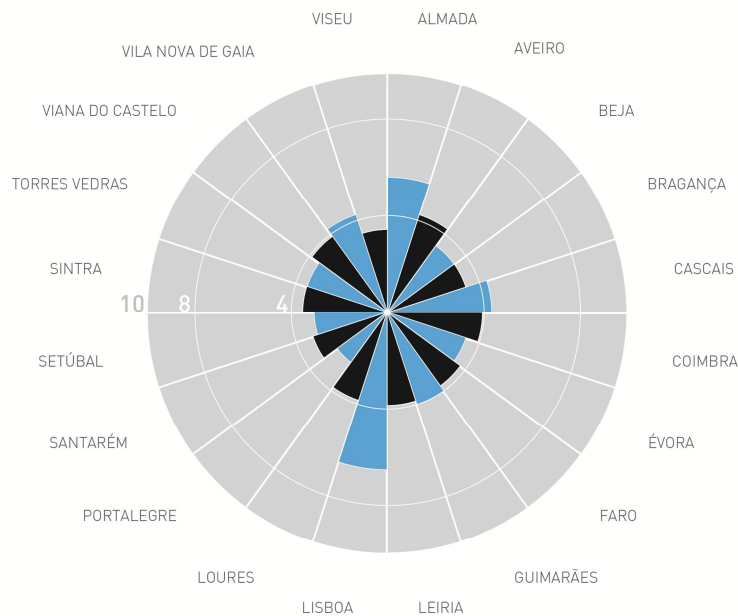
Pretende-se agora alargar a intervenção do RENER a outras áreas de inteligência urbana, como a eficiência energética, energias renováveis, gestão da água e resíduos, governação, inovação social, etc., criando uma rede de cidades inteligentes em Portugal. Esta tendência tem vindo a concretizar-se noutros países, como Espanha, Itália e Brasil, onde têm emergido redes de cidades inteligentes orientadas para a partilha de experiências e boas práticas, desenvolvimento de projectos conjuntos e replicação de soluções urbanas inteligentes.

3.3. Resultados Integrados

Na aplicação piloto do Índice de Cidades Inteligentes a 20 cidades da Rede RENER, Lisboa, Almada, Cascais, Aveiro e Vila Nova de Gaia foram os municípios que se destacaram em matéria de inteligência urbana, com uma dispersão global de valores entre 6,46 e 3,66. Para além da capital, tratam-se de municípios localizados nas áreas metropolitanas de Lisboa e Porto e de cidades com forte presença universitária.

No entanto, este posicionamento varia de acordo com as dimensões de análise, o que demonstra que algumas cidades apresentam melhor pontuação numas áreas e outras cidades noutras, face às características dos territórios e à pro-actividade das políticas públicas locais.

Figura III – Índice de Cidades Inteligentes - Resultados Integrados



Lisboa obteve o melhor desempenho nas dimensões Governança, Inclusão e Inovação, não assumindo a liderança nas dimensões Sustentabilidade e Conectividade. De facto, Vila Nova de Gaia e Almada foram os municípios que se destacaram na área da Sustentabilidade, devido ao investimento em sistemas de gestão da água e resíduos, melhoria da qualidade do ar, eficiência energética, energias renováveis e mobilidade sustentável. Podem ser apontados exemplos de projectos locais de sucesso nas áreas da monitorização remota do consumo energético em edifícios municipais, bicicletas eléctricas, bairros sustentáveis e hortas urbanas. Por sua vez, Leiria e Setúbal encontram-se posicionados no topo do *ranking* em termos de Conectividade, o que revela a sua integração em redes territoriais, quer intermunicipais quer transnacionais, assim como a utilização de tecnologias de informação e comunicação em áreas diversas, como o turismo ou a saúde.

No que concerne às cidades de menor dimensão, podemos identificar um comportamento homogéneo nos domínios da sustentabilidade, inclusão social e governança, áreas onde os municípios têm vindo a investir nos últimos anos. Tem sido fortemente apoiado o desenvolvimento e implementação de soluções de gestão da água e resíduos e melhoria da qualidade do ar, sendo o investimento nas áreas da energia e mobilidade menos expressivo. As iniciativas de promoção da inclusão social

centram-se em medidas tradicionais associadas à coesão social, tendo os projectos de inovação e empreendedorismo social menor representatividade. Algumas cidades encontram-se a investir na melhoria da prestação de serviços aos cidadãos e na modernização administrativa, com a utilização do potencial das TIC e das redes sociais.

As grandes diferenças entre os municípios são visíveis na dimensão Inovação, o que revela um investimento diferenciado em infra-estruturas e programas de atracção de empresas e talentos. Uma aposta no empreendedorismo com vista à geração de emprego local pode ser uma estratégia adequada numa era de austeridade, nomeadamente nas áreas da economia verde, criatividade e inovação social.

Do trabalho associado ao Índice de Cidades, para além de uma análise extensiva e quantitativa, foi possível realizar uma abordagem intensiva e qualitativa da inteligência urbana nas cidades da Rede RENER, o que permitiu identificar quer um reduzido número de cidades com estratégias integradas (e emergentes) associadas ao conceito de ‘cidade inteligente’, quer boas práticas sectoriais em todos os municípios, independentemente da sua posição no *ranking* global, o que indica um forte potencial para a cooperação urbana e para a replicação de soluções inovadoras entre cidades.

Estratégias *smart city* emergentes

Lisboa: O Governo Português e a organização japonesa NEDO – “New Energy and Industrial Technology Development Organisation”, em articulação com a Câmara Municipal de Lisboa, estão a colaborar no sentido de afirmar a cidade de Lisboa como uma *smart city*, com foco nas áreas da mobilidade e eficiência energética.

Coimbra: A Câmara Municipal de Coimbra e a Universidade de Coimbra lançaram, em Dezembro de 2012, uma estratégia designada “Coimbra, Cidade Inteligente e Criativa” no sentido de colocar as TICs ao serviço dos cidadãos, nas áreas da energia, mobilidade, saúde, turismo e governação.

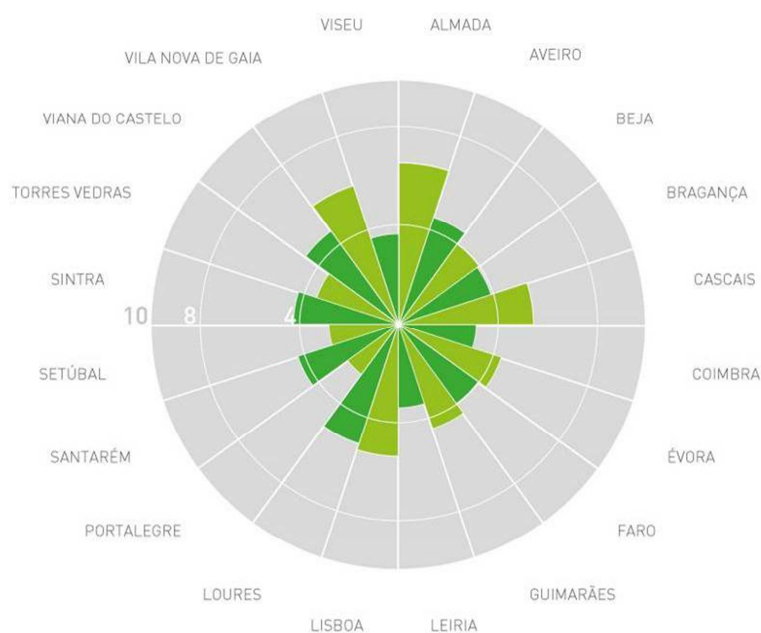
Porto: O Município do Porto e a FEUP (Centro de Competências para as Cidades do Futuro) estão a colaborar num projecto recentemente aprovado no âmbito do 7º Programa-Quadro da CE para transformar a cidade num *living lab* de experimentação de soluções nas áreas da mobilidade, segurança e qualidade de vida.

Faro: Faro foi uma das cidades eleitas para receber o apoio da IBM no âmbito do “Smarter Cities Challenge”, com vista à definição de uma estratégia e implementação de acções ligadas às cidades inteligentes com foco na economia do mar.

3.4. Resultados Específicos - Sustentabilidade

As cidades de Almada, Vila Nova de Gaia, Cascais, Lisboa e Loures apresentam o melhor desempenho na dimensão Sustentabilidade, abrangendo a avaliação dos seguintes factores: energia, mobilidade, edifícios, qualidade do ar, gestão da água e resíduos e biodiversidade.

Figura IV – Índice de Cidades Inteligentes – Dimensão Sustentabilidade



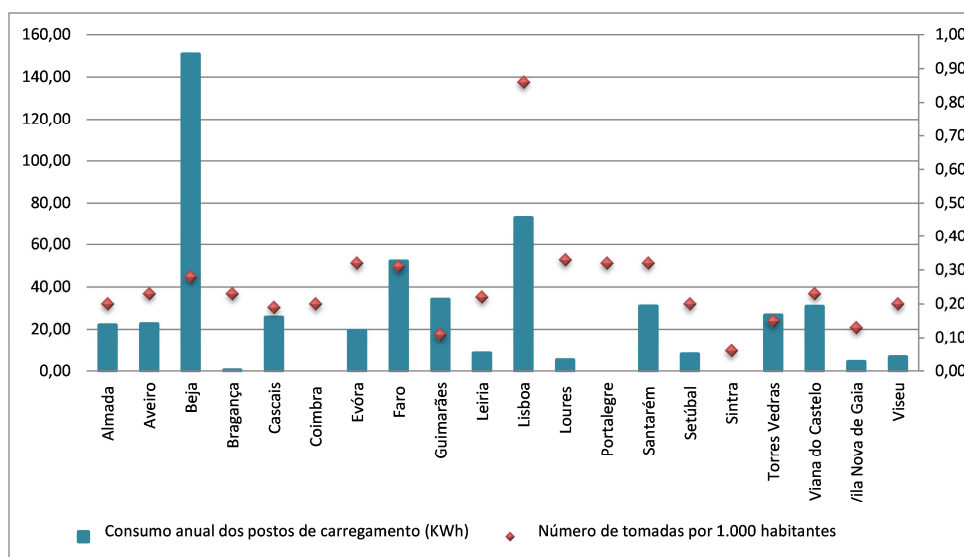
Mobilidade

Lisboa, Almada, Beja, Loures e Évora são as cidades que melhor se posicionaram em termos de mobilidade, devido às acções que têm promovido nas áreas da mobilidade sustentável com vista a reduzirem as emissões de Gases com Efeito Estufa (GEE) e a melhorarem a qualidade de vida dos cidadãos.

75% das cidades analisadas no Índice formalizaram planos de mobilidade sustentável, sendo que todas elaboraram planos de mobilidade eléctrica no âmbito do Programa Nacional de Mobilidade Eléctrica. Esta iniciativa, que assenta num modelo de mobilidade inteligente universal e interoperável, foi lançada pelo Governo Português em 2010 com o objectivo de introduzir o veículo eléctrico em Portugal. Estão actualmente instalados nas cidades da rede RENER 1.113 postos de

carregamento lentos e 8 postos de carregamento rápido, geridos em tempo real pelo *Mobility Intelligent Centre (MIC)* em termos de clientes, consumos, avarias, etc.

Figura V – Postos de carregamento para veículos eléctricos – Consumo anual (2012)



Fonte: MIC – Mobility Intelligent Centre

Apesar da crise financeira e económica e das reduzidas vendas de veículos eléctricos face às previsões, as autarquias encontram-se a integrar veículos eficientes nas suas frotas funcionando como “exemplo” para o sector privado e os cidadãos: 25% dos municípios analisados adquiriram veículos eléctricos e 70% possuem veículos híbridos nas suas frotas. É de destacar o caso de Lisboa, com 54 veículos eléctricos e 39 veículos híbridos na frota municipal. A capital foi também pioneira, a nível mundial, na disponibilização de táxis eléctricos à população através de um projecto experimental, lançado em 2012, em cooperação entre a autarquia e a Autocoope.

45% das cidades analisadas possuem pontos de partilha de bicicletas, sendo que os serviços de *car-sharing* apenas estão disponíveis em Lisboa (Mob carsharing, promovido pela Carris). Cascais é o único município da rede RENER que oferece bicicletas eléctricas; contudo, diversas cidades manifestaram interesse em introduzir, nos próximos dois anos, o modo eléctrico nos seus serviços de *bike-sharing*. Os operadores de *car-sharing* estão também a planear integrar veículos eléctricos nas

suas frotas, o que se traduz num mecanismo interessante para promover a adopção destes veículos pelos cidadãos. Trata-se também de uma oportunidade para o empreendedorismo urbano, uma vez que se identificaram *start-ups* que se encontram a desenhar soluções para responder às necessidades deste mercado em crescimento. Por exemplo, a *Mobi.ag* é uma pequena empresa instalada na incubadora *Start-up Lisboa* que está a desenvolver uma plataforma tecnológica para gerir todos os serviços de *car-sharing* que aderirem ao sistema independentemente do operador.

Foram registadas diversas boas práticas na área da mobilidade suave, especialmente na cidade de Almada, que tem vindo a desenvolver inúmeras acções de sensibilização junto das escolas e da comunidade em geral. No âmbito do Plano Municipal Almada Ciclável, prevê-se que a extensão das ciclovias no município atinja 223 km com 44 percursos praticáveis segundo três tipologias - quotidiano, cultural e ambiental. O concelho foi mesmo considerado um caso de estudo na Semana Europeia da Mobilidade de 2010.

Algumas cidades da rede RENER estão a experimentar e implementar sistemas de mobilidade inteligente, tais como sistemas de informação de transportes em tempo real, assim como soluções de estacionamento inteligente. Por exemplo, os municípios de Sintra e Coimbra encontram-se a testar um sistema de pagamento de parquímetros através de *smartphones*. Por sua vez, Lisboa é a única cidade da amostra que lançou Zonas de Emissões Reduzidas (ZER) que restringem a entrada de veículos mais poluentes em certas áreas urbanas.

Energia

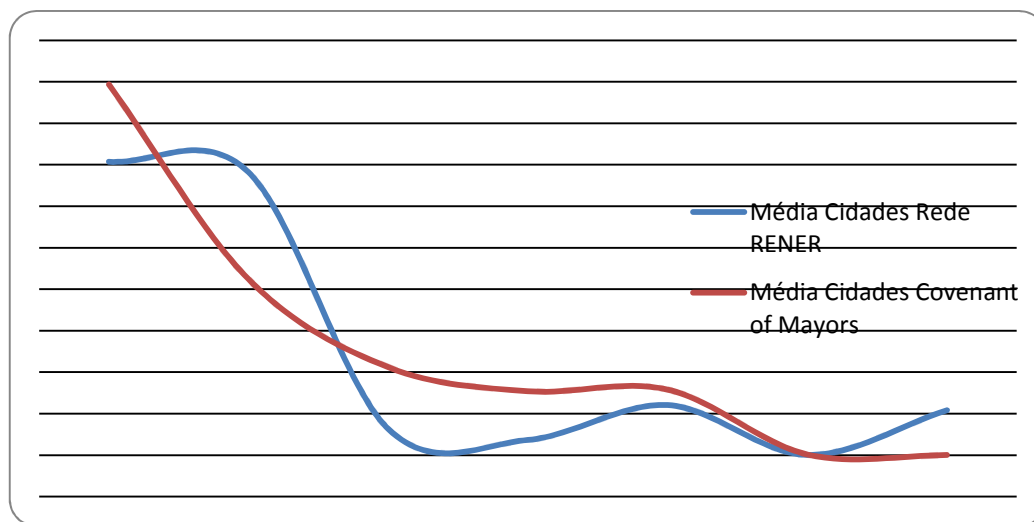
As cidades em destaque na sub-dimensão Energia são Loures, Vila Nova de Gaia, Almada, Évora e Cascais.

75% dos municípios analisados subscreveram o Pacto dos Autarcas, mas apenas 45% já submeteram à CE o Plano de Acção para a Energia Sustentável, tendo sido formalmente aprovados 15%. A média das metas de redução de CO₂ até 2020 situa-se entre 20 e 21%, sendo que Loures se afirma como a cidade mais ambiciosa com uma meta de 36%. De referir que, em termos europeus, a média das metas de redução é de

28% representando um potencial de diminuição de 43 milhões de toneladas de CO₂.

Numa análise mais específica às metas de redução de CO₂ das cidades da Rede RENER por sector, verifica-se um maior relevo dos sectores dos transportes e edifícios /equipamentos/instalações e indústria. Em comparação com a média das metas dos diversos municípios europeus que subscreveram o Pacto dos Autarcas e, como tal, elaboraram Planos de Acção para a Energia Sustentável, verifica-se que as metas para o sector dos transportes são mais ambiciosas nas cidades analisadas em Portugal, apresentando-se os edifícios/equipamentos/instalações e indústria com um comportamento inverso. Salienta-se igualmente que as metas relacionadas com o trabalho com cidadãos e partes interessadas está a evoluir positivamente no contexto da rede RENER e em particular nos concelhos de Beja, Bragança, Évora, Lisboa, Loures e Santarém, contribuindo para uma aproximação à média europeia.

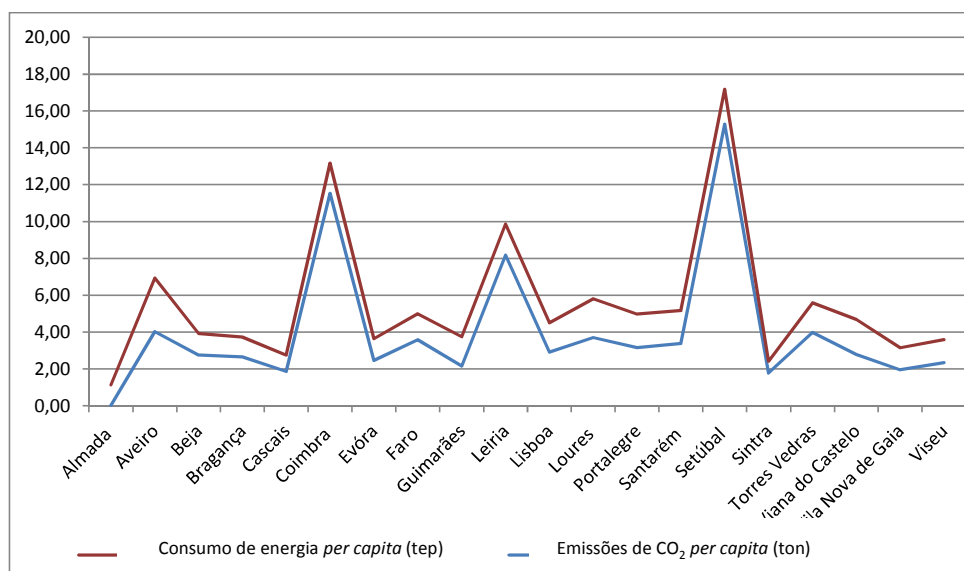
Figura VI – Comparação das Metas de Redução de CO₂ por Sector até 2020



Fonte: Planos de Acção para a Energia Sustentável das Cidades da Rede RENER (que se encontram disponíveis); Bertoldi (2011)

Em 2008, as emissões de CO₂ *per capita* atingiram o máximo em Setúbal (15,29 ton./km² hab.) e o mínimo em Almada (0,03 ton./km² hab.), enquanto o consumo de energia *per capita* variou entre 2,90 tep (Aveiro) e 0,65 tep (Sintra)

Figura VII – Consumo de energia vs. Emissões de CO₂ per capita (2008)



Fonte: APA, DGEG

Para os municípios que elaboraram inventários de emissões (e respectiva matriz energética), o consumo de energia é geralmente superior no sector dos transportes (cerca de 50% do total de energia consumida), seguido do sector residencial e dos serviços.

A iluminação pública é um dos grandes consumidores de energia representando um peso significativo nos orçamentos municipais. Por forma a reduzirem o consumo de energia em iluminação pública, alguns municípios têm vindo a substituir as lâmpadas tradicionais por luminárias mais eficientes e LED, estando também a introduzir sistemas de iluminação inteligente. 15% das cidades analisadas possuem equipamentos de regulação do fluxo luminoso, sendo que não se registaram sistemas de telegestão da iluminação nos municípios analisados da rede RENER.

Nos concelhos do Índice, a energia produzida por fontes renováveis em 2010 foi de 30.923.770 KWh (DGEG), correspondentes a energia eólica (85,72%), mini-hídricas (11,37%) e solar fotovoltaico (2,91%). Loures (50,77% do total de energia produzida por renováveis), Viana do Castelo (23%) e Torres Vedras (8,36%) foram os concelhos que mais contribuíram para esses valores. De notar que, de acordo com o Eurostat, a percentagem de energias renováveis no consumo final bruto de energia foi de 24,9% em Portugal (2011), comparativamente à média de 13% para a UE.

Évora foi a primeira cidade portuguesa a aderir às redes eléctricas inteligentes, através do projecto Inovcity. Trata-se de uma iniciativa promovida pela EDP Distribuição com o apoio de empresas e centros de investigação que visa promover a eficiência energética, a microgeração, a penetração de energias renováveis e a mobilidade eléctrica. Estão actualmente instaladas 31.000 *energy boxes* em residências domésticas. O projecto foi premiado com diversas distinções, nomeadamente o “Utility of the Year 2012” no âmbito do “European Smart Metering Awards” da “Smart Metering UK & Europe Summit Conference”.

O projecto irá ser brevemente alargado a outros municípios, com a instalação de mais cerca de 100 mil *energy boxes* em sete localizações (Guimarães, Lamego, São João da Madeira, Marinha Grande/Batalha, Alcochete e ilhas Culatra/Farol e Armona) com diferentes características de rede, com o objetivo de avaliar uma nova tecnologia de comunicações com melhor desempenho, normalização e funcionalidade. O mesmo modelo de projecto encontra-se a ser replicado numa cidade brasileira – Aparecida, sob a coordenação da EDP Brasil.

Edifícios

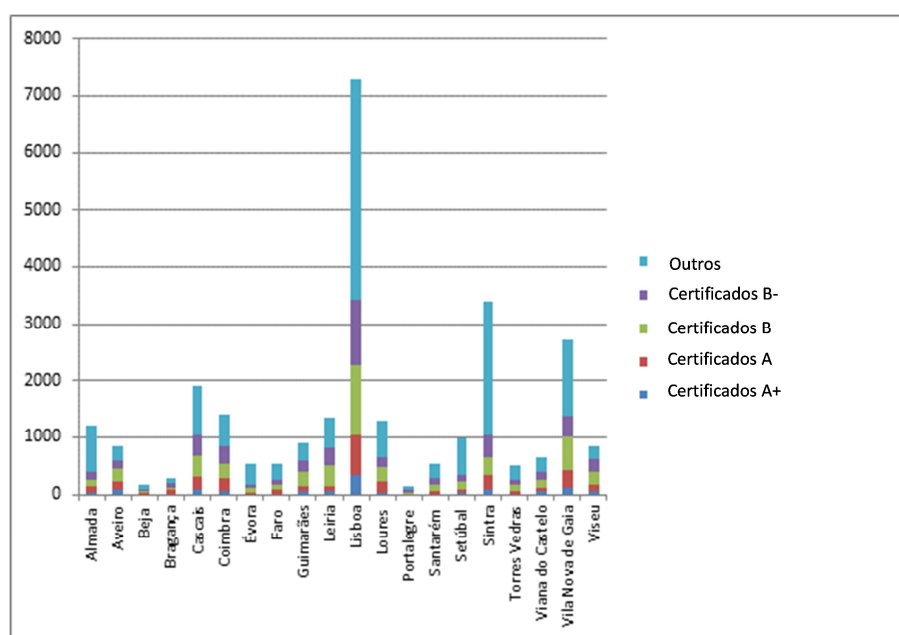
Vila Nova de Gaia, Lisboa, Almada, Cascais e Guimarães são as cidades líder na sub-dimensão Edifícios, devido à conjugação de diversas boas práticas na área da construção sustentável.

50% dos municípios analisados definiram e formalizaram estratégias de construção sustentável. Em termos de certificação energética, Lisboa, Sintra e Vila Nova de Gaia são as cidades da Rede RENER com um maior número de certificados

emitidos em 2012, sendo a percentagem de certificados A e A+ no total dos certificados superior em Aveiro e Bragança.

Acresce que 30% das cidades disponibilizam incentivos à construção sustentável, por exemplo através da isenção ou diminuição das taxas municipais para edifícios classe A e A+. Vila Nova de Gaia lançou, em 2010, uma política local com incentivos específicos à reabilitação sustentável e à utilização de energias renováveis nos edifícios, integrando uma redução das taxas municipais para edifícios certificados pelos sistemas internacionais BREEAM e LEED e pelo sistema nacional LiderA. Outras autarquias, como Lisboa, Santarém e Torres Vedras, celebraram acordos com o sistema LiderA e aprovaram uma redução de 50% no IMI em imóveis com certificação energética do tipo A+ ou no âmbito do sistema LiderA, no caso de Lisboa, e uma redução de 25% das taxas de operações urbanísticas dos empreendimentos certificados pelo sistema LiderA, no caso de Santarém e Torres Vedras.

Figura VIII – Certificados energéticos por classes (2012)



Fonte: ADENE

Alguns municípios encontram-se a promover actividades de sensibilização para a construção e reabilitação sustentável. Cascais criou um eco edifício com 70 m²

orientado para a educação ambiental, integrando um Centro de Informação para o Turismo e diversas exposições associadas à construção sustentável. A Casa da Comunidade Sustentável abriu ao público em Aveiro, constituindo-se como um dos projetos de referência do Parque da Sustentabilidade que se afirmou como um projecto de relevo na requalificação urbana da cidade.

Foram identificados edifícios municipais certificados por sistemas de construção sustentável (LiderA) em apenas dois municípios (Santarém e Torres Vedras). Além do mais, apenas quatro concelhos da rede RENER possuem edifícios municipais certificados por sistemas de gestão ambiental ISO 14001 (Cascais, Sintra, Vila Nova de Gaia e Viana do Castelo).

55% dos municípios analisados detêm sistemas de gestão energética em edifícios municipais, sendo que apenas 30% possuem equipamentos de monitorização energética. A cidade de Cascais lançou, em 2007, um sistema pioneiro de monitorização remota de consumos em edifícios municipais, com resultados apreciáveis em termos de redução do consumo energético e de emissões de CO₂.

A integração de sistemas solares térmicos e fotovoltaicos em edifícios municipais é uma realidade nos municípios da rede RENER, especialmente em escolas, piscinas, bibliotecas e complexos desportivos. Lisboa e Almada são as cidades com maior número destes sistemas.

Uma boa prática nesta sub-dimensão é o Mapa do Potencial Solar de Lisboa que foi desenvolvido no âmbito do projecto europeu POLIS – “Identification and Mobilisation of Solar Potentials via Local Strategies” apoiado pelo Programa “Intelligent Energy Europe” da UE. Permitiu avaliar o potencial solar da instalação de sistemas solares no património edificado de Lisboa, constituindo-se como uma ferramenta de suporte à decisão de autoridades locais, investidores, empresas e cidadãos.

4. *Smart Cities* na Política Europeia 2014-2020: Oportunidades para Portugal

4.1. **Roadmap das Smart Cities na UE**

Em 2010, a União Europeia lançou a Estratégia Europa 2020 com vista ao crescimento inteligente, sustentável e inclusivo da Europa, contemplando iniciativas emblemáticas em diversas áreas com relevância para a abordagem das ‘cidades inteligentes’: inovação, eficiência dos recursos, agenda digital, industrialização, juventude, emprego e novas competências e combate à pobreza.

Sem referência explícita ao fenómeno, diversas iniciativas, programas e entidades europeias têm vindo a apoiar projectos sectoriais de investigação e inovação conducentes ao desenvolvimento de *smart cities*, nos domínios da energia, edifícios, mobilidade, tecnologias da informação e comunicação, etc., com foco no 7º Programa-quadro e no Programa-quadro para a Competitividade e a Inovação (CIP).

De relevar que, entre 2010 e 2012, foram implementados alguns projectos centrados na articulação entre a filosofia de *living lab* e as *smart cities*. Como exemplo, podem ser apontados os sete projectos-piloto aprovados no âmbito do CIP ICT-PSP “Open innovation for Internet-enabled services in smart cities” que tiveram como objectivo a utilização da metodologia de inovação aberta para potenciar a implementação de tecnologias e serviços baseados na internet nas cidades inteligentes³². Na mesma linha, e no âmbito de outras fontes de financiamento, foram executados projectos complementares, como o Fireball, Apollon, CO-LLABS ou “Smart Cities”.

Deve ainda ser considerado o contributo de outras iniciativas para a afirmação de cidades e comunidades inteligentes e sustentáveis, como o Pacto dos Autarcas, CIVITAS, CONCERTO, Carta Verde Digital, Prémio Capital Verde da Europa, “Urban Europe Joint Programming Initiative”, “Energy Efficient Buildings PPP”, “European Green Building Programme”, “European Green Cars Initiative” e “European Energy Research Alliance”.

Mas foi no âmbito do SET-Plan – “Strategic Energy Technology Plan”, da Direcção Geral da Energia, que surge uma referência integrada às cidades inteligentes na

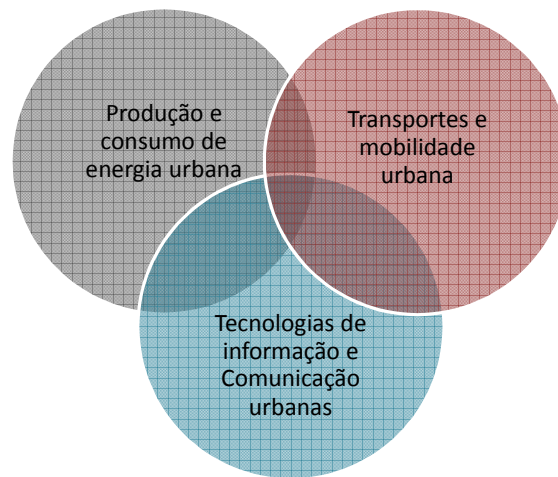
³² Open Cities, EPIC, Smart IP, People, Life 2.0, Smart Islands e Periphéria.

agenda europeia, com o lançamento da iniciativa industrial “Smart Cities and Communities” em Junho de 2011, advogando a demonstração e replicação de soluções integradas entre a energia e os transportes. Pretendia-se apoiar as cidades a atingirem as metas 20-20-20 de redução das emissões de carbono, aumento da eficiência energética e incremento da utilização de energias renováveis até 2020, contribuindo para a afirmação de uma economia de baixo carbono em 2050. Neste âmbito, foi lançado um apelo à apresentação de propostas no 7º Programa-quadro com um orçamento de 81 milhões de euros, tendo sido seleccionados seis projectos de cidades europeias.

Em sequência, em Julho de 2012, a Comissão Europeia lança a “Smart Cities and Communities European Innovation Partnership (EIP)” numa parceria entre a Direcção Geral da Energia (DG ENER), a Direcção Geral da Mobilidade e Transportes (DG MOVE) e a Direcção Geral das Redes de Comunicação, Conteúdos e Tecnologias (DG CNECT)³³. Esta iniciativa tem como objectivo articular actores, acções e instrumentos europeus na promoção da investigação e inovação na área das cidades inteligentes, apelando ao desenvolvimento e implementação de soluções interdisciplinares na intersecção entre energia, transportes e tecnologias de informação e comunicação. De facto, “the core of smart cities is the integration of new and smarter solutions (...) traditionally isolated infrastructures are evolving into highly integrated systems on various scales: residential and commercial, district, city and community, and regional and national” (Smart Cities Stakeholder Platform’s Roadmap Group, 2013).

Figura IX – Soluções inteligentes, integradas e interdisciplinares para *smart cities*

³³ A EIP assenta num modelo de governação com dois órgãos: um Grupo de Alto Nível e uma Plataforma de *Stakeholders*.



Fonte: CE (2012), adaptado

Privilegia-se a cooperação entre a indústria e as autoridades locais num “new cooperative working environment”. “Public authorities need to act as a partner with industry, service providers, financiers, and end users to build the smart city” (Smart Cities Stakeholder Platform’s Roadmap Group, 2013). Neste contexto, pretendem-se implementar projectos-piloto em ambiente urbano que funcionem como demonstradores de soluções integradas e inovadoras nas áreas da eficiência energética, produção de energias renováveis, *smart grids*, mobilidade e tecnologias de informação e comunicação. Em sequência, o objectivo é conseguir uma elevada replicação destes projectos noutras cidades e regiões europeias e mundiais, induzindo uma aplicação em larga escala das soluções testadas em contexto real. A criação e alargamento de mercados implica igualmente uma actuação ao nível da procura, incluindo a promoção de novos modelos de negócio, iniciativas inovadoras de *public procurement*, revisão da regulamentação e normalização. O envolvimento dos *stakeholders* e dos cidadãos no processo de desenvolvimento e teste das soluções afigura-se como essencial para a sua adopção generalizada, integrando a experimentação não só de tecnologias mas também de modelos de governação e sistemas de financiamento.

O objectivo final e mensurável da “Smart Cities and Communities European Innovation Partnership” é demonstrar e escalar pelo menos 20 soluções inovadoras

que combinem tecnologias nas áreas da energia, mobilidade e TIC, assim como promover a prossecução das metas da UE para a redução de emissões, utilização de energias renováveis e aumento da eficiência energética nas cidades.

Figura X – Abordagem da “Smart Cities and Communities Innovation Partnership”



Ainda em 2012 ocorreu um segundo apelo à apresentação de propostas no 7º Programa-quando com um orçamento de 375 milhões de euros, tendo sido seleccionados quatro projectos para implementação.

Perspectiva-se que os projectos âncora (os designados “lighthouse projects” pela CE) com relevo para as *smart cities*, para o período 2014-2020, sejam financiados pelo programa Horizon 2020 (com o suporte do COSME e LIFE+), sendo que a divulgação e replicação de projectos de demonstração para um número mais elevado de áreas urbanas podem ser apoiadas pelos fundos de coesão (FEDER, FSE) no quadro das estratégias regionais de investigação e inovação para uma especialização inteligente.

Tabela I - Programas com relevo para *smart cities* em 2014-2020

Programas	Orçamento	“Climate earmarking”	Descrição
Horizon 2020	87.000 M €	35%	Programa de apoio a actividades de investigação e inovação, com foco em áreas como: energia eficiente, segura e limpa; transportes inteligentes,

			verdes e integrados; acção climática e eficiência de recursos. Irão ser abertos apelos específicos à apresentação de propostas para <i>smart cities</i> .
COSME	2.500 M €	n.a.	Programa de apoio à competitividade e sustentabilidade das empresas europeias, com foco nas PMEs. Pode ser utilizado para suportar o desenvolvimento de competências e a emergência e expansão de empresas fornecedoras de soluções para <i>smart cities</i> .
Política de Coesão (FEDER, FSE)	325.149 M €	20% do FEDER de cada EM em regiões desenvolvidas/em transição e 6% em regiões menos desenvolvidas (apenas eficiência energética/energias renováveis)	Programas de apoio a projectos de 11 objectivos temáticos pré-definidos, onde se integram: transição para uma economia de baixo carbono, adaptação às alterações climáticas e prevenção de riscos, transportes sustentáveis, eco-inovação em PMEs.
LIFE+	3.600 M €	902 M €	A componente das alterações climáticas do programa pode ser utilizada para promover actividades de adaptação e mitigação, incluindo nas áreas urbanas. Foca-se em projectos-piloto, boas práticas, acções de disseminação e informação, etc.

Fonte: Smart Cities Stakeholder Platform's Finance Group (1) (2013), adaptado

As inovações introduzidas nas regras dos fundos estruturais no período de programação 2014-2020 vêm, de certa forma, reforçar o papel das cidades e das questões urbanas e, em resultado, das *smart cities*, com uma maior territorialização das políticas públicas. De facto, são privilegiados pacotes integrados de intervenção a nível nacional, regional e local, conduzindo a uma maior coordenação de políticas e possibilitando a combinação de diferentes objectivos temáticos e de fontes de financiamento do FEDER, FSE e Política de Coesão. Neste âmbito, 5% do FEDER de cada Estado-membro deverá ser reservado para actividades inter-sectoriais de desenvolvimento urbano sustentável. Acresce a afectação de pelo menos 0,2% do FEDER europeu a acções urbanas inovadoras, como projectos-piloto, acções de demonstração, estudos de interesse europeu, etc.

4.2. Oportunidades para Portugal

A importância da dimensão urbana e o impacto do financiamento europeu 2014-2020 no desenvolvimento das *smart cities* depende em muito das políticas das autoridades nacionais, regionais e locais. Para tal, os Estados-membros deverão desenvolver uma estratégia para os fundos europeus, combinando os fundos de coesão com o Horizon 2020 e o COSME, de forma a responder às necessidades nacionais para a afirmação de cidades inteligentes [Smart Cities Stakeholder Platform's Finance Group (1), 2013]. É privilegiada uma abordagem de integração de políticas, tecnologias e sistemas de financiamento assim como um modelo de multi-governança com forte envolvimento dos actores regionais e locais na concepção, implementação e monitorização dos programas.

A nível nacional, Portugal possui um conjunto de iniciativas, projectos e entidades de relevo que poderão ancorar uma estratégia integrada de *cluster* associado às *smart cities*, em articulação com a estratégia de investigação e inovação nacional para uma especialização inteligente, nomeadamente:

- A REDE RENER – *Living Lab* para a Inovação Urbana, já referida, integrada por 25 cidades nacionais que se encontram a conceber estratégias e a desenvolver projectos na área da inteligência urbana;

- Um conjunto de empresas com competências e capacidades para trabalhar para o mercado das cidades inteligentes, sendo que algumas já têm soluções inovadoras implementadas no terreno e experiência de internacionalização, sejam integradores de sistemas (Siemens, IBM, Cisco, etc.) ou fornecedores de componentes;

- Universidades e Centros de I&D com competências nos domínios chave das *smart cities*, com foco nas entidades que agregam competências multidisciplinares, como o Centro de Competências para as Cidades do Futuro da FEUP – Faculdade de Engenharia da Universidade do Porto;

- Pólos de Competitividade e Tecnologia e *clusters* que articulam actores em

diferentes áreas de relevo para as *smart cities*: pólo da energia, pólo das indústrias da mobilidade, pólo das tecnologias de informação, comunicação e electrónica e *cluster habitat sustentável*;

- Experiência acumulada nas áreas da mobilidade, redes de energia e TIC, demonstrada em projectos nacionais inovadores como o Programa da Mobilidade Eléctrica e o Inovcity na área das redes de energia inteligentes (Évora), e na participação (apesar de pontual e isolada) de empresas e cidades portuguesas em programas de investigação e inovação europeus e internacionais.

Prevalecem, no entanto, falhas de mercado que urge colmatar, nomeadamente ao nível da falta de conhecimento acerca do mercado das *smart cities* e da fraca cooperação entre empresas, entre *clusters*, e entre a indústria e as cidades, requisitos essenciais para responder à necessidade de massa crítica, abordagens integradas e envolvimento dos *stakeholders* exigidos pelos programas do período de programação 2014-2020. Para ultrapassar estas lacunas, encontra-se em fase de lançamento uma rede colaborativa – “Smart Cities Portugal” entre agentes territoriais, empresariais e do conhecimento com o objectivo de afirmar Portugal como espaço-laboratório para o desenvolvimento, experimentação e produção de soluções urbanas inovadoras orientadas para o mercado global.

Nesta linha de pensamento, Marc Overton da EE – “Everything Everywhere Limited”, numa conferência sobre Cidades do Futuro, em Londres, afirma “it’s a complex ecosystem of partners, and without a framework on a national level, it is very challenging”, referindo-se ao caso do Reino Unido.

Por sua vez, ao nível urbano, as cidades deverão desenvolver Planos de Acção Integrados que suportem a implementação dos respectivos Planos de Acção para a Energia Sustentável (Pacto dos Autarcas), materializados em planos de negócio com viabilidade económica e financeira [Smart Cities Stakeholder Platform’s Finance Group, (2), 2013], articulando os projectos e iniciativas em curso (e em planeamento) associados às cidades inteligentes numa visão estratégica e integrada que tenha reflexos no aproveitamento dos fundos europeus 2014-2020. Trata-se de uma Agenda

Urbana para um Crescimento Inteligente, Sustentável e Inclusivo da Europa no horizonte 2020.

Estes planos deverão ser acompanhados e avaliados continuamente através da utilização de um sistema de indicadores de desempenho (KPI – “Key Performance Indicators”), em coerência com os que se encontram a ser desenvolvidos pela EIP e com as iniciativas de normalização em curso a nível internacional (“International Telecommunications Union” – “Focus Group Smart Sustainable Cities”), europeu (“City Protocol”) e até nacional (Comité de Normalização de Cidades Inteligentes de Espanha). Acresce a necessidade de monitorização do grau de prossecução das metas definidas a nível comunitário e nacional em relação a variáveis como as emissões de GEE, eficiência energética, energias renováveis, etc., o que poderá ser realizado através do Índice de Cidades Inteligentes.

Apesar destas recomendações, coerentes com a agenda europeia, parece-nos pertinente reiterar a natureza abrangente do conceito de ‘cidade inteligente’, que integra outras dimensões para além da energia, mobilidade e TIC, como a saúde, a cultura, a governação e a cidadania. Se a origem da utilização do conceito de ‘*smart city*’ na União Europeia se centrou na área da energia e na prossecução dos objectivos da Estratégia Energia, importa também considerar as metas estabelecidas na Estratégia Europa 2020 noutras áreas, como por exemplo: aumentar para 75% a taxa de emprego na faixa etária dos 20-64 anos; ou reduzir, pelo menos, em 20 milhões o número de pessoas em risco ou em situação de pobreza ou de exclusão social.

5. Conclusões

Estão a emergir em todo o mundo programas e projectos de *smart cities* como novo paradigma urbano e como resposta aos problemas que actualmente enfrentam os espaços urbanos, como a degradação ambiental, as alterações climáticas, a crise económica e a exclusão social.

Com vista à definição de estratégias e planos de acção, as autoridades locais necessitam de conhecimento especializado. Com este objectivo, a INTELI desenvolveu

um Índice de Cidades Inteligentes, que integra cinco dimensões de análise: inovação, sustentabilidade, inclusão, governação e conectividade. A metodologia foi aplicada a 20 das 25 cidades que integram o *Living Lab* RENER.

Lisboa, Almada, Cascais, Aveiro e Vila Nova de Gaia foram as cidades que obtiveram um melhor posicionamento em termos de inteligência urbana. Para além da capital do país, são essencialmente municípios localizados nas áreas metropolitanas de Lisboa e Porto e cidades universitárias. No entanto, podemos observar diferenças no desempenho das cidades de acordo com as diferentes dimensões de análise. Lisboa ficou em primeiro lugar nas áreas da Governação, Inovação e Inclusão, mas não nas dimensões da Sustentabilidade e Conectividade. Além do mais, foi possível identificar boas práticas em todas as cidades de rede, mesmo aquelas pior posicionadas no *ranking*, o que demonstra um forte potencial para a cooperação urbana e para a replicação de soluções inovadoras entre cidades.

Na área da Sustentabilidade, Almada, Vila Nova de Gaia, Cascais, Lisboa e Loures são os municípios que se destacam, devido à implementação de projectos de relevo nos domínios da eficiência energética, energias renováveis, construção sustentável e mobilidade. Uma das boas práticas a assinalar é o Programa Nacional de Mobilidade Eléctrica, um sistema de mobilidade inteligente universal e interoperável, testado nas cidades da Rede RENER, assim como o projecto Inovcity centrado nas redes inteligentes, em Évora.

Esta análise quantitativa e qualitativa constitui uma base de informação relevante para apoiar o processo de tomada de decisão das autoridades nacionais e locais, nomeadamente no âmbito do próximo período de programação 2014-2020. No contexto da agenda europeia para as *smart cities*, nomeadamente da “Smart Cities and Communities European Innovation Partnership”, privilegia-se o desenvolvimento de soluções integradas no cruzamento da energia, mobilidade e tecnologias de informação e comunicação, áreas nas quais a indústria e cidades portuguesas têm vindo a apostar. Acresce uma filosofia de teste e experimentação destas soluções em contexto real com vista à sua replicação e aplicação em larga escala noutras cidades

européias e mundiais. Estes projectos serão financiados preferencialmente pelo Horizon 2020 e COSME, assim como pelos Fundos de Coesão (FEDER, FSE) numa abordagem integrada e multi-fundos.

A importância da dimensão urbana e o impacto do financiamento europeu 2014-2020 no desenvolvimento das *smart cities* em Portugal depende em muito das políticas das autoridades nacionais, regionais e locais. Para tal, deverá ser desenvolvida uma estratégia integrada para os fundos europeus, em consonância com a estratégia nacional de investigação e inovação para uma especialização inteligente, tendo em conta as características distintivas dos territórios e as competências e projectos em curso, a saber: rede de cidades RENER, empresas com potencial de internacionalização, universidades e centros de I&D e *clusters* nas áreas da energia, mobilidade e tecnologias de informação e comunicação.

Prevalecem, no entanto, falhas de mercado que urge colmatar, nomeadamente ao nível da falta de conhecimento acerca do mercado das *smart cities* e da fraca cooperação entre empresas, entre *clusters*, e entre a indústria e as cidades, requisitos essenciais para responder a necessidade de massa crítica, abordagens integradas e envolvimento dos *stakeholders* exigidos pelos programas do período de programação 2014-2020.

Ao nível das cidades, deverão ser elaborados Planos de Acção Integrados, em articulação com os Planos de Acção de Energia Sustentável (Pacto dos Autarcas), integrando os projectos e iniciativas em curso (e em planeamento) associados às cidades inteligentes numa visão estratégica que tenha reflexos no aproveitamento dos fundos europeus. O Índice de Cidades Inteligentes poderá ser uma ferramenta útil para a monitorização e avaliação da prossecução das metas desses planos, em linha com as directrizes europeias e nacionais, abrangendo áreas que extravasem o triângulo energia-mobilidade-TIC, como saúde, cultura, governação e cidadania.

As futuras linhas de investigação deste trabalho passarão pelo alargamento da amostra de cidades onde foi aplicado o Índice de Cidades Inteligentes, com vista à respectiva utilização como instrumento de monitorização dos Planos de Acção

Integrados dos municípios face às metas locais, regionais, nacionais e europeias. Acresce a ambição de adaptar a ferramenta a outros contextos espaciais, no sentido da sua internacionalização.

6. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABI Research – **Smart Cities: Municipal Networking, Communications, Traffic/Transportation, and Energy**, 2011.

Bertoldi, P. - **Lessons from the Covenant of Mayors' Sustainable Energy Action Plan**, Conferência de lançamento da “Smart Cities and Communities Initiative”, Bruxelas, CE – JRC, 21 Junho 2011.

Caraglin, A. & Nijkamp, P. - **An Advanced Triple-Helix Network Model for Smart Cities Performance**, Research Memorandum, Faculty of Economics and Business Administration, 2011.

CE – **Smart Cities and Communities European Innovation Partnership**, Communication from the Commission, C(2012) 4701 final, Bruxelas, 10 Julho 2012.

Forum PA – **Icity Rate – La Classifica delle Città Intelligenti Italiane**, 2012.

Hollands, R. – Will the Real Smart City please Stand up?, **City**, 12:3, 2008, 303-320.

IDC – **White Paper – Smart Cities Analysis in Spain**, 2011.

IDC – **White Paper – Análisis de las Ciudades Inteligentes en España – En Viaje a la Ciudad Inteligente**, 2012.

IDC - **Worldwide Smart City 2013 Top 10 Predictions**, 2013.

INTELI – **Índice de Cidades Inteligentes Portugal**, Lisboa, 2012.

Lee, J. & Hancock, M. – **Towards a Framework for Smart Cities: A Comparison of Seoul, San Francisco & Amsterdam**, Stanford Program on Regions of Innovation and Entrepreneurship, 2012.

McKinsey – **Urban World: Mapping the Economic Power of Cities**, McKinsey Global Institute, 2011.

ONU – **Resilient People, Resilient Planet: A Future Worth Choosing**, Relatório do Painel de Alto Nível sobre Sustentabilidade Global do Secretário-geral das Nações Unidas, 2012.

Pike Research – **Research Report: Smart City Tracker 1Q13**, 2013.

Siemens – **EfficienCITIES – Città-modello per lo Sviluppo del Paese**, 2012.

Smart Cities Stakeholder Platform – Finance Working Group (1) – **Using EU Funding Mechanisms for Smart Cities – Guidance Document**, Versão 1.0, Bruxelas, 2013.

Smart Cities Stakeholder Platform – Finance Working Group (2) – **Integrated Action Plan – Report Process and Guidelines for Smart Cities**, Versão 1.0, Bruxelas, 2013.

Smart Cities Stakeholder Platform’s Roadmap Group - **10 Years Rolling Agenda**, Versão 1.0, Bruxelas, 2013.

UNEP – **Towards a Green Economy: Pathways to Sustainable Development and Poverty Eradication**, 2011.

Universidade de Tecnologia de Viena, Universidade de Ljubljana e Universidade de Tecnologia de Delft – **Ranking of European Medium-sized Smart Cities**, Final Report, 2007.

Cidades inteligentes no geral, Águeda em particular

Uma introdução às cidades inteligentes e o caminho de Águeda para o ser

Intelligent Cities in general, Águeda city in particular

An introduction to intelligent cities and the example of the city of Águeda

Sara Lemos ⁽¹⁾

⁽¹⁾ sara.lemos@ua.pt, Universidade de Aveiro/University of Aveiro, Portugal

Resumo

A urbanização pode ser declarada o grande fenómeno do séc.XXI, com metade da população mundial a morar nas cidades. Este fenómeno e outros anunciam conjuntamente duas preocupações: consequências e novos desafios, que podem ser apoiados em estratégias inteligentes.

Águeda apresenta-se aqui como um exemplo português de cidade inteligente.

Palavras-chave: *Cidades inteligentes, Desenvolvimento sustentável, Inovação, Economia de conhecimento, Águeda*

Abstract (maximum 400 characters)

“The city is no longer”, Rem Koolhaas.

Urbanization can be declared the 21st century megatrend, half of the world's population now live in cities. This and other phenomena announce two concerns: consequences and challenges, which imply to restructure the cities in a more sustainable way, which can be supported by intelligent strategies.

Águeda is presented here as an example of a Portuguese smart city.

Keywords: *Innovation, Intelligent cities, Sustainable development, Knowledge based economy, Águeda*

1. Introdução

Este artigo tem como objectivo apresentar uma breve reflexão em torno do novo paradigma das cidades – cidades inteligentes – como forma de mitigar os desafios crescentes que a globalização e urbanização têm vindo a impor e, numa segunda parte, uma análise de um exemplo de uma cidade portuguesa que se encontra na vanguarda do caminho para se transformar numa cidade inteligente sob o ponto de vista do empreendedorismo, sustentabilidade e tecnologia. Pretende-se apresentar os projectos que Águeda tem vindo a desenvolver nessas áreas, mostrando-se como exemplo de um município neste domínio.

Este artigo insere-se na óptica do horizonte “Europa 2020”, uma estratégia abrangente apresentada para promover o crescimento inteligente, inclusivo e sustentável na Europa e para fornecer um quadro para a União Europeia para emergir da crise financeira e económica actual.

A inovação tem sido colocada no centro da Estratégia 2020 como a capacidade de criar na Europa novos emprego. É também a melhor forma de enfrentar com sucesso os principais desafios sociais, tais como as alterações climáticas e eficiência energética.

2. As transformações

“The city is no longer” - Rem Koolhaas.

Parte-se desta afirmação do arquitecto Rem Koolhaas para introduzir o tema a ser abordado neste artigo: cidades inteligentes.

A história mostra-nos que as cidades sempre foram o centro de importantes centros económicos, políticos, culturais e sociais, mas “as cidades como as conhecíamos não existem/existirão mais”, naquela que é a tradução fiel à afirmação de Koolhaas - radical, à primeira vista, mas facilmente compreensível quando se começa a analisar as cidades de hoje em dia e as tendências de evolução.

A empresa Z_punkt (Alemanha) identifica alguns dos processos (*megatrends*) que, entre outros, justificam as transformações sofridas nas cidades e que moldam os

mercados futuros. São tendências com impacto a longo prazo e com um amplo alcance e podem ser, e são muitas vezes, utilizadas como ponto de partida para uma visão estratégica.

Estas *megatrends* caracterizam-se essencialmente por três factores:

- **Horizonte temporal:** podem ser observadas ao longo de décadas. Indicadores quantitativa e empiricamente inequívocos no momento e podem ser projectados – com altas probabilidades – pelo menos, por 15 anos.
- **Alcance:** têm um impacto alargado em todos os actores e regiões – governos, cidadãos e os padrões de consumo, mas também empresas e as suas estratégias.
- **Intensidade do impacto:** transformações fundamentais, multidimensionais em todos os subsistemas da sociedade, seja na política, sociedade ou economia. As suas características variam de acordo com a região em questão.

As *megatrends* identificadas pela empresa relativas aos factores de mudança das cidades nos últimos anos são:

- **Mudanças demográficas:** crescimento da população mundial, aumento da esperança média de vida, aumento das deslocações;
- **Individualização:** individualização atinge novos níveis, relações cada vez mais fracas e menos presenciais, economia de autossuficiência e “faz tu mesmo”;
- **Disparidades sociais e culturais:** aumento da diferença entre pobres e ricos, aumento do número de população a viver no limiar da pobreza;
- **Reorganização do sistema de saúde:** aumento das preocupações com a saúde, elevados custos do sistema de saúde, novas descobertas para diagnósticos e tratamentos;
- **Mudanças no papel homem/mulher:** fim dos tradicionais papéis/funções diferenciadores entre homem e mulher, aumento da importância do papel da mulher no mundo de trabalho, aumento da importância de um estilo de vida pessoal e profissional equilibrado, novas estruturas familiares e estilos de vida;

- **Novas formas de mobilidade:** aumento do número de viagens, novas soluções de transporte, implementação da tecnologia nos transportes e sua gestão, etc;
- **Cultura digital:** tecnologias digitais a conectar e a prevalecer em muitos aspectos da vida dos cidadãos, “digizens” (citizens+digital), novas formas sociais de comunicação, participação e organização;
- **Aprender com a natureza:** estruturas e processos naturais como a característica principal da inovação, biônicos incorporados no design e tecnologia, a influência da biologia na produção de sistemas de descentralização e da economia de ciclo fechado,...
- **Inteligência ubíqua:** transição para tecnologias de informação suportadas em “cloud” (nuvem), novos ambientes inteligentes, emergência da “Internet of Things”, criação de infraestruturas inteligentes, avanço da inteligência artificial e robótica;
- **Tecnologia de convergência:** nanotecnologia tornando-se dos principais motores de convergência tecnológica, inovação dinâmica de novos materiais e métodos de construção, avanços em biotecnologia;
- **Globalização 2.0:** mudança na localização dos centros económicos, economia volátil, classe média global, cadeias de valor globalmente distribuídas e fragmentadas, fluxo globalizado do capital – sector financeiro não restrito,...
- **Economia baseada no conhecimento:** níveis crescentes de educação por todo o mundo, inovação como motor essencial e factor de competitividade, criação de valor através de informação e conhecimento, a classe criativa – a nova elite do conhecimento, aprendizagem ao longo da vida;
- **Ecossistemas de negócios:** criação do quarto sector, gestão complexa, sistemas inovadores;
- **Mudanças no mundo de trabalho:** métodos de trabalho dinâmicos e flexíveis, novos padrões de gestão e organizacionais, métodos colaborativos de trabalho;
- **Novos padrões de consumo:** alterações das preferências e dos gastos do consumidor, 3º mundo com maior prosperidade, mudanças dos hábitos de compra – virtual, importância crescente do consumo colaborativo;

- **Reversão energética e dos recursos:** alto consumo de energia e recursos, escassez de recursos naturais e estratégicos, uso de fontes alternativas de energia e recursos renováveis, revolução na eficiência dos recursos, infraestruturas descentralizadas;
- **Mudanças climáticas e impactos ambientais:** aumento das temperaturas e emissões de CO₂, riscos crescentes de problemas ambientais em países recém-industrializados e países em desenvolvimento, escassez de alimentos, regulamentações mais rígidas, investimentos em “tecnologia limpa”, estratégias para mitigar e adaptar às mudanças climáticas;
- **Urbanização:** aumento do número de mega-cidades e de aglomerações urbanas, fortes problemas estruturais nas áreas rurais, desenvolvimento de soluções de infraestruturas adaptadas, desenvolvimento urbano sustentável, novas formas de residência, vida e participação;
- **Nova ordem política mundial:** China e Índia no topo das potências mundiais, crise das democracias ocidentais, novas alianças estratégicas, a emergência de África;
- **Sociedade de risco global:** crescente vulnerabilidade das infra-estruturas técnicas e sociais, aumento do número de desastres naturais, risco de crime organizado global e o ciber-crime, vigilância e controlo na sociedade transparente;

A migração populacional do mundo rural para o mundo urbano – urbanização – pode ser declarado o grande fenómeno (“megatrend”) do séc. XXI, com metade da população mundial a morar hoje nas cidades e a estimativa de que o número subirá para 75% em 2050.

Este fenómeno anuncia conjuntamente duas preocupações: consequências e novos desafios, não só a nível económico, mas também social e territorial. Os problemas gerados pelo crescimento de população urbana, rápida urbanização e globalização que se fazem sentir hoje em dia e nas próximas décadas geram novos problemas: poluição ambiental, escassez de recursos, problemas de saúde, tráfego automóvel, conflitos com infraestruturas, etc, assim como desafios a superar para oferecer aos cidadãos

aquilo que procuram nas cidades: economia (atractividade, competitividade, inovação), cultura (criatividade), qualidade de vida, etc.

Por outro lado, tem-se o conhecimento como o motor da globalização, sustentado pela crescente transmissão de informação. Se se considerar que o conhecimento é a organização da informação para responder a uma pergunta ou solucionar um determinado problema, quase automaticamente, a informação pode ser vista como a matéria-prima do conhecimento. (Santinha et al., 2010)

Neste mundo “global”, o sucesso económico, não só de empresas, mas também de cidades e regiões depende então da sua capacidade de inovar. Assim, a inovação torna-se a chave para a diferenciação (tal como previsto pelo Horizonte Europa 2020). Inovação como sendo um processo coordenado de aprendizagem contínua; de aprendizagem contínua porque o valor estratégico da informação altera-se com o tempo, o que requer uma actualização frequente; e coordenado porque exige a interacção de agentes diversos, a aquisição selectiva de informação, a construção de redes, etc. com o propósito de criar valor a partir do uso e troca de informação ao longo das actividades inerentes ao processo interactivo. (Santinha et al., 2010)

No contexto de uma economia baseada no conhecimento, as cidades, como dominantes centros de população, redes de transporte e negócios, etc. moldam os espaços onde a produção e uso de informação são combinados para produzir conhecimento e assim criarem um papel preponderante em gerar valor económico e vantagens competitivas num mundo globalizado. (Santinha et al., 2010)

3. A cidade criativa

No artigo “Smarter Cities in Europe”, os autores enfatizam o factor do conhecimento para o desenvolvimento urbano. Partindo do estudo de Berry e Glaeser (2005 e 2006), Caragliu et al. (2009) afirmam, por exemplo, que a taxa do maior crescimento urbano aconteceu em cidades com alta taxa de população activa instruída. Mais, a relação entre o capital humano e o desenvolvimento urbano é modelado assumindo que a inovação é orientada por empresários que investem em indústrias e produtos que

requerem uma crescente população activa especializada. Como nem todas as cidades são igualmente bem-sucedidas em investir no capital humano, dados mostram que uma população activa especializada – também conhecida por “cidade criativa” – é uma sociedade construída ao longo do tempo.

Outro artigo onde este assunto é debatido é “Smarter Cities for Smarter Growth” levado a cabo pela IBM, onde os autores também acreditam que os motores para o crescimento económico passam muito por uma economia de conhecimento, criatividade e inovação.

Enquanto as oportunidades de trabalho continuarão a ser a condição primária/principal da decisão para onde as pessoas com formação superior querem viver, a verdade é que cidades que invistam rapidamente em algumas áreas de alto-impacto colocam-se numa posição de vantagem: serão mais atractivas para as pessoas qualificadas, com ideias inovadoras e comunidades, assim como se estabelecerão centros de conhecimento e negócios. Os autores vão mais longe e apontam 4 áreas de intervenção fulcrais que permitem o desenvolvimento:

1. Redução do volume do tráfego nos sistemas de transportes;
2. Melhoramento da segurança pública reduzindo o crime e o tempo de resposta a situações de emergência;
3. Simplificação e adaptação dos serviços para os cidadãos, incluindo um forte ênfase em educação;
4. Fornecer informação adequada sobre cuidados de saúde para melhor qualidade de vida, prevenção e detecção.

Nesta era de talentos e crescimento baseado na inovação, as cidades devem focar-se na qualidade dos empregos que criam e as pessoas que escolhem para preencher as vagas desses trabalhos, em vez de simplesmente criar, em quantidade, novos empregos. E a inovação tecnológica deve ser vista e utilizada não como uma forma de substituir empregos, mas como um suporte facilitador para as pessoas e as suas

aptidões, conhecimento e criatividade. Esta relação é prevista que aumente para 70% em 2020.

Como referido anteriormente, algumas cidades são caso de sucesso na competição por trabalhadores especializados e competitivos, mas um grande número de cidades não são tão bem sucedidas relativamente à competitividade e intensidade de conhecimento, o que as põe numa posição de desvantagem. Este cenário levanta assim o problema do ciclo vicioso: cidades onde há escassez de pessoas especializadas, desencorajam/não atraem a fixação de negócios e pessoas, que, por sua vez, baixa a procura de competências. Ou seja, cidades com pouca atractividade, geram pouca atractividade. O contrário também se verifica. Sítios com uma forte presença de pessoas criativas crescem mais rápido e são mais propensas a atrair mais criativos. (Florida, 2003)

Posto isto, e na conclusão possível que, nos últimos anos, última década, há uma relação directa entre o sucesso económico de uma região e o seu capital humano medido pelo nível de educação, coloca-se a questão que é: porque é que as pessoas criativas se concentram efectivamente num determinado local? Num mundo com a facilidade de mobilidade como o de hoje, o que faz com que as pessoas escolham uns sítios em detrimento de outros? (Florida, 2003)

Richard Florida tem-se dedicado a este estudo, naquela que, no seu jargão, é chamada “The Creative Class”. O foco de muitos economistas e sociólogos, tem sido onde é que as empresas se concentram e pouca atenção tem sido dada ao processo das pessoas. Na teoria, os factores economia e social são ambos considerados, mas na realidade, Florida prova que as pessoas não estão a fazer as opções de carreira ou deslocações geográficas de acordo a teoria: as pessoas não seguem servilmente os seus empregos sem considerar os sítios. Portanto, locais inclusivos e diversificados são factores preponderantes. A perspectiva do autor é que crescimento económico regional é potenciado por pessoas criativas, como já referido, e essas pessoas preferem sítios também eles inovadores, diversificados e tolerantes.

Os centros criativos não prosperam devido a razões económicas tradicionais como acesso aos recursos naturais, facilidade nos transportes, etc. As atracções tradicionais nas quais muitas cidades se focam – estádios, centros comerciais, turismo, etc. – são irrelevantes, insuficientes e pouco atractivos para esta classe. O que eles procuram são experiências diversificadas, abertura para as diferenças de todos os tipos e, acima de tudo, oportunidades para validar a sua identidade enquanto criativos. (Florida, 2003)

Os centros prosperam maioritariamente porque as pessoas criativas querem efectivamente viver lá. As empresas seguem depois as pessoas, ou, em muitos casos, são começadas por elas. Os centros criativos fornecem ecossistemas integrados onde todas as formas de criatividade – artística e cultural, tecnológica e económica – têm espaço para “brotar”.

A chave para perceber a nova geografia económica – criativa – vem com os 3 Ts: tecnologia, talento e tolerância. (Florida, 2003) São em locais que abarquem os 3 Ts que a classe criativa se fixa.

E, na verdade, quem são essas pessoas que fazem as cidades atractivas? Desde cientistas, engenheiros, professores universitários, poetas, escritores, artistas, actores, músicos designers, arquitectos e pessoas influentes. De quem se espera que criem ou desenhem produtos (materiais ou não) ou ideias que possam ser transferidas e usadas globalmente. Para além deste grupo, “The Creative Class” também inclui outros profissionais mais especializados, com altos graus académicos e profissões em áreas de alta tecnologia, serviços financeiros, justiça, saúde, negócios e gestão. Neste caso, por outro lado, não se espera tanto que produzam métodos ou produtos para o mercado global, mas sim que pensem por eles mesmos. (Florida, 2003)

A verdade é que, de uma forma bem real, todos os seres humanos são criativos e todos são potenciais membros da classe criativa, porque “não é preciso ser criativo para ser criativo”.

4. A cidade inteligente

A história mostra-nos que as cidades sempre foram os centros de importantes mudanças sociais e económicas, mas apenas mais recentemente novas expectativas, ambições e necessidades fizeram com que as pessoas e as instituições comesçassem efectivamente a concentrar-se lá – pelas razões anteriormente já apresentadas. Consequentemente, novos discursos sobre sustentabilidade, criatividade e “inteligência” começaram a ser introduzidos como focos estratégicos para combater os problemas e explorar as potencialidades das cidades. (Santinha et al., 2010)

Colmatar os problemas gerados nas e a partir das cidades, passa também por solucioná-los lá. É neste contexto, como resultado deste novo discurso, que surge o conceito de “cidade inteligente”: um “sítio” que reúne capacidades organizacionais, liderança institucional e criatividade, combinados de forma a produzir inovação, o principal motor para aumentar a competitividade. (Castro et al., 2008)

Apostar numa cidade inteligente é fazer despontar uma estratégia para mitigar os problemas provocados pelo crescimento urbano da população e pela rápida urbanização.

No entanto, a generalização do conceito “cidade inteligente” – e suas variáveis: “smart city”, cidade digital, cidade sustentável etc. – e o seu uso global com diferentes nomenclaturas, contextos e significados, obrigam à sua compreensão e à análise dos diversos sistemas que com ele se relacionam, pois sendo uma cidade um sistema de sistemas, transformar uma cidade numa cidade inteligente não é um acto isolado, mas sim um processo que depende exactamente da correlação entre esses mesmos sistemas. Ou porque, como Castro e Santinha defendem, há uma diferença muito importante a considerar entre aquilo que ser inteligente numa cidade ou noutra significa.

É um conceito, ou uma acção, que urge mais pesquisa e trabalho para sua compreensão.

No artigo “Understanding Smart Cities: An Integrative Framework”, os autores fazem uma selecção de definições deste conceito, tais como: “uma cidade que actua de forma prospectiva em relação à economia, população, governança, mobilidade, ambiente construindo uma combinação inteligente de acções e mais-valias de tornar os cidadãos mais independentes, alertados e determinantes” (Giffinger et al., 2007; Chourabi et al., 2012) numa lógica de cidade mais colaborativa e sociedade inteligente; ou como “o uso de tecnologias computacionais inteligentes para tornar os componentes e serviços fulcrais numa cidade mais inteligentes, interconectados e eficientes; que inclui administração, educação, saúde, segurança pública e transportes” (Washburn et al. 2010; Chourabi et al., 2010); e ainda “uma cidade que monitoriza e integra condições de todas as suas infraestruturas cruciais, tais como estradas, pontes, tuneis, comboios, aeroportos, portos, comunicação, água e energia, de forma a otimizar os seus recursos, planear actividades de gestão e monitorizar aspectos de segurança enquanto maximiza os serviços para os seus cidadãos” (Hall, 2000; Chourabi et al., 2010).

Acima de tudo, uma cidade inteligente pode ser definida como uma cidade que articula as relações entre a cidade e o seu envolvente, enfatizando a importância da capacidade organizacional, da liderança governamental, criatividade e tecnologia como motores para a mudança numa economia globalizada e voltada para o conhecimento e um desenvolvimento sustentável, criando as melhores condições possíveis em prol da qualidade de vida dos cidadãos, presente e futuro, que devem ser sempre o foco em torno dos quais as acções são tomadas – na lógica “são as pessoas que fazem as cidades e não as cidades que fazem as pessoas”.

Mais do que uma “bandeira”, este conceito exige realmente uma atitude mais inteligente dos líderes governamentais para abranger os desafios que a sociedade (no geral) e as cidades (em particular) enfrentam. (Santinha, 2010)

No artigo “Understanding Smart Cities: An Integrative Framework”, os autores identificam oito factores críticos a serem analisados a fim de perceber como é que as autoridades locais podem perspectivar uma cidade inteligente: gestão e organização,

tecnologia, governança, contexto político, cidadãos e comunidades, economia, infraestruturas e ambiente.

Outros factores são apresentados no artigo “A vision of smarter cities” da IBM. Aqui, são apresentados seis sistemas principais constituintes das cidades: cidadãos, negócios, transportes, comunicação, água e energia. O sistema dos cidadãos inclui a segurança pública, saúde e educação e é fundamental para a promoção de uma boa qualidade de vida para os seus cidadãos. O sistema de negócios refere-se ao ambiente que as empresas enfrentam em termos de políticas e legislação. As cidades oferecem às pessoas e empresas a facilidade de movimentar os seus produtos pelo seu sistema de transportes e de partilhar ideias e informação através do sistema de comunicações. As cidades oferecem também dois sistemas fundamentais para toda a actividade económica e social: água e energia. (Dirks et al., 2010)

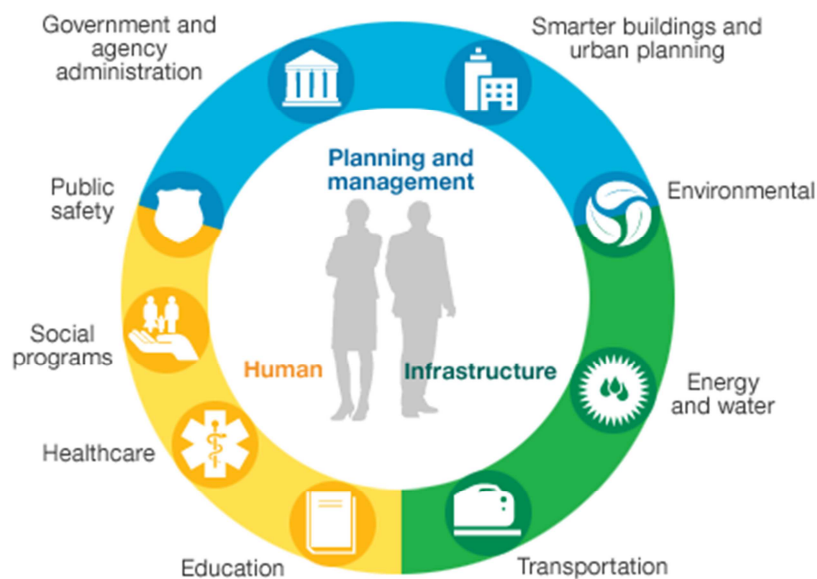


Figura 1 - Uma cidade como um sistema de sistemas interconectados. Fonte: IBM
http://www.ibm.com/smarterplanet/us/en/smarter_cities/overview/?re=spf

As cidades têm que estar alerta às relações entre os sistemas em que operam ou que as operam, assim como os desafios que estes propõem. (Dirks et al., 2009)

5. O papel das Tecnologias de Informação e Comunicação

Partindo desta noção de sistemas, pretende-se desmistificar um mito das cidades inteligentes, muitas vezes associadas apenas à tecnologia. De facto, encontra-se, ou tenta-se encontrar, nas novas Tecnologias de Informação e Comunicação (TIC) soluções para a sua resolução ou minimização de impactos e uma melhor qualidade de vida dos seus cidadãos. Não sendo mentira que uma cidade inteligente recorre à tecnologia e inovações tecnológicas, não é o único “sistema”, é apenas um dos muitos. Nesta perspectiva, a tecnologia é um meio para atingir um fim, não um fim em si mesmo.

Tendo um papel central nos comportamentos que definem a sociedade de hoje em dia, as Tecnologias de Informação e Comunicação (TIC) estão no centro desta economia do conhecimento. Proporcionam oportunidades para reduzir as barreiras da distância e tempo facilitando a troca de informação e conhecimento e permitem o desenvolvimento de redes, e assim contribuem para a coesão social, económica e territorial. (Castro et al., 2008) Convém ter em conta que o uso eficiente dos serviços baseados nas tecnologias exige a existência de redes imateriais, relacionadas com interações sociais que ocorrem em e entre espaços e actividades socioeconómicas, permitindo a constante produção de inovação. (Castro et al., 2008) Se o conhecimento é o motor e a informação o combustível, as TIC podem ser vistas como a estrada para o processo de inovação. (Castro et al., 2008)

Para além das já referidas vantagens da (ilusória) diminuição da distância física e do tempo de espera, as vantagens das TIC manifestam-se em muitos outros serviços de interesse geral dos cidadãos, tais como: a saúde, educação, cultura, justiça e transportes e mobilidade, água, etc. Para tal, a pesquisa e os desafios de engenharia ao longo do caminho para a visão de uma cidade inteligente, abrange muitos campos técnicos, incluindo a física, química, biologia, matemática, ciência de computadores, mecânica, eletrónica e engenharia civil. (Hall, 2000) Robert Hall, identifica de forma abrangente 4 níveis de implementação da tecnologia nos sistemas das cidades:

- No nível mais básico, espera-se que cada um dos componentes seja identificado, e se já existente, que seja adaptado para aplicação adequada;
- O nível seguinte é a concepção do plano para fazer uso destes componentes. Associado a isso a interface para computadorização da capacidade de monitorizar cada função dada;
- Em seguida, a estrutura completa ou serviço prestado;
- Por fim, a integração da informação por todos os aspectos relacionados, e aparentemente não relacionados, das infraestruturas essenciais dos centros urbanos. (Hall, 2000)

Uma cidade, que monitoriza e integra as condições de todas as suas infraestruturas críticas, incluindo estradas, pontes, túneis, caminhos-de-ferro, aeroportos, portos, comunicação, água, energia, edifícios, etc. pode otimizar os seus recursos, planear as suas atividades de manutenção preventiva e gerir aspectos de segurança, maximizando os serviços aos seus cidadãos. O tempo de resposta a emergências para o sistema pode ser melhorado e ser mais rápido. Com avançados sistemas de gestão e sensores inteligentes, dados podem ser recolhidos e avaliados em tempo real, melhorando as tomadas de decisão por parte da administração de uma cidade. (Hall, 2000)

A longo prazo, a visão de uma cidade inteligente alterar-se-á para sistemas e estruturas que irão gerir as suas próprias condições e serem autossuficientes, conforme necessário. O ambiente físico, ar, água e ambiente espaços verdes serão geridos de forma não-intrusiva, permitindo assim um avançado de vida e ambiente de trabalho que é limpo, eficiente e seguro e que oferece a estes vantagens no âmbito de uma utilização mais eficaz de todos os recursos. (Hall, 2000)

Soluções inovadoras capazes de superar os problemas das cidades hoje em dia e melhorar os mecanismos de governança são a chave para promover mais cidades inteligentes. Os rápidos desenvolvimentos na rede móvel, de cabo, fibras ópticas e sem fios, assim como aplicações na área dos computadores e produtos de *hardware* e

software surgem para oferecer excelentes oportunidades para as políticas públicas. (Castro et al., 2008)

6. **Águeda**

A cidade de Águeda surge neste artigo como exemplo do caminho para a construção de uma cidade inteligente sob o ponto de vista do empreendedorismo, sustentabilidade e tecnologia.

Águeda é uma cidade e município localizado na Região Centro com uma população de cerca de 14000 e 48000 habitantes, respectivamente. Com uma localização privilegiada, situada na fronteira entre o mar e a montanha, servida por uma boa rede viária, Águeda coloca-se numa posição importante para o desenvolvimento económico e social da região, sendo uma das zonas mais industrializadas do país onde este sector representa cerca de 37% do total de empresas, dominada pela indústria metalomecânica. Para além disso, uma área extremamente fértil muito centrada na agricultura, conhecida como a Bairrada, famosa pelas suas vinhas e leitão.

No entanto, a qualificação de recursos humanos existentes no território, urge uma atualização, não apenas de adaptação às necessidades existentes, mas também de preparação para uma rápida adaptação às necessidades futuras, a introdução de capacidade de aprendizagem e inovação. Uma segunda questão envolve a necessidade de superar o modelo de negócio baseado na oferta de produtos padronizados e de fabricação de baixo custo, e projetar novos modelos de produtos com base na inovação e qualidade dos produtos, a fim de motivar a transição de um preço competitivo para a competitividade através da diferenciação. Portanto, há também a necessidade de encontrar alternativas que não só destaquem o produto, mas que se associam com Águeda, aproveitando e / ou reconvertendo a utilização dos recursos endógenos do município.

Devido aos desafios globais no ambiente, economia e sociedade que cada vez mais são dirigidos à sociedade civil e seus representantes, a Câmara Municipal de Águeda reconheceu a necessidade de uma mudança de paradigma no governo local, através da

promoção de uma acção interativa, moderna e inovadora entre a universidade, empresas e governo local, em vez de modelo linear de cooperação e inovação: conceito *Triple Helix*. Essas relações são o motor do processo de desenvolvimento de inovação, com base na partilha e vinculação de informação e conhecimento, o que representa também o início de parcerias, projetos, soluções inteligentes e eficientes para os desafios globais, tendo em conta a natureza endógena das empresas locais. Como resultado dessas ações são direcionadas para as necessidades das comunidades locais.

Para enfrentar esses desafios, a Autoridade Municipal tem também uma importante fonte de conhecimento: a Universidade de Aveiro e o seu polo Escola Superior de Tecnologia e Gestão de Águeda. Esta instituição tem recursos humanos altamente qualificados e integra centros de excelência em pesquisa e desenvolvimento, que são importantes fontes de transferência de tecnologia e desenvolvimento de uma cultura de empreendedorismo.

Estas relações entre as diferentes áreas de actividade têm o potencial de inovação através do desenvolvimento de novos produtos e serviços.

Nos últimos anos Águeda tem dedicado o seu investimento no desenvolvimento sustentável, nomeadamente em áreas como a eficiência energética, a promoção da inovação e da competitividade, bem como a protecção do ambiente. Para além deste factor tecnológico, um grande foco da Autoridade Municipal tem sido os cidadãos e o seu bem-estar e o seu envolvimento directo em acções de participação pública, levando o conceito de Águeda cidade inteligente a outro nível – o aspecto humano da cidade.

Este caminho tem sido liderado pelo Presidente, Gil Nadais, que nos últimos anos reuniu grandes esforços para transformar Águeda numa cidade mais verde e sustentável.

Na verdade, esse caminho iniciou-se em 2006, com o **RIC Águeda – Rede de Inovação e Competitividade**, a primeira rede de inovação criada no concelho e que se estabeleceu no conceito de *triple helix*.

RIC Águeda teve como objetivo aumentar a participação das empresas e actores institucionais locais na criação de uma plataforma de cooperação que ajudaria a identificar e implementar projetos inovadores. O projeto teve como objetivo promover a criação de uma rede entre os actores envolvidos, construindo pequenas ligações (*triple helix*) que contribuam para a disseminação do conceito em todo o município de Águeda.

Este projecto, que identifica as áreas-chave de intervenção dentro do potencial para o desenvolvimento económico local, destaca os *clusters* de Habitat, Mobilidade e Turismo e Cultura, sobre os quais as acções futuras em Águeda devem orientar. Entre a série de projetos de colaboração entre as várias entidades envolvidas, o Lighting Living Lab pode ser destacado.

O **Lighting Living Lab** (LLL) surge com o objectivo de promover a inovação e o desenvolvimento de novas tecnologias e aplicações na área da iluminação, para aumentar a sua eficiência energética e para criar novas oportunidades de mercado.

A abordagem orientada para o utilizador é necessária para mudar o paradigma actual do uso de iluminação: passar de iluminação vista como uma mera utilidade (suportando a actividade humana), para iluminação vista como um meio para alcançar objectivos, como o aumento da sensação de conforto/segurança e permitir ainda a personalização de ambientes. Isto implica todas as mudanças que só uma metodologia orientada para o utilizador do Living Lab pode alcançar. A comunidade local deve estar activamente envolvida nos projectos de eficiência energética desenvolvidos pelo município; entre as de possibilidades, aponta-se o envolvimento da comunidade escolar e utilizadores de outros espaços e equipamentos públicos.

Ao mesmo tempo, este é um meio para reduzir o consumo de energia usando novas tecnologias de iluminação (por exemplo, LED) e adaptar o seu uso para as reais necessidades e preferências do utilizador.

Para além do LLL, Águeda criou também o **Águeda Living Lab** (ALL) que visa, em geral, incentivar o desenvolvimento de uma área de cooperação activa entre os cidadãos e o município, num ambiente de inovação, criatividade e experimentação.

Projetos desenvolvidos sob o ALL são, por exemplo, a Agenda Local 21 e Lighting Living Lab.

O trabalho começado com os Living Labs foi reconhecido internacionalmente com a sua admissão como membro da Rede Europeia de Living Labs (ENoLL) na última chamada (Novembro de 2008).

Numa óptica de projecção e participação internacional, Águeda faz agora parte de uma vasta rede de instituições e associações com reconhecido mérito nas respectivas áreas.

Em 2008, Águeda tornou-se o terceiro município Português a assinar o **Pacto dos Autarcas**.

O Pacto de Autarcas é uma iniciativa europeia que reúne cerca de 4 mil cidades comprometidas com a redução das emissões de carbono e a promoção do desenvolvimento económico local. O movimento europeu tradicional envolve as autoridades locais e regionais, comprometendo-se voluntariamente a aumentar a eficiência energética e a utilização de fontes de energia renováveis nos seus territórios. Os signatários do Pacto visam atingir e superar o objectivo de redução de emissões de CO2 em 20% até 2020.

A adesão a este projecto foi mais um passo que a Câmara Municipal de Águeda deu para promover o desenvolvimento sustentável do município e espera superar, por seu compromisso, a redução de emissões de carbono em 33% até 2020.

A Câmara Municipal de Águeda é também um membro da **Energy Cities** desde 2008. Energy Cities é uma associação europeia composta por autoridades locais, a fim de planear o seu futuro energético. Fundada em 1990, Energy Cities agora tem mais de 1000 membros de 30 países. A associação promove aos seus membros no seu site, a publicação de uma breve descrição e *link* para o site oficial, publica artigos sobre as atividades e/ou a lista de projetos em que os membros participam, dentro do universo de projetos apoiados pela Energy Cities.

Em Novembro de 2009, Águeda subscreveu os **Compromissos de Aalborg** e começou a implementar a **Agenda Local 21** (AL21), com candidatura aprovada pelo Programa Operacional Regional do Centro (Mais Centro) – Protecção e Valorização Ambiental, e

sendo selecionada como projeto-piloto pela Agência Portuguesa do Ambiente (APA), numa clara afirmação das suas políticas e objetivos para o desenvolvimento sustentável. O Município de Águeda ansiava tornar-se um exemplo a nível ambiental, social e económico, construindo um município mais justo, com uma melhor qualidade de vida para todos e que assume as suas responsabilidades pelo ambiente global.

AL21 visava constituir-se (e constituiu-se!) como um processo de desenvolvimento local de estímulo à participação da sociedade civil e de todos as entidades municipais (públicas e privadas) na definição de políticas de sustentabilidade e em, particular, de ações de sustentabilidade.

O projeto **beÁgueda** é uma proposta de uso partilhado de bicicletas elétricas que foi implementada na cidade, permitindo que as deslocações dos cidadãos que optem por este meio de transporte, passassem a ser realizadas na cidade com menor esforço nas ruas com maior declive e incentivando a prática de comportamentos saudáveis e ambientalmente sustentáveis.

Enquadrada no âmbito da Agenda 21 Local e do Pacto de Autarcas, este é um projeto que incorpora uma estratégia de sustentabilidade que vai além da inclusão do uso de sistemas para reduzir o consumo de recursos e melhorar a eficiência da sua utilização, envolve também uma mudança de estilo de vida, conhecimento, avanço tecnológico e reforço do tecido económico local, e claro, contribui para a qualidade local e global.

Com este projeto, o município combina tradição e inovação, dando nova ênfase para o sector de duas rodas inseparável da história da cidade e seu desenvolvimento económico, permitindo que seus moradores e visitantes percorram as estradas da cidade de forma inovadora e sustentável.

Outra iniciativa que importa salientar é o **ÁguedaConcept**, que surgiu a partir da necessidade de promover e divulgar o que de melhor é feito em Águeda, do ponto de vista empresarial, e trabalha numa lógica de rede entre 35 empresas e instituições públicas e privadas.

O projeto é baseado num conceito de sustentabilidade, com componente ambiental, e impulsiona o desenvolvimento da economia local, a fim de torná-lo forte o suficiente

para ter sucesso no mercado global. O primeiro exemplo desta cooperação veio sob a forma de uma casa de arquitetura modular, construída a partir de materiais reciclados, totalmente equipada com os vários produtos-valência da rede de parceiros.

A intenção deste primeiro exemplo é o de criar um espaço para o projeto, onde ele possa crescer e encontrar um número crescente de sinergias que permitam o desenvolvimento de novos produtos e conceitos a partir de Portugal para o mundo.

Uma **incubadora cultural (INCA)** foi também criada pelo município. A INCA é um espaço de produção artística e cultural que acolhe empresas, associações e artistas que desenvolvem projetos de curta duração. A Incubadora é também um espaço onde se desenvolvem ações de carácter pedagógico e formativo destinado a todos os públicos.

Assim, com tecnologias de iluminação amigas do ambiente em edifícios e espaços públicos, acções junto de particulares e empresas, uma forte aposta na formação escolar e cidadã, Águeda está claramente na vanguarda do desenvolvimento sustentável local.

7. Conclusões

A cidade é um sistema de sistemas, que se interconectam de forma sinérgica e, idealmente, promovem boa performance e eficiência. No entanto, e apesar de actuarem de forma sinérgica, cada um destes sistemas enfrenta as suas ameaças e desafios sustentáveis; é neste sentido que as estratégias “inteligentes” devem ser implementadas, visto que os tradicionais métodos e meios de intervenção e acção nas cidades não são mais uma opção viável. Devem, por isso, ser aplicadas o mais rápido possível usando as novas tecnologias para otimizar o uso dos recursos naturais.

As oportunidades apresentadas pelas cidades inteligentes são de prosperidade sustentável. Mas a transformação para uma cidade inteligente não ocorre do dia para a noite, é um processo. As cidades devem preparar-se para a mudança que será revolucionária, mais do que evolutiva, uma vez que os novos sistemas são

completamente novos. Assim, os líderes das cidades devem desenvolver um quadro de referência baseado nas competências internas das cidades, nos sectores que pretendem disseminar, reter e reorganizar e expandir. (Dirks et al., 2009)

Em suma, três conceitos-chave para uma cidade inteligente que precisa mais do que simples estratégias (Dirks et al., 2009):

- “Assemble the team: no city is an island”, muitos dos problemas que as cidades enfrentam e enfrentarão, obrigam a uma colaboração regional, municipal e nacional;
- “Think revolution, not evolution”, é uma geração nova, os sistemas estão interconectados – pessoas e objectos interagem de formas novas, instrumentadas e inteligentes – podem responder a mudanças rapidamente e de forma precisa e obter melhores resultados prevendo e otimizando acontecimentos futuros;
- “Target all, not just one”, apesar de muitas vezes as cidades precisarem de priorizar as suas acções, “resolver só um” não é uma opção viável a longo-prazo. As inter-relações entre os sistemas requerem uma visão holística que conduza as acções e resultados.

De forma a superar os desafios impostos por esta competitividade global, as cidades devem desenvolver um padrão de especialização que a deve diferenciar das restantes. Para tal, uma cidade inteligente deve definir uma série de características internas e estabelecer conexões externas. A nível interno, a cidade deve proporcionar serviços de alta qualidade e planear o território de uma forma que o seu ambiente e desenho urbano são atractivos para os cidadãos. Deve promover características sociais e culturais que encorajem a criatividade e eficiência entre os seus cidadãos. Deve também desenvolver, manter e atrair pessoas talentosas e qualificadas com diversas capacidades e experiência cultural. A nível externo, a cidade inteligente deve ter a capacidade de fazer parte de uma rede temática que, por um lado, consiga elevar a sua competitividade e sustentabilidade e por outro, reunir a informação necessária para suportar a produção de conhecimento útil para o seu desenvolvimento. Por fim,

deve ser capaz de disseminar a informação de forma estratégica e assim sobressair-se no mundo globalizado. (Castro et al. 2008)

É da responsabilidade também dos seus líderes, criar novos mecanismos de governança que permitam pensar estrategicamente sobre o desenvolvimento e intervir de forma eficiente para conhecer os novos desafios. (Castro et al. 2008) Sem esquecer que o cumprimento destes requerimentos implica no entanto uma mudança de atitude, não só dos sectores e responsáveis atrás referidos, mas da sociedade em geral.

8. Referências bibliográficas

Águeda Concept. [Consult. 7 Jun. 2013] Disponível em: <http://www.aguedaconcept.com/website/pt/>

Caragliu A., Del Bo C., Nijkamp P. - Smart Cities in Europe. Amsterdam: VU University Amsterdam, Faculty of Economics, Business Administration and Econometrics. [Consult. 24 Maio 2013] Disponível em: <ftp://zappa.uvu.vu.nl/20090048.pdf>

Castro E., Marques S., Santinha G. - **Cidades Inteligentes, Governação Territorial e Tecnologias de Informação e Comunicação, Série Política de Cidades – 2.** 1ª Edição. Lisboa: Direcção-Geral do Ordenamento do Território e Desenvolvimento Urbano, 2008. [Consult. 24 Maio 2013] Disponível em: http://politicadecidades.dgotdu.pt/docs_ref/Documents/Pol%C3%ADtica%20de%20Cidades/S%C3%A9rie%20Pol%C3%ADtica%20de%20Cidades/serie_politica_de_cidades-2.pdf. ISBN 978-972-8569-42-6

Chourabi H., Nam T., Walker S., Gil-Garcia J., Mellouli S., Nahon K., Pardo T., Scoll H. - Understanding Smart Cities: An Integrative Framework. 45th International Conference on System Sciences. ISSN:1530-1605. (2012) p. 2289-2297

Dirks S., Gurdgiev C., Keeling M. - Smarter Cities for Smarter Growth. USA:IBM. [Consult. 24 Maio 2013] Disponível em: <http://public.dhe.ibm.com/common/ssi/ecm/en/gbe03348usen/GBE03348USEN.PDF>

Dirks S., Keeling M. - A Vision of Smarter Cities. USA:IBM. [Consult. 24 Maio 2013]
Disponível em: http://www-03.ibm.com/press/attachments/IBV_Smarter_Cities_-_Final.pdf

Energy Cities. [Consult. 7 Jun. 2013] Disponível em: http://www.cm-agueda.pt/PageGen.aspx?WMCM_Paginald=48683

Florida R. - Cities and the Creative Class. City & Community 2:1 (2003)

Hall R. - The Vision of a Smart City. Paris:2nd International Life Extension Technology Workshop. [Consult. 24 Maio 2013] Disponível em: <http://www.osti.gov/bridge/servlets/purl/773961-oyxp82/webviewable/773961.pdf>

Lighting Living Lab. [Consult. 7 Jun. 2013] Disponível em: <http://www.lighting-living-lab.pt/ms/quem-somos/missao/>

Pacto de Autarcas. [Consult. 7 Jun. 2013] Disponível em: http://www.cm-agueda.pt/PageGen.aspx?WMCM_Paginald=49022

Rede para a Inovação e Competitividade em Águeda – RIC. Águeda: Câmara Municipal de Águeda 2008. [Consult. 7 Jun. 2013] Disponível em: <http://www.behance.net/gallery/RIC-Agueda-Conference-Brochure/4268475>

Santinha, G.; Castro, E. - Creating More Intelligent Cities: the Role of ICT in Promoting Territorial Governance. Journal of Urban Technology. ISSN 1063-0732. 17:3 (2010) p. 77-98

Z_punkt The Foresight Company. Megatrends. Cologne. [Consult. 18 Out. 2012]
Disponível em: <http://www.z-punkt.de/megatrends-update-en.html>

TEMA

Governança

Dívida Pública Portuguesa – Análise Dinâmica e Comparativa

Portuguese Public Debt – Dynamic and Comparative Analysis

Jorge Portugal¹

Miguel Viegas²

1 Universidade de Aveiro (DEGEI), Campus Universitário de Santiago, 3810-193 Aveiro, PORTUGAL - mail: jdportugal@ua.pt

2 GOVCOPP, Universidade de Aveiro (DEGEI), Campus Universitário de Santiago, 3810-193 Aveiro, PORTUGAL - mail: mlbv@ua.pt

Resumo

Este artigo tem como objectivo testar a estabilidade da dívida Portuguesa. Para isso, o artigo é dividido em quatro partes, para além da introdução e da conclusão. A primeira parte corresponde à revisão de literatura, incluindo uma caracterização do panorama actual da economia portuguesa. A segunda parte refere-se à apresentação da metodologia e à descrição dos dados a utilizar. Na terceira parte que corresponde, já, aos resultados, pretende-se situar a dinâmica da dívida Portuguesa, numa análise comparativa, entre os 27 países da União Europeia e de acordo com as últimas medidas para fortalecer a governação económica da União Europeia. De facto, ao longo da última década, a UE tem registado sérios problemas de competitividade e grandes desequilíbrios macroeconómicos. Desta forma, um novo mecanismo de defesa e vigilância foi criado, em Dezembro de 2011, como parte da famosa legislação Six-Pack, que inclui um sistema de alerta baseado num quadro constituído por onze indicadores que cobrem as maiores fontes de desequilíbrios macroeconómicos, com pontos de alerta definidos na Regulação (UE) No. 1176 do Parlamento Europeu e no Conselho de 16 de Novembro de 2011. Analisar a posição de Portugal através deste novo critério e compará-la com outros países da União Europeia constitui-se relevante para este artigo uma vez que todos os indicadores estão claramente ligados, directa ou indirectamente, à dinâmica da dívida pública. Os resultados referentes a uma análise de sustentabilidade à dívida pública portuguesa, através do modelo tradicional de análise à sustentabilidade da dívida pública serão, também, apresentados nesta parte. Por último, testes convencionais serão efectuados juntamente com estimações econométricas baseadas em séries longas da dívida, das receitas e despesas portuguesas para se testar a condição de solvabilidade da economia e, mais uma vez, se avaliar a sustentabilidade da dívida pública portuguesa. Na quarta parte, alguns pensamentos finais serão feitos acerca da oportunidade de reestruturação/reescalamento da dívida, em linha com experiências passadas e presentes.

Palavras Chave: deficit, dívida pública, reestruturação, solvabilidade, sustentabilidade

Abstract

This article aims to test the stability of Portuguese debt. For this purpose, we divide the article into four sections, along with introduction and conclusion. The literature review corresponds to the first part, including an actual Portuguese economic characterization. The data and methodology are described in the second part. In a third part, corresponding to results, we will seek to situate the Portuguese debt dynamics in a comparative analysis within the European Union and according to the latest measures to strengthen economic governance of the European Union. Indeed, during the last decade, the EU has registered serious gaps in competitiveness and major macroeconomic imbalances. Therefore a new surveillance and enforcement mechanism was set up in December 2011 as part of the so-called "Six-Pack" legislation. One of the regulations (Regulation (EU) No. 1176 of the European Parliament and of the Council of 16 November 2011) includes an alert system based on a scoreboard consisting of a set of eleven indicators covering the major sources of macroeconomic imbalances, with specific alert

thresholds. Since those indicators are linked, directly or indirectly, to the public debt dynamics, we checked the position of Portugal regarding these new criteria comparing it with other EU countries. A sustainability analysis will be subject of the third section too, through the traditional debt sustainability analysis approach. Conventional tests will be performed along with econometric models estimation based on long series of debt, deficit, primary expenditure and revenue and, one more time, will be assessed the Portuguese public debt sustainability. We conclude with some final consideration about the opportunity of a debt rescheduling in line with past and present experiences.

Keywords: deficit, public debt, restructuring, solvency, sustainability

1. Introdução

Os valores correspondentes à dívida pública, em muitos países da União Europeia, têm aumentado significativamente no actual contexto de instabilidade financeira e crescimento económico lento (ver Figura 1). A política fiscal pode, dentro de determinados limites e sem esquecer uma perspectiva de longo prazo, contribuir para suavizar as flutuações da procura e, assim, atenuar a amplitude dos *business cycles*. Desta forma, um aumento dos gastos públicos pode gerar um efeito mais do que proporcional sobre a actividade económica através do famoso efeito multiplicador Keynesiano de curto prazo. Justifica-se, deste modo, a implementação de políticas contracíclicas em períodos de recessão económica. Contudo, as políticas fiscais expansionistas por via do aumento dos gastos públicos, com ou sem reduções nas taxas de impostos, têm as suas limitações. Em primeiro lugar a despesa agregada, em contexto de economia aberta, pode ser conduzida para fora da economia, anulando o efeito multiplicador e aumentando o deficit externo. Em segundo lugar temos a rigidez da despesa pública, que resulta num efeito de histerese, em períodos de expansão económica. Finalmente, deficits sucessivos levam inevitavelmente ao crescimento da dívida pública. Existe um grande consenso sobre o qual os níveis de dívida pública elevados devem ser evitados. Além do fardo associado à dívida, o aumento da emissão de títulos de dívida, no mercado de capitais, aumenta a taxa de juro de *crowding-out* do investimento privado. Este efeito sobre as taxas de juro pode ser dramático quando existem dúvidas acerca da capacidade do Estado de pagar as suas dívidas, levando a um forte aumento do prémio de risco exigido pelo mercado. Contudo, níveis moderados de dívida pública podem ser benéficos para o crescimento económico e para a melhoria do bem-estar social, especialmente em situações em que não se

verifica a equivalência Ricardiana. Os argumentos que justificam esta falha podem ser encontrados em: Barro, N. (1974); Bernheim, B. (1987); Hubbard, R. et al. (1986); Mankiw, N. et al. (1986). O nível óptimo de dívida pública e o ponto crítico a partir do qual este afecta o crescimento e o bem-estar tem sido alvo de muita investigação. Apesar da grande quantidade e qualidade de artigos existentes sobre o tema não existe consenso acerca desta matéria (ver Cecchetti, S. et al. (2011)) para uma estimação econométrica recente).

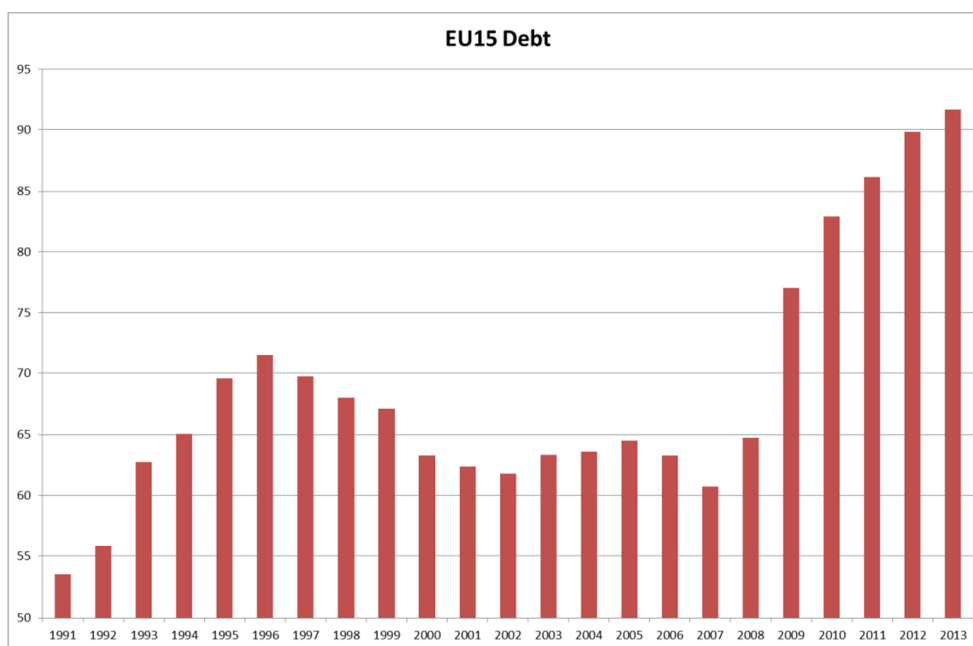


Figura 15. Evolução da Dívida Pública da União Europeia 15

Fonte: European Commission AMECO Database

A análise da sustentabilidade da dívida pública tem sido alvo de inúmeros artigos científicos de investigação. De acordo com o IMF, a dívida é sustentável quando o país devedor tem a capacidade para continuar a pagar a sua dívida sem uma profunda alteração na sua balança de receitas e despesas (Wyplosz, C. (2007)). A sustentabilidade envolve dois conceitos fundamentais: liquidez e solvabilidade. Um Estado solvente financeiramente, isto é, que respeita a sua restrição orçamental intertemporal, pode cair numa crise de liquidez, especialmente se uma elevada parte da sua dívida tiver maturidades curtas e o acesso ao capital se tornar difícil (Das, U. et al. (2012)). Neste caso, a reestruturação/reescalamento da dívida pode ser

suficiente para trazer de volta o país a um padrão de sustentabilidade. Em princípio, os Estados soberanos são sempre solventes dada a sua capacidade para recolher receitas de impostos. Caso contrário, a redução da dívida é inevitável. Grande parte dos indicadores de sustentabilidade é baseada na equação dinâmica da dívida e resolução da sua condição de transversalidade. Na sua forma convencional, estas abordagens são baseadas no famoso saldo primário de estabilização da dívida, isto é, no saldo primário que permite estabilizar o rácio da dívida (Chalk, N., and Hemming, R. (2000)). Este saldo primário é derivado a partir de um modelo simplificado, com equilíbrio estacionário no qual a taxa de juro, a taxa de crescimento e a dívida permanecem constantes. Na prática, a diferença entre o saldo primário existente e o saldo primário de estabilização da dívida, ou *fiscal gap*, mede o ajustamento necessário para estabilizar as contas públicas e representa, deste modo, um primeiro indicador de sustentabilidade das mesmas (Blanchard, O. et al. (1990). As primeiras abordagens econométricas à sustentabilidade da dívida datam de 1985 (Hamilton, J., and Flavin, M. (1985)). Vários outros modelos econométricos foram subsequentemente propostos por Hakkio, C., and Rush, M. (1991), Quintos, C. (1995), Trehan, B., and Walsh, C. (1988),(1991), Wilcox, D. (1989), entre outros. Muitos destes modelos são baseados em testes à existência de raízes unitárias (Dickey and Fuller, Phillips and Perron ou Perron tests, por exemplo) ou em testes à cointegração. No que toca aos últimos, estes testes assumem que a sustentabilidade da dívida implica que as receitas e as despesas sejam cointegradas. Quintos, C. (1995) estabelece uma “forte” condição de sustentabilidade quando o coeficiente de integração entre as duas variáveis é igual a um. Neste caso, o ajustamento entre as despesas e as receitas está completo e a condição de transversalidade é respeitado. Quando o coeficiente é inferior a um, Quintos, C. (1995) estabelece uma “fraca” condição de sustentabilidade. Neste caso, a cobertura das despesas pelas receitas é apenas parcial e o deficit pode não ser estacionário. Por outro lado, a dívida pode ser sustentável se sua taxa de juros não exceder a taxa de crescimento da economia.

Este artigo tem como objectivo testar a estabilidade da dívida Portuguesa usando os instrumentos referidos. Para isso, o artigo é dividido em quatro partes, para

além da introdução e da conclusão. A primeira parte corresponde à revisão de literatura. Nesta parte, são abordados alguns conceitos e ideias introdutórias acerca de questões associadas à dívida pública. É, também, feita uma caracterização do panorama actual da economia portuguesa. A segunda parte refere-se à apresentação da metodologia e à descrição dos dados a utilizar. Na terceira parte que corresponde, já, aos resultados, pretende-se situar a dinâmica da dívida Portuguesa, numa análise comparativa, entre os 27 países da União Europeia e de acordo com as últimas medidas para fortalecer a governação económica da União Europeia. De facto, ao longo da última década, a UE tem registado sérios problemas de competitividade e grandes desequilíbrios macroeconómicos. Desta forma, um novo mecanismo de defesa e vigilância foi criado, em Dezembro de 2011, como parte da famosa legislação *Six-Pack*, que inclui um sistema de alerta baseado num quadro constituído por onze indicadores que cobrem as maiores fontes de desequilíbrios macroeconómicos, com pontos de alerta definidos na Regulação (UE) No. 1176 do Parlamento Europeu e no Conselho de 16 de Novembro de 2011. Analisar a posição de Portugal através deste novo critério e compará-la com outros países da União Europeia constitui-se relevante para este artigo uma vez que todos os indicadores estão claramente ligados, directa ou indirectamente, à dinâmica da dívida pública. Os resultados referentes a uma análise de sustentabilidade à dívida pública portuguesa, através do modelo tradicional de análise à sustentabilidade da dívida pública serão, também, apresentados nesta parte. Por último, testes convencionais serão efectuados juntamente com estimações econométricas baseadas em séries longas da dívida, das receitas e despesas portuguesas para se testar a condição de solvabilidade da economia e, mais uma vez, se avaliar a sustentabilidade da dívida pública portuguesa. Na quarta parte, alguns pensamentos finais serão feitos acerca da oportunidade de reestruturação/reescalonamento da dívida, em linha com experiências passadas e presentes.

2. Revisão de literatura

Patillo, C. et al. (2002) lembram que níveis razoáveis de dívida externa podem ajudar a impulsionar o crescimento económico através do financiamento de investimentos produtivos. De facto, países com um estado de desenvolvimento ainda prematuro correspondem a países com *stock* de capital diminuto e que são passíveis de terem oportunidades de investimento com taxas de rentabilidade mais elevadas do que as economias desenvolvidas.

No entanto (ainda, segundo Patillo, C. et al. (2002)), o impacto do nível de endividamento não é perpetuamente positivo sobre o crescimento económico, sendo que níveis elevados de dívida acumulada passam a ter o efeito contrário sobre este crescimento. Porquê? Devido ao risco de repudição de dívida. A melhor explicação para este facto advém das teorias de *debt overhang* que mostram que, havendo uma probabilidade de, no futuro, a dívida de uma economia vir a ser superior à capacidade, por parte da mesma economia, de a liquidar, os custos esperados de contracção de dívida irão aumentar, provocando uma diminuição nos investimentos doméstico e estrangeiro e fazendo com que o crescimento económico abrande ou entre, até, em valores negativos. Potenciais investidores poderão temer que, quanto mais um país produz, mais será alvo de impostos para pagar a dívida, diminuindo as suas propensões ao investimento presente para que se aumentasse o rendimento futuro. Este argumento é representado através da chamada Curva de Laffer da Dívida que postula que elevados *stocks* de dívida tendem a estar relacionados com baixas taxas de liquidação. Como se sabe, o gráfico referente a esta Curva tem a forma de uma parábola com a concavidade voltada para baixo e, em relação à parte crescente, aumentos no valor nominal da dívida estão associadas a taxas de liquidação esperadas cada vez maiores enquanto que, na parte decrescente, aumentos no valor nominal da dívida estão associadas a taxas de liquidação esperadas cada vez menores.

Cecchetti, S. et al. (2011) falam, também, da interacção que existe entre a dívida dos sectores público e privado. Segundo estes, quando existe apoio estatal ao

endividamento privado as situações de incumprimento consequentes desse endividamento fazem aumentar a dívida pública, como se tem visto ao longo da crise actual. Desta forma, defendem que a capacidade do sector público para sustentar um determinado nível de dívida depende da sua capacidade para gerar receitas e/ou da sua capacidade fiscal, factores que podem ficar comprometidos se o sector privado atingir níveis de endividamento demasiado elevados.

Toma, desta forma, grande importância a questão da sustentabilidade. Mas o que é, conceptualmente, a sustentabilidade da dívida? De acordo com o IMF (2002a), a sustentabilidade da dívida de um país é definida como “uma situação na qual se espera que o devedor seja capaz de cumprir as suas obrigações sem necessidade de uma correcção futura irrealista do seu balanço”. Esta definição implica que os governos não podem indefinidamente acumular dívida a um ritmo superior à sua capacidade de honrar os seus compromissos.

A questão da sustentabilidade incorpora, segundo Das, U. et al. (2012), os conceitos de solvência e de liquidez. Do ponto de vista da solvência, a sustentabilidade da dívida implica que os governos sejam capazes de gerar superávits primários suficientes para cobrir as suas obrigações de dívida, a longo prazo. Do ponto de vista da liquidez, a sustentabilidade da dívida requer que os governos sejam capazes de pagar a dívida e recolher fundos suficientes, em cada período, para fazer face a quaisquer despesas extraordinárias. Um factor essencial comum a ambos os aspectos diz respeito aos custos de financiamento. Em geral, quando as taxas de juro aumentam acima da taxa de crescimento da economia a solvência fica comprometida, a longo prazo, e os países podem enfrentar crises de liquidez, a curto prazo.

A definição de sustentabilidade da dívida implica, ainda, segundo Das, U. et al. (2012), que há limites políticos e sociais a ajustamentos orçamentais. Não é esperado que os países devedores adoptem correcções irrealisticamente elevadas. Assim, nem todos os padrões de ajustamento fiscal são realistas, sendo que há restrições que influenciam a boa vontade, por parte dos devedores, de cumprir as suas obrigações. A questão chave na avaliação da sustentabilidade é, assim, saber se um governo pode,

de forma plausível, gerar e manter superávits que afastem o país de situações de incumprimento ou reestruturação de dívida, a médio e longo prazos.

2.1. Panorama actual Português

Com a economia a andar em marcha atrás e com o desemprego a atingir, todos os dias, novos valores históricos a economia Portuguesa atravessa uma grave crise económico-financeira. Passemos, assim, à enumeração dos factos que caracterizam, presentemente, a economia lusitana.

Desde logo, destaca-se a excessiva alavancagem que existe em torno dos sectores público e privado. Segundo Antonucci, D. et al. (2012) a dívida pública encontra-se, já, acima dos valores considerados sustentáveis, bem como a dívida privada que acentua, mais ainda, esta ideia. As Parcerias Público-Privadas constituem, também, um risco que é necessário ter em conta. Desta forma, as tranches de ajuda financeira disponibilizadas pelo Fundo Monetário Internacional desempenham um papel fulcral para a recuperação futura da economia.

Em termos gerais, contrair dívida pode aumentar a eficiência da alocação de capital (ver Antonucci, D. et al. (2012)). A dívida pública pode, também, ajudar a suavizar o consumo entre as várias gerações. Mas, à medida que aumentam os níveis de endividamento, a capacidade de pagar, por parte dos devedores, torna-se cada vez mais sensível a quedas de rendimento e de salários, bem como a aumentos das taxas de juros. Assim, quanto maior é a dívida, maior é a probabilidade de incumprimento. E quanto maior a queda na actividade agregada maior a probabilidade, por parte dos devedores, de não serem capazes de honrar os seus compromissos. Em suma, o endividamento moderado impulsiona o crescimento económico, enquanto que o endividamento excessivo tem o efeito contrário como consequência, tal como foi anteriormente referido em relação à Curva de Laffer da dívida. Então, a partir de quanto começa a dívida a ser excessiva?

Segundo Cecchetti, S. et al. (2011), o limite sustentável para a dívida pública, no caso dos países desenvolvidos, encontra-se no intervalo entre 84% e 96% do PIB, com

média a situar-se nos 90%. Para a dívida das empresas não financeiras, este intervalo toma valores entre 73% e 88%, a partir do qual níveis de endividamento superiores têm um impacto negativo na actividade económica. No caso da dívida das famílias existe, também, um ponto acima do qual a dívida é prejudicial para o crescimento, sendo que os estudos econométricos efectuados pelos mesmos autores apontam para um valor à volta de 85%. Tendo em conta estes números Portugal apresenta, efectivamente, valores de dívida demasiado elevados (ver, por exemplo, Antonucci, D. et al. (2012) – o valor das dívidas pública e privada, registado em 2011, ultrapassou, tanto em relação à dívida pública como em relação à dívida privada, os 100% do PIB). Apesar deste cenário, não é óbvio que o sector público, que se viu obrigado a aumentar a sua dívida para amortecer a alavancagem do sector privado, seja um problema, em si mesmo. No entanto, o sector privado português parece ter aumentado substancialmente a sua dívida, para níveis muito acima do “limite” sustentável. As famílias, ainda assim, correspondem a um sector menos endividado, para o qual o rácio da dívida está, ainda, perto de uma hipotética zona de segurança.

Ao fazer-se a análise da situação da dívida portuguesa não pode, também, deixar de se falar de um risco que não entra directamente nos passivos dos seus balanços: os passivos contingentes. Nesta categoria, englobam-se três subtópicos principais: empresas detidas pelo Estado não ligadas directamente ao governo (empresas participadas pelo Estado, tais como a Parpública, a Águas de Portugal ou a Caixa Geral de Depósitos, por exemplo); acordos de co-financiamento, mais conhecidos por Parcerias Público-Privadas; obrigações locais, através de câmaras, juntas de freguesia e/ou outros organismos públicos que requerem linhas de crédito provenientes do governo central. Antonucci, D. et al. (2012) estimam uma dívida de 21 mil milhões de euros correspondente às empresas participadas pelo Estado, uma dívida de 12 mil milhões de euros correspondente às Parcerias Público-Privadas e uma dívida de 6 mil milhões de euros correspondente a organismos públicos locais, o que perfaz um total de aproximadamente 40 mil milhões de euros associado aos passivos contingentes. Este valor corresponde a 23% do PIB e constitui, obviamente, um risco para a sustentabilidade da dívida portuguesa. A acrescer a isto, juntam-se aos fundos

destinados à recapitalização da banca, que podem ascender a 35 mil milhões de euros, e à recapitalização de empresas não financeiras, que podem chegar aos 12 mil milhões de euros.

No entanto, a trajectória da dívida parece estar a alterar-se. Existe, actualmente, uma forte consciencialização do governo e dos agentes económicos para o problema da dívida e, dados os ajustamentos já efectuados, segundo os mesmos autores, mesmo pequenos choques parecem não poder afectar a tendência de travagem do crescimento da dívida (ver Antonucci et al. (2012)). É um facto que os valores do deficit primário mais altos das últimas duas décadas, pelo menos, se registaram em 2009 e 2010, sendo 6,95% e 6,96% do PIB, respectivamente. Tal facto deve-se, em grande parte, à crise grave crise económico-financeira que deflagrou por volta de 2008 e que afectou gravemente a economia portuguesa. No entanto, os responsáveis políticos têm conseguido baixar os deficits primários da economia para valores inferiores a 5% do PIB. Por outro lado, em relação aos mesmos anos 2009 e 2010, o aumento da dívida pública cifrou-se em 12% e em 10,29% do PIB, respectivamente, valores bastante superiores aos registados para o deficit. O que explica, então, esta diferença entre a variação da dívida e os deficits registados e previstos? A resposta a esta questão reside no *snow-ball effect* e no *stock-flow adjustment*. O *snow-ball effect* refere-se ao impacto sobre a dívida proveniente da diferença entre as taxas de juro nominais e as taxas de crescimento da economia (ver EC (European Commission), (2012)). O *stock-flow adjustment* garante a consistência entre o endividamento líquido (fluxo) e a variação do *stock* da dívida pública. Inclui a acumulação de activos financeiros, as alterações ao valor da dívida expressas em unidades de moeda estrangeira e os restantes ajustamentos estatísticos (ver EC (2012)). A dinâmica da dívida associada pode ser encontrada em diversos relatórios elaborados periodicamente pela Comissão Europeia a fim de analisar a dívida, as despesas e as receitas dos diversos países da União Europeia (ver, por exemplo, EC (European Commission), (2012)).

De acordo com estes relatórios, a dinâmica da dívida pública de um país pode ser expressa através da seguinte equação:

$$D = D_{t-1} + NB_t + SF_t \quad (1)$$

OU:

$$\frac{D_t}{Y_t} = \frac{D_{t-1}}{Y_{t-1}} \times \frac{1}{1+y_t} + \frac{NB_t}{Y_t} + \frac{SF_t}{Y_t} \quad (2)$$

onde: D_t representa a dívida pública bruta; NB_t representa o deficit governamental bruto; Y_t representa o PIB a preços de mercado correntes; y_t representa a taxa de crescimento nominal do PIB; SF_t representa o *stock-flow adjustment*. A base t representa o ano.

Esta equação pode ser apresentada como:

$$\frac{D_t}{Y_t} - \frac{D_{t-1}}{Y_{t-1}} = \frac{NB_t}{Y_t} - \frac{D_{t-1}}{Y_{t-1}} \times \frac{y_t}{1+y_t} + \frac{SF_t}{Y_t} \quad (3)$$

mostrando a decomposição da variação do rácio da dívida pública em deficit, contribuição do crescimento nominal do PIB e *stock-flow adjustment*.

A equação pode, também, ser apresentada de modo a enfatizar o papel do deficit primário:

$$D_t = D_{t-1} \times (1 + i_t) + PD_t + SF_t \Leftrightarrow \frac{D_t}{Y_t} = \frac{D_{t-1}}{Y_{t-1}} \times \frac{1+i_t}{1+y_t} + \frac{PD_t}{Y_t} + \frac{SF_t}{Y_t} \quad (4)$$

onde PD_t representa o deficit primário e i_t representa a taxa de juro implícita. Esta taxa de juro implícita é calculada como os juros pagos em percentagem da dívida pública, no final do ano $t - 1$.

Esta equação pode ser rearranjada da seguinte forma:

$$\frac{D_t}{Y_t} - \frac{D_{t-1}}{Y_{t-1}} = \frac{PD_t}{Y_t} + \frac{D_{t-1}}{Y_{t-1}} \times \frac{i_t - y_t}{1+y_t} + \frac{SF_t}{Y_t} \quad (5)$$

evidenciando a variação do rácio da dívida pública decomposto em deficit primário, *snow-ball effect* (contribuição da taxa de juros e da taxa de crescimento nominais) e em *stock-flow adjustment*.

Desta forma são ilustradas, na Figura 2, as contribuições de cada um dos efeitos que influenciam a variação do rácio da dívida pública. O gráfico refere-se ao caso de Portugal e engloba um intervalo de tempo que varia entre 2008, ano inicial da actual crise económico-financeira, e 2012. Os valores encontram-se expressos em percentagem do PIB.

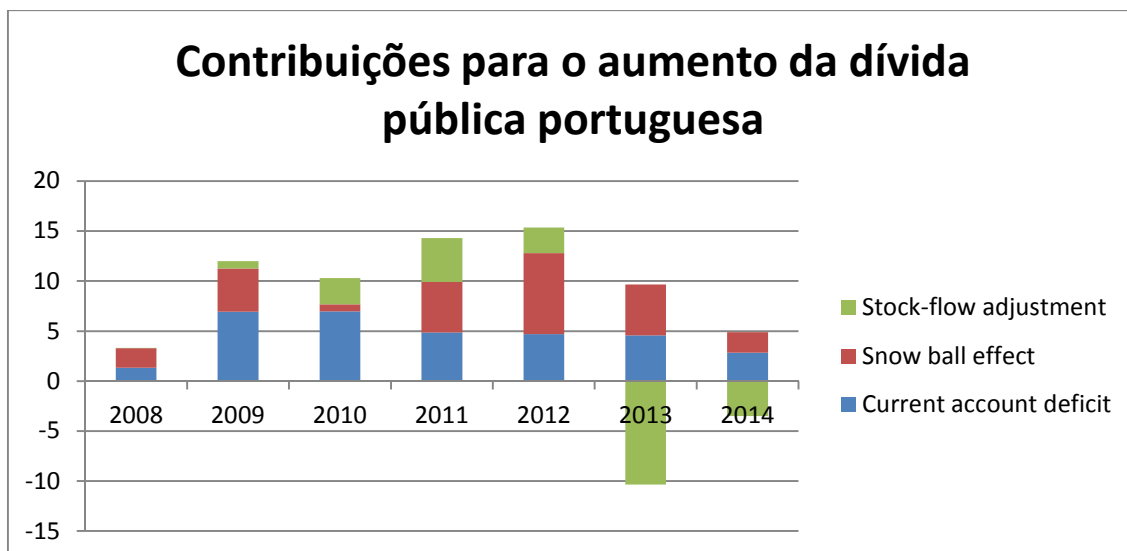


Figura 16. Contribuições para o aumento da dívida pública portuguesa

Fonte: European Commission AMECO Database

A altura total de cada uma das barras corresponde à variação do rácio da dívida pública que ocorreu em cada um dos anos, relativamente ao ano anterior. Podemos observar, através do gráfico, que não só os déficits desempenham um papel significativo para a variação do rácio da dívida pública. O *snow-ball effect* e o *stock-flow adjustment* representam, também, um forte contributo para o aumento anual da dívida pública portuguesa.

3. Metodologia e Dados

Neste capítulo, é definida a metodologia a adoptar e são apresentadas as variáveis e os dados necessários à efectivação dessa mesma metodologia.

3.1. Metodologia

A metodologia adoptada divide-se, essencialmente, em três partes.

Em primeiro lugar, será situada a situação da economia portuguesa, no contexto dos 27 países constituintes da União Europeia. Para isso, o objectivo passa por realizar uma análise multivariada que permita formar grupos de países com características semelhantes. Para o efeito, será efectuada uma Análise de *Clusters*, com recurso ao *Software SPSS*.

Em segundo lugar, será focada a abordagem tradicional de análise à sustentabilidade da dívida pública, que permite calcular o “saldo primário que estabiliza a dívida”, através de um modelo estilizado com previsão perfeita e valores constantes para a taxa de crescimento e para a taxa de juro reais (ver Buiter, W. (1985), (2010), Blanchard, O. (1990) e Sturzenegger, F., and Zettelmeyer, J. (2006)). Neste modelo, a sustentabilidade é alcançada se o saldo primário de *steady state* for suficientemente elevado para estabilizar o rácio da dívida no seu nível actual. A vantagem deste modelo é que o saldo primário “sustentável” de longo prazo pode facilmente ser calculado e comparado com o saldo primário actual da economia. O ajustamento necessário, que corresponde ao *fiscal gap* entre as duas medidas, pode ser visto como o objectivo a alcançar. A derivação da equação fundamental do modelo que permite calcular saldo primário de *steady state* que estabiliza a dívida é apresentada seguidamente.

Parte-se da equação que define o saldo primário de um país:

$$S_t = T_t - G_t \quad (6)$$

em que S_t representa o saldo primário, T_t representa as receitas públicas e G_t representa as despesas públicas.

O saldo primário tem, como é óbvio, ligação com a dívida pública, sendo esta representada através da equação seguinte:

$$D_t = (1 + i_t)D_{t-1} - S_t \quad (7)$$

onde D_t representa a dívida pública e i_t representa a taxa de juros real.

Dividindo a equação (2) pelo PIB – representado por Y_t –, temos:

$$\frac{D_t}{Y_t} = (1 + i_t) \frac{D_{t-1}}{Y_{t-1}(1+g)} - \frac{S_t}{Y_t} \quad (8)$$

onde g representa a taxa de crescimento real da economia e que, resolvendo, dá origem a:

$$d_t = \left(\frac{1+i}{1+g}\right) d_{t-1} - s_t \quad (9)$$

Ou, resolvendo em ordem a d_{t-1} :

$$d_{t-1} = \frac{1+g}{1+i} d_t + \frac{1+g}{1+i} s_t \quad (10)$$

A partir daqui, podemos resolver a equação da dívida para N períodos, com i e g constantes, numa espécie de resolução “forward”. A intuição, sob a forma de cálculo auxiliar, é a seguinte:

$$d_t = \frac{1+g}{1+i} d_{t+1} + \frac{1+g}{1+i} s_{t+1} \quad (11)$$

que, substituindo em (5), dá origem a:

$$d_{t-1} = \left(\frac{1+g}{1+i}\right)^2 d_{t+1} + \left(\frac{1+g}{1+i}\right)^2 s_{t+1} + \left(\frac{1+g}{1+i}\right) s_t \quad (12)$$

Fazendo a mesma operação para d_{t+1} , temos:

$$d_{t+1} = \left(\frac{1+g}{1+i}\right) d_{t+2} + \left(\frac{1+g}{1+i}\right) s_{t+2} \quad (13)$$

que, substituindo na equação anterior, dá origem a:

$$d_{t-1} = \left(\frac{1+g}{1+i}\right)^3 d_{t+2} + \left(\frac{1+g}{1+i}\right)^3 s_{t+2} + \left(\frac{1+g}{1+i}\right)^2 s_{t+1} + \left(\frac{1+g}{1+i}\right) s_t \quad (14)$$

Percebida a intuição associada estamos, agora, em condições de generalizar para N períodos. Assim, ficamos com:

$$d_{t-1} = \left(\frac{1+g}{1+i}\right)^{N+1} d_{t+N} + \sum_{i=0}^N \left(\frac{1+g}{1+i}\right)^{i+1} s_{t+i} \quad (15)$$

Considerando que $N \rightarrow \infty$, vem:

$$d_{t-1} = \lim_{N \rightarrow +\infty} \left\{ \left(\frac{1+g}{1+i}\right)^N d_{t+N} \right\} + \sum_{i=0}^{\infty} \left(\frac{1+g}{1+i}\right)^{i+1} s_{t+i} \quad (16)$$

Assumindo, agora, a existência da *No Ponzi Game Condition*, isto é, que um país não pode endividar-se, de forma sistemática, para pagar dívida anteriores, temos:

$$\text{NPG: } \lim_{N \rightarrow +\infty} \left\{ \left(\frac{1+g}{1+i}\right)^N d_{t+N} \right\} = 0 \quad (17)$$

Logo:

$$d_{t-1} = \sum_{i=0}^{\infty} \left(\frac{1+g}{1+i}\right)^{i+1} s_{t+i} \quad (18)$$

Assumindo um saldo primário constante, s , temos:

$$d_{t-1} = s \sum_{i=1}^{\infty} \left(\frac{1+g}{1+i}\right)^i \quad (19)$$

Assumindo que $i > g$, temos $\frac{1+g}{1+i} < 1$. Podemos calcular a soma dos N primeiros termos de uma sucessão geométrica de termo $\frac{1+g}{1+i} = T$, como cálculo auxiliar:

$$S_N = \sum_{i=1}^N T^i = T + T^2 + \dots + T^N \quad (20)$$

$$TS_N = T^2 + T^3 + \dots + T^N + T^{N+1} \quad (21)$$

$$(1 - T)S_N = T - T^{N+1} \Leftrightarrow S_N = \frac{T - T^{N+1}}{1 - T} \quad (22)$$

Como $T < 1$:

$$\lim_{N \rightarrow \infty} S_N = \frac{T}{1 - T} \quad (23)$$

Substituindo T por $\frac{1+g}{1+i}$, temos:

$$\sum_{i=1}^{\infty} \left(\frac{1+g}{1+i}\right)^i = \frac{1+g}{1+i} \times \frac{1}{\frac{1+i-1-g}{1+i}} = \frac{1+g}{i-g} \quad (24)$$

Assim, finalmente, obtemos:

$$d_{t-1} = s \left(\frac{1+g}{i-g}\right) \quad (25)$$

E, resolvendo em ordem a s , temos o saldo primário que estabiliza a dívida pública:

$$s = d_{t-1} \left(\frac{i-g}{1+g}\right) \quad (26)$$

Em que:

- s – Saldo Primário
- d – Rácio da Dívida Pública (Dívida Pública / PIB)
- i – Taxa de juros real
- g – taxa de crescimento real da economia

Com base nos valores previstos de d_t , de i e de g é possível calcular o saldo primário que é necessário alcançar e analisá-lo à luz da postura política que está a ser adoptada. Se o saldo primário corrente for inferior ao saldo primário necessário, s , a política fiscal é insustentável, uma vez que d_t irá continuar a crescer infinitamente, se nenhum ajustamento for aplicado. A diferença entre o valor de s obtido e o saldo

primário corrente indica, desta forma, o grau de ajustamento que é necessário efectuar.

Na tabela seguinte é ilustrado, a título exemplificativo, o saldo primário permanente necessário para diferentes níveis de endividamento e para taxas determinadas de i e g .

Dívida / PIB	Crescimento a 1% por período			Crescimento a 3% por período	
	$i = 3\%$	$i = 5\%$	$i = 7\%$	$i = 5\%$	$i = 7\%$
70%	1.4	2.8	4.2	1.4	2.7
80%	1.6	3.2	4.8	1.6	3.1
90%	1.8	3.6	5.3	1.7	3.5
100%	2.0	4.0	5.9	1.9	3.9
110%	2.2	4.4	6.5	2.1	4.3
120%	2.4	4.8	7.1	2.3	4.7
130%	2.6	5.1	7.7	2.5	5.0

Quadro 1. Análise estática de solvência: Superavit Primário (em percentagem do PIB) necessário para manter estável o rácio da dívida

No entanto, embora útil e fácil de interpretar, a tradicional análise estática de solvência apresenta limitações óbvias. Em primeiro lugar, esta análise é baseada numa definição arbitrária de sustentabilidade, com o objectivo de estabilizar o rácio da dívida. Contudo, estabilizar este rácio pode não ser suficiente quando este já se encontra em níveis elevados, levando a economia a estar vulnerável a choques. Este modelo pode ser melhorado através da definição de um rácio de dívida “de segurança”. No entanto, não existe consenso nem nenhum valor óbvio que separe rácios sustentáveis e rácios não sustentáveis. Em segundo lugar, este modelo apenas funciona para padrões constantes de acumulação de dívida. Contudo, elevados deficits e níveis de dívida podem ser temporariamente apropriados sob determinadas circunstâncias mas é improvável que um país mantenha um rácio de dívida estável em todos os momentos. Em terceiro lugar, este modelo não considera a estrutura de maturidades ou a composição de moeda da dívida (dívida doméstica vs dívida externa),

elementos que podem ser cruciais para a sustentabilidade da dívida. Finalmente, esta abordagem de análise à sustentabilidade da dívida não incorpora a incerteza ou a volatilidade dos parâmetros macroeconómicos assentando, por sua vez, em assunções de steady state. Uma fonte particularmente importante de incerteza está associada aos passivos contingentes. Estes não são, assim, explicitamente incorporados na tradicional análise à sustentabilidade da dívida pública. O risco desta não incorporação prende-se com o aumento dos custos de financiamento, possivelmente devidos a efeitos de contágio ou a paragens repentinas de entradas de fluxos de capitais.

O modelo de abordagem tradicional de análise à sustentabilidade da dívida pública será, então, aplicado à situação económica portuguesa a fim de fornecer uma noção inicial acerca da actual situação e da sustentabilidade da dívida pública lusitana.

Em terceiro lugar, será efectuada uma análise econométrica mais aprofundada à sustentabilidade da dívida pública portuguesa. Será avaliada a sua componente de solvabilidade e a existência de cointegração entre as receitas e as despesas públicas portuguesas. Pretende-se, com isto, descobrir se a economia portuguesa é ou não solvente e, caso se verifique que existe cointegração entre as séries de receitas e de despesas públicas portuguesas, verificar se Portugal se encontra perante uma situação de “forte” ou “fraca” sustentabilidade. A metodologia correspondente é baseada no trabalho de Afonso, A., and Rault, C. (2007) e consiste na elaboração de testes às raízes unitárias em relação às primeiras diferenças da série correspondente ao *stock* de dívida pública portuguesa, a fim de verificar a condição de solvabilidade, e de testes à cointegração entre as séries de receitas e de despesas públicas portuguesas, a fim de avaliar o grau de sustentabilidade da economia portuguesa.

Finalmente, serão abordadas algumas alternativas e/ou caminhos que Portugal poderá tomar para fazer face aos seus problemas de dívida pública, nomeadamente por via de eventuais reestruturações dessa mesma dívida pública.

3.2. Dados

Nesta secção, serão apresentadas as variáveis e os dados necessários para a efectuação da metodologia traçada.

Recentemente, face à actual crise económica e financeira, foi criado o chamado *Macroeconomic Imbalance Procedure Scoreboard*, por parte da Comissão Europeia, mecanismo de vigilância que é utilizado para antecipar potenciais riscos, prevenir o surgimento de desequilíbrios macroeconómicos e corrigir problemas que já estejam a acontecer (ver EC (European Commission), (2013)). Neste âmbito, os países pertencentes à União Europeia devem entregar, periodicamente, à Comissão Europeia um relatório do qual constem os valores correspondentes a determinadas variáveis pré-definidas para, assim, se poder melhor acompanhar e ter uma acção preventiva e de correcção sobre a trajectória macroeconómica destas economias. São 11 os parâmetros controlados por este quadro, correspondendo estes às variáveis que irão servir de base para a análise e contextualização de Portugal, no seio dos países da União Europeia, através da referida análise de *clusters*. Tal como os dados, as definições correspondentes são retiradas do Eurostat, tendo sido apenas traduzidas. Seguidamente, será apresentada cada uma delas, bem como elaborados gráficos comparativos que ilustram a posição dos 27 países europeus face a cada um destes indicadores, em termos médios, entre 2008 e 2011.

- *Current account balance in % of GDP* – A balança corrente fornece informação económica importante acerca das relações económicas de uma economia com o resto do mundo. Cobre todas as transacções (com exclusão de itens financeiros) que envolvem valores económicos e que ocorrem entre residentes e não residentes. Este indicador está expresso em percentagem do PIB e é calculado como: $CAB\%GDP = \frac{CAB \times 100}{GDP}$

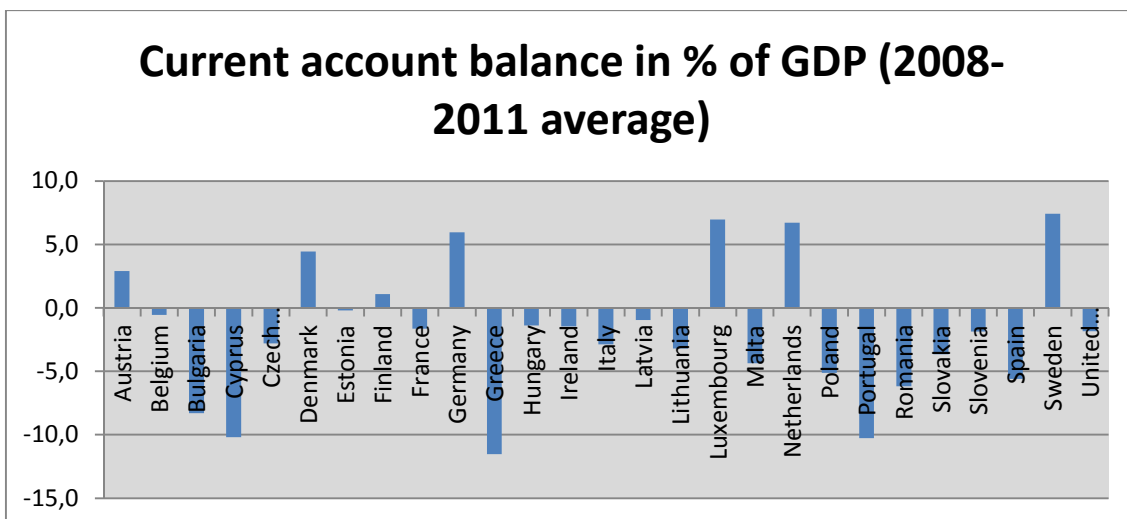


Figura 17. Balança Corrente

Fonte: Eurostat Database

- Net international investment position in % of GDP* – A posição de investimento internacional líquido é calculada como os fluxos de activos da posição de investimento internacional menos os fluxos de passivos. Através desta análise dos fluxos de activos e de passivos é possível avaliar a posição externa de uma economia. Este indicador está expresso em percentagem do PIB e é calculado como: $NIIP\%GDP = (NIIP \times 100) / GDP$

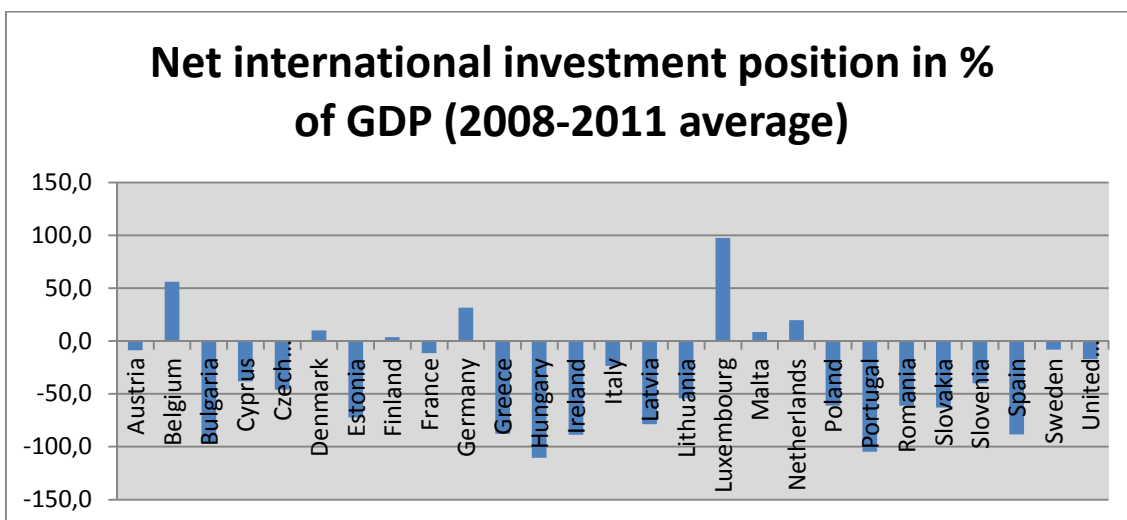


Figura 18. Posição de Investimento Internacional Líquido

Fonte: Eurostat Database

- *Real effective exchange rate – 3 year % change* – A taxa de câmbio real efectiva (ou preço relativo e indicadores de custo) permite ter acesso ao preço ou custo de competitividade de um país (ou área de moeda) relativamente aos seus principais concorrentes nos mercados internacionais. Alterações no preço e no custo da competitividade dependem não apenas das flutuações das taxas de câmbio mas, também, das tendências do custo e do preço. Este indicador é deflacionado pelo índice de preços (da economia, na sua totalidade) em relação a um painel de 36 países (= UE27 + 9 outros países industriais: Austrália, Canadá, Estados Unidos da America, Japão, Noruega, Nova Zelândia, México, Suíça e Turquia). Os pesos das exportações são, também, usados para calcular a taxa de câmbio real efectiva reflectindo, não só, a competição entre os mercados internos dos vários concorrentes mas, também, a competição no mercado das exportações. Um aumento do índice de preços significa uma perda de competitividade.

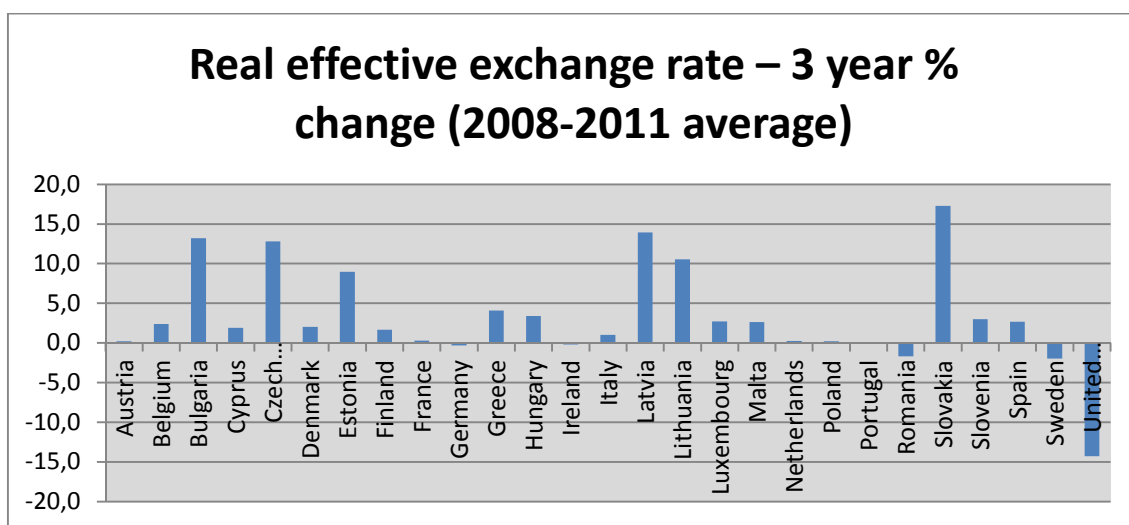


Figura 19. Taxa de Câmbio Real Efectiva

Fonte: Eurostat Database

- *Shares of world exports* – Aqui, são apresentadas as percentagens de exportações de bens e serviços relativamente ao total de exportações mundiais.

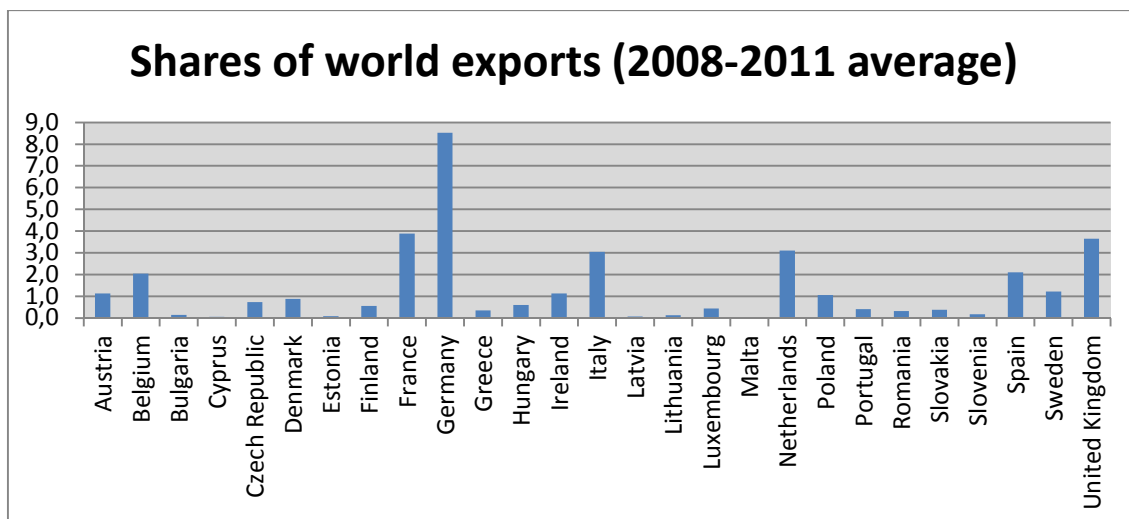


Figura 20. Percentagens de Exportações Mundiais

Fonte: Eurostat Database

- Nominal unit labour cost index (2005 = 100)* – O custo unitário por unidade de trabalho é definido como o rácio de compensação total dos trabalhadores, por número total de empregados, dividido pelo rácio do PIB, a preços de mercado, em cadeia, com referência a 2005, com taxas de câmbio de 2005, por número total de pessoas empregados. Uma alteração no custo unitário por unidade de trabalho é uma alteração na compensação total dos trabalhadores por número de trabalhadores não cobertos por alterações na produtividade do trabalho mais as alterações na percentagem de empregados sobre o emprego total. O custo unitário por unidade de trabalho é, assim, calculado como:
$$NULC = \frac{\text{Rácio de compensação total dos trabalhadores, em moeda nacional}}{\text{Total de empregados, em pessoas}} \div \frac{\text{GDP, a preços de mercado de 2005, em moeda nacional}}{\text{Total de empregados, em pessoas}}$$
. Os dados são anuais e expressos sobre a forma de índices.

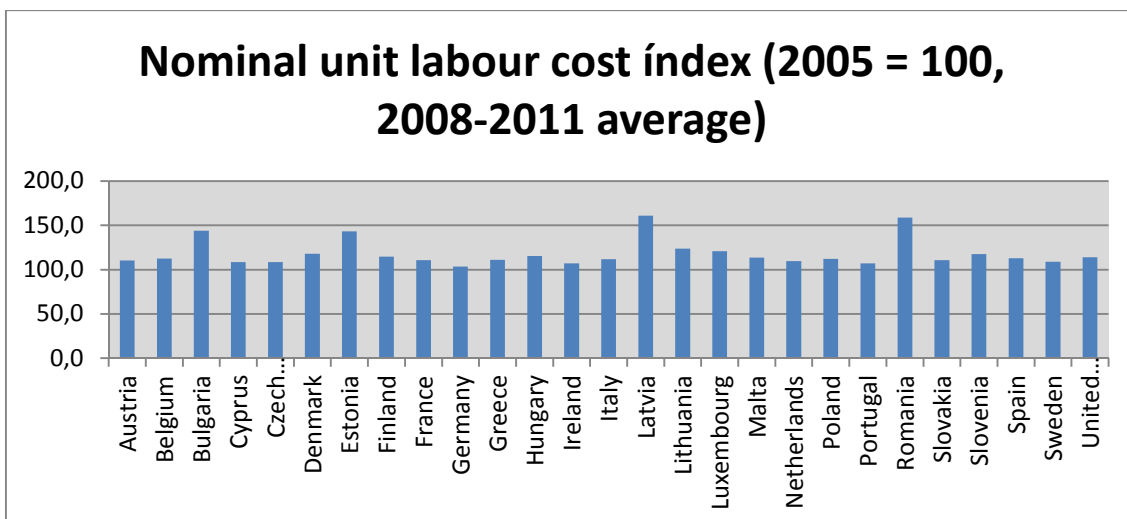


Figura 21. Custo Unitário por Unidade de Trabalho

Fonte: Eurostat Database

- *House price index (2010 = 100)* – O índice de preços imobiliários captura as alterações nos preços das propriedades residenciais compradas pelas famílias (apartamentos, moradias, casas com terraço, etc.), quer em primeira quer em segunda mão, independentemente do seu uso final ou dos seus proprietários anteriores. Apenas são considerados preços de mercado, sendo que construções novas são excluídas. A componente do terreno associado é incluída.

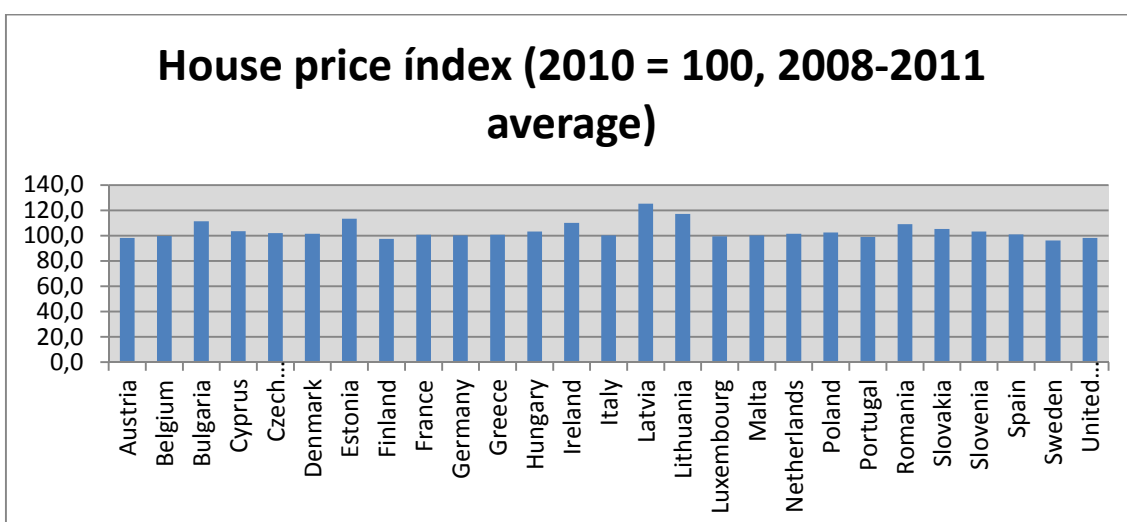


Figura 22. Índice de Preços Imobiliários

Fonte: Eurostat Database

- Private credit flow in % of GDP – non consolidated* – O fluxo de crédito do sector privado representa a quantidade líquida de passivos nos quais as empresas não financeiras, as famílias e as instituições de solidariedade e apoio às famílias que não visam a obtenção de lucro incorreram, ao longo do ano. Os instrumentos tomados em conta para a construção do fluxo de crédito do sector privado são os valores mobiliários que não os normalmente transaccionados nos mercados financeiros (letras, obrigações, certificados de depósito, papel comercial, e outros instrumentos similares) e os empréstimos. Os dados encontram-se expressos em milhões de euros e em termos não consolidados, isto é, tendo em consideração transacções entre o mesmo sector.

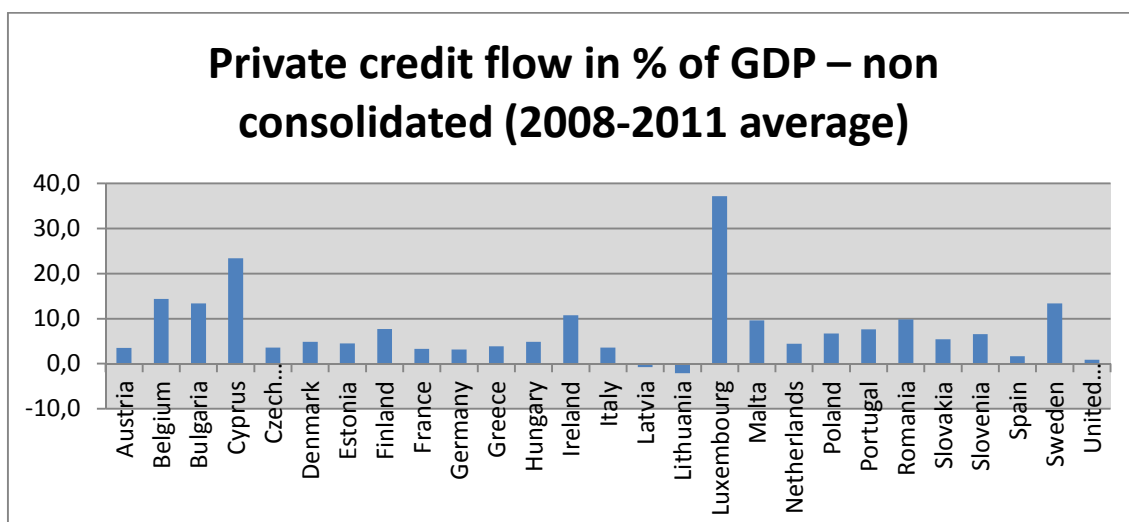


Figura 23. Fluxo de Crédito do Sector Privado

Fonte: Eurostat Database

- Private debt in % of GDP – non consolidated* – A dívida do sector privado corresponde ao *stock* de passivos detidos pelas empresas não financeiras, pelas famílias e pelas instituições de solidariedade e apoio às famílias que não visam a obtenção de lucro. Os instrumentos tomados em conta para a construção da dívida do sector privado são os valores mobiliários que não os normalmente transaccionados nos mercados financeiros (letras, obrigações, certificados de depósito, papel comercial, e outros instrumentos similares) e os empréstimos.

Os dados encontram-se expressos em milhões de euros e em termos não consolidados, isto é, tendo em consideração transacções entre o mesmo sector.

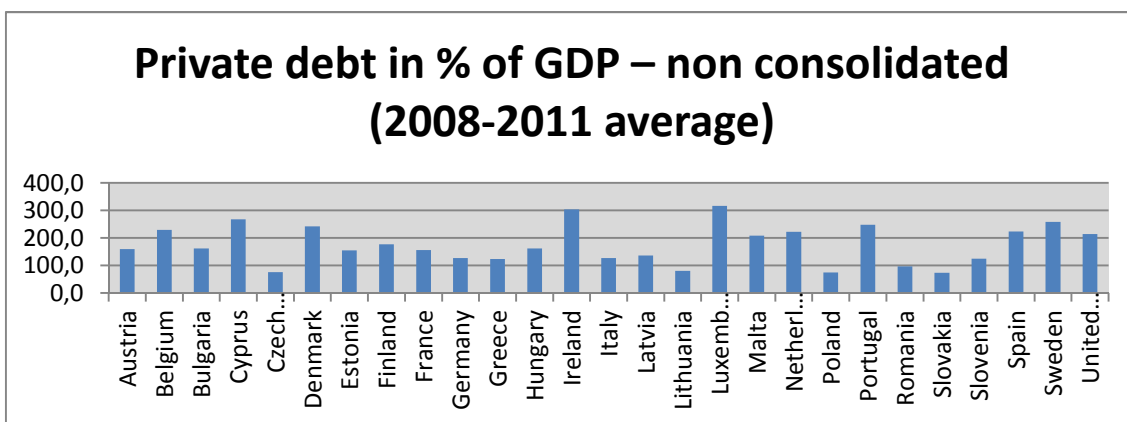


Figura 24. Dívida do Sector Privado

Fonte: Eurostat Database

- *General government gross debt (Maastricht debt) in % of GDP* – A dívida pública é definida, no Tratado de Maastricht, como a dívida pública bruta global consolidada de todo o sector público, em termos nominais, registada até ao final do ano. A dívida global do sector público compreende a dívida do governo central, a dívida do Estado, a dívida local e a dívida social associada aos valores mobiliários. Os dados são apresentados em % do PIB.

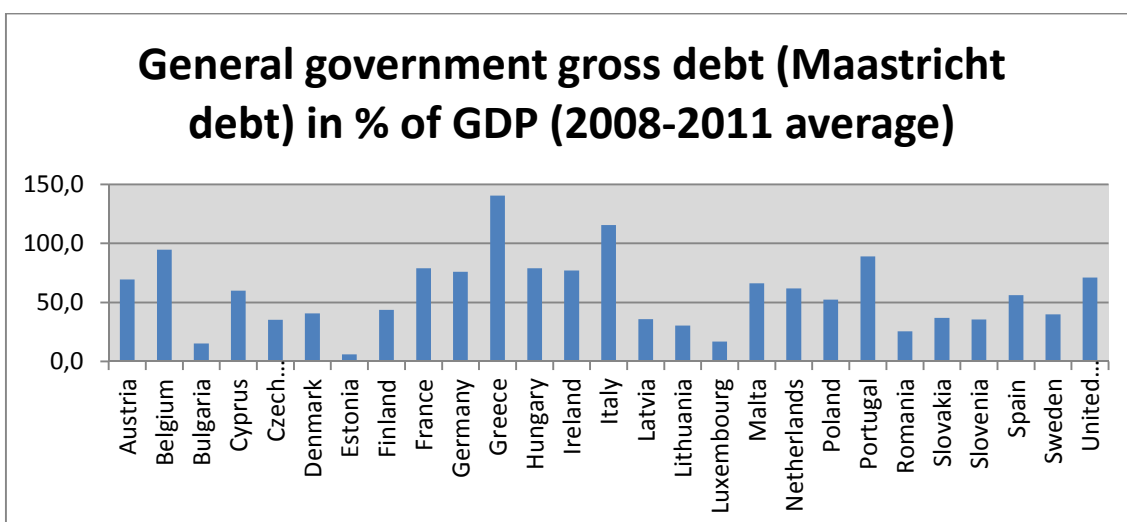


Figura 25. Dívida Pública

Fonte: Eurostat Database

- *Unemployment rate* – A taxa de desemprego é o número de pessoas desempregadas em % da força de trabalho. A força de trabalho é o número total de pessoas empregadas e desempregadas. O grupo de pessoas desempregadas compreende pessoas entre 15 e 74 anos de idade que: estão sem trabalhar durante a semana de referência; estão disponíveis para começar a trabalhar dentro das próximas duas semanas; têm sido vistas a procurar activamente trabalho nas últimas quatro semanas ou que já tenham encontrado um trabalho que irão iniciar dentro dos próximos três meses.

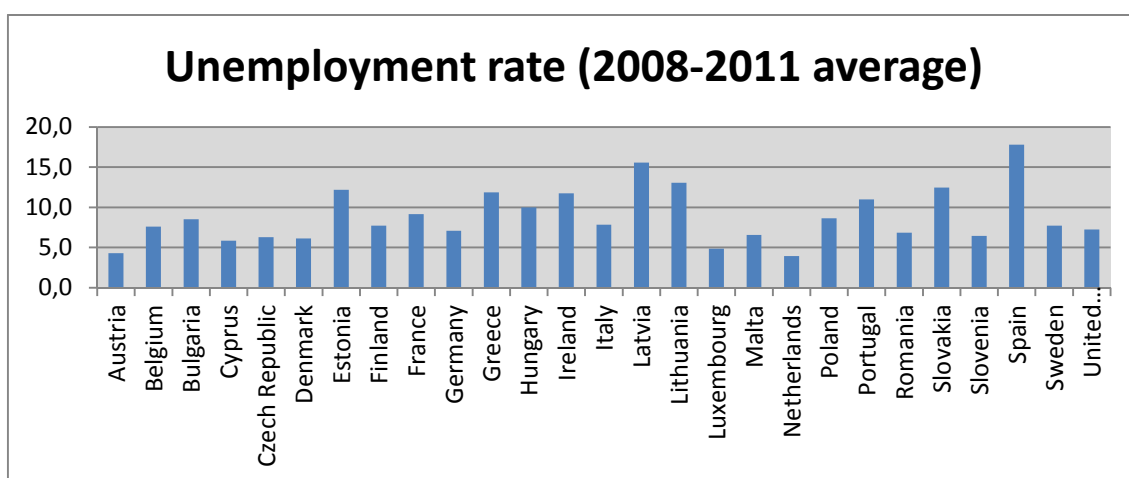


Figura 26. Taxa de Desemprego

Fonte: Eurostat Database

- *Total financial sector liabilities – 1 year % change* – O total dos passivos do sector financeiro mede a evolução do somatório de todos os passivos (que incluem moeda, depósitos, valores mobiliários, seguros e outras contas a pagar) do sector financeiro. Este indicador está expresso sobre a forma de crescimento que se regista de um ano face ao ano anterior.

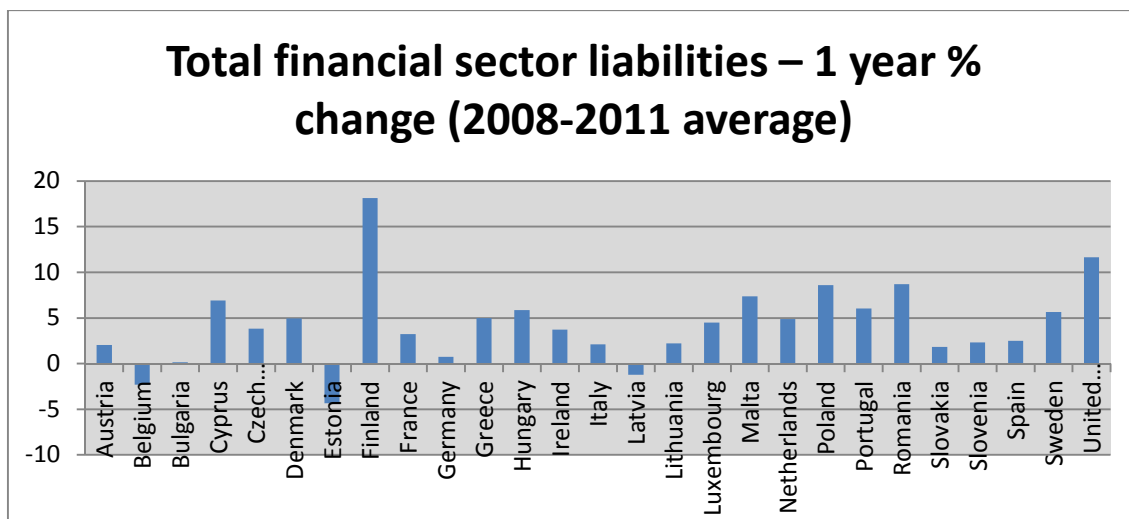


Figura 27. Passivos Totais do Sector Financeiro

Fonte: Eurostat Database

Apresentados os dados referentes à análise de *clusters*, passamos para os dados correspondentes ao modelo de abordagem tradicional de análise à sustentabilidade da dívida pública.

Olhando para a equação (26), que nos permite calcular o saldo primário que estabiliza a dívida pública, podemos observar que os dados necessários para esse cálculo são o rácio da dívida pública, a taxa de juros e a taxa de crescimento reais da economia. Por um lado, o rácio da dívida pública utilizado deve corresponder ao valor do ano anterior ao ano tomado como referência. Os valores anuais para este rácio encontram-se na base de dados do Eurostat, a qual foi utilizada como fonte para se obter este valor para o caso português. Por outro lado, ao verificarmos a derivação do modelo apresentada, percebemos que são necessários os valores previsionais para a taxa de juro e para a taxa de crescimento reais da economia. Estes valores foram encontrados e retirados do relatório da quinta avaliação do IMF à evolução da economia portuguesa (ver IMF (2012)).

Seguidamente, e em último lugar, nesta secção, serão apresentados os dados referentes à análise econométrica referida na metodologia.

A solvabilidade de uma economia representa um pilar fundamental para a sua sustentabilidade. Assim, não se poderia analisar a sustentabilidade da economia

portuguesa sem se estudar a sua solvabilidade. Por outro lado, um dos métodos de abordagem à questão da sustentabilidade tem por base o grau de cointegração que existe entre as receitas e as despesas públicas de um país (Quintos (1995)). Assim, para avaliar a solvabilidade e a sustentabilidade da economia portuguesa, foram analisadas as séries de dados correspondentes à dívida pública portuguesa (em valores constantes de 1995), às receitas (em percentagem do PIB) e às despesas (em % do PIB) públicas portuguesas. Os dados foram extraídos da base dados da AMECO e pertencem ao intervalo temporal que parte de 1986, ano de entrada de Portugal na Comunidade Económica Europeia, até 2011, último ano de dados disponíveis. A metodologia abordada é baseada no trabalho de Afonso, A. and Rault, C. (2007) e consiste na elaboração de testes às raízes unitárias em relação à série de dívida pública, a fim de verificar a condição de solvabilidade, e de testes à cointegração entre as séries de receitas e de despesas públicas, a fim de verificar se a economia Portuguesa é “fortemente” ou “fracamente” sustentável. São, seguidamente, apresentados os gráficos ilustrativos da evolução de cada uma das variáveis, bem como apresentadas estas mesmas variáveis.

- *General Government Consolidated Gross Debt (Excessive deficit procedure (based on ESA 1995) and former definition (linked series)* – Neste indicador, encontra-se a dívida pública global bruta, expressa em valores nominais, existente no final do ano, correspondente ao sector público, com excepção dos passivos cujos activos financeiros correspondentes são detidos pelo sector público. Esta variável foi analisada e encontra-se ilustrada no gráfico seguinte, em valores constantes de 1995, em milhares de milhões.

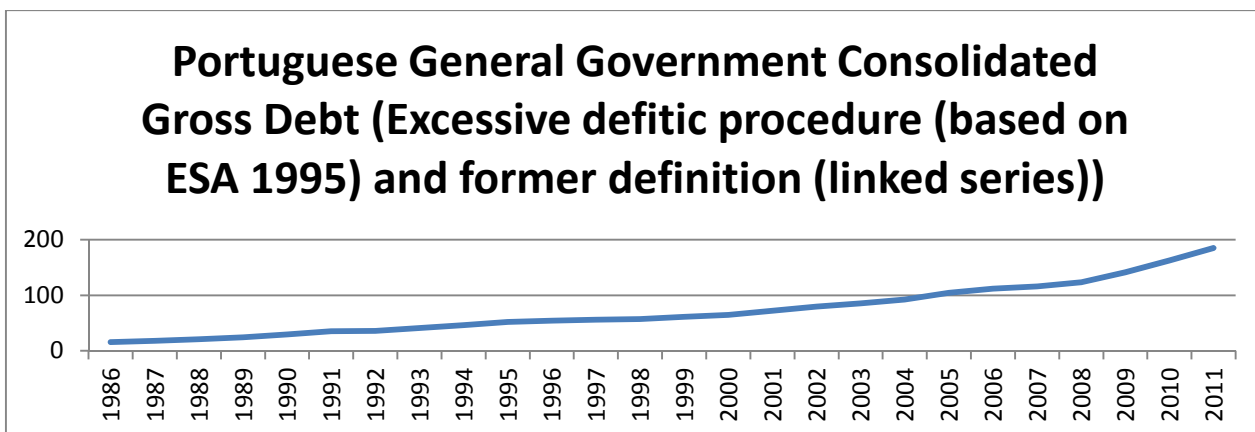


Figura 28. Dívida Pública Global Bruta Portuguesa

Fonte: European Commission AMECO Database

- General Government Total Revenue* – A receita pública total resulta da soma de: vendas de matérias primas e de produtos finais; prestações de serviços; subsídios à produção; impostos sobre produção e importação; rendimentos de propriedade; impostos sobre o rendimento e a riqueza; contribuições sociais; transferências correntes; transferências de capital. Esta variável foi analisada e encontra-se ilustrada no gráfico seguinte, em percentagem do PIB.

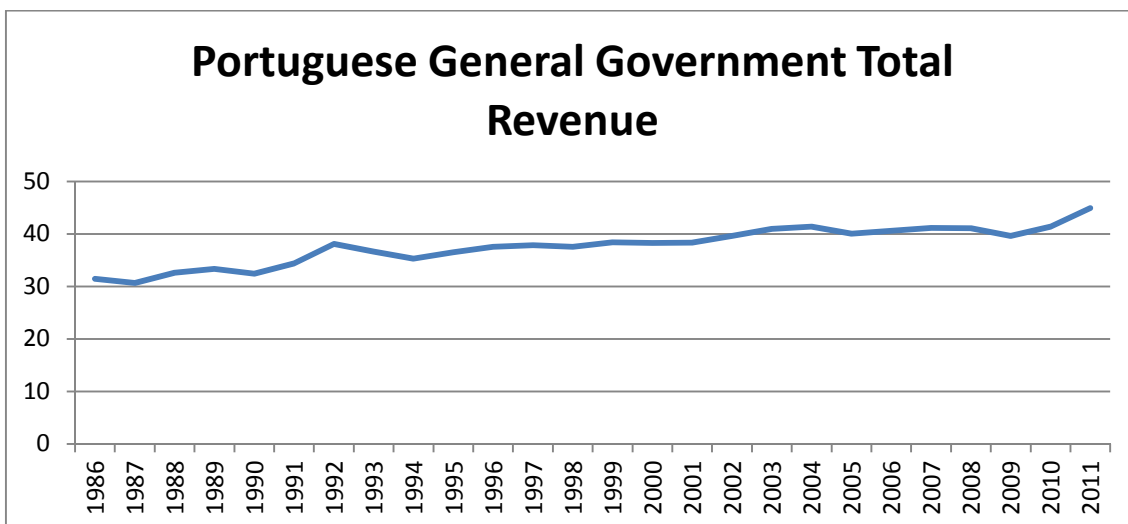


Figura 29. Receita Pública Total Portuguesa

Fonte: European Commission AMECO Database

- General Government Total Expenditure (Excessive deficit procedure (Including one-off proceeds (treated as negative expenditure) relative to the allocation of*

mobile phone licences) – A despesa pública total resulta da soma de: consumos intermédios; formação bruta de capital; remuneração dos trabalhadores; impostos sobre a produção; subsídios; rendimentos de propriedade; impostos correntes sobre o rendimento e a riqueza; benefícios sociais, excepto transferências sociais em espécie; transferências sociais em espécie relativas a despesas com produtos fornecidos às famílias via produtores de mercado; transferências correntes; ajustamento à variação da participação líquida às famílias através de fundos de pensões; transferências de capital; aquisições de activos não financeiros não produzidos. Esta variável foi analisada e encontra-se ilustrada no gráfico seguinte em percentagem do PIB.

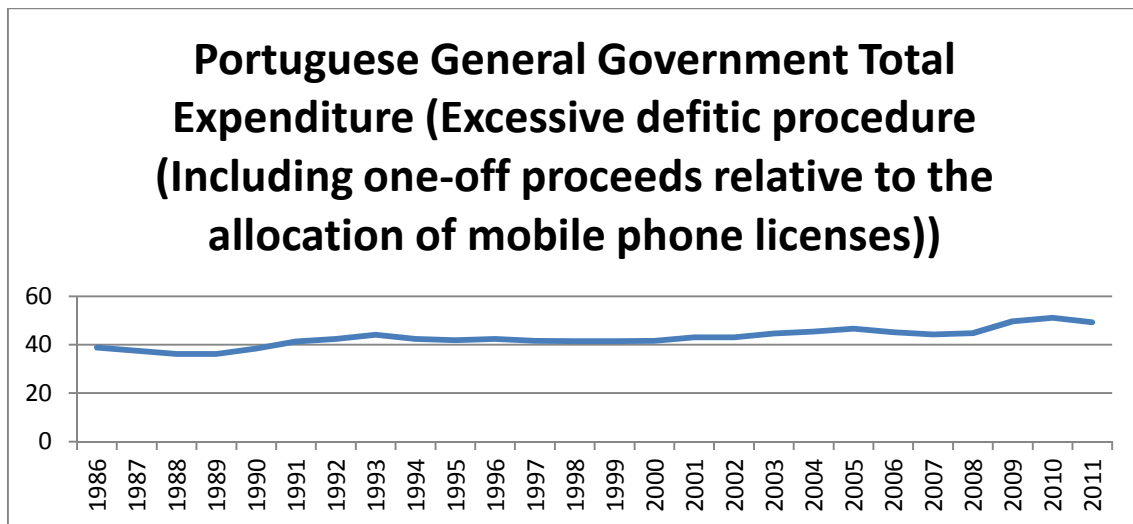


Figura 30. Despesa Pública Total Portuguesa

Fonte: European Commission AMECO Database

4. Resultados

Neste capítulo, são apresentados e analisados os resultados obtidos em relação à análise de *clusters*, que permitiu situar Portugal no contexto da União Europeia 27, à aplicação do modelo de abordagem tradicional de análise à sustentabilidade da dívida pública ao caso português e à análise econométrica de avaliação da solvência da economia e do grau de sustentabilidade da dívida pública portuguesa.

4.1. Portugal no contexto da União Europeia 27

Nesta secção, são apresentados os resultados referentes à análise de *clusters* efectuada com vista ao enquadramento da economia portuguesa no contexto dos 27 países constituintes da União Europeia.

É característica das análises de *clusters*, em termos gerais, o facto de não se conhecer, à partida, nem o número de grupos, nem quais são os membros de cada grupo. Para resolver este problema foi efectuada, antes da análise de *clusters*, uma análise factorial. Através do critério dos valores próprios, o propósito da pré-utilização deste análise foi determinar o número de factores a reter que corresponderia, assim, ao número de *clusters* a considerar, na análise de *clusters* (ver, por exemplo, Hair, J. et al. (1998)). Os *outputs* obtidos relativos a esta análise factorial, no que diz respeito aos valores próprios superiores a 1, foram exportados do *Software SPSS* e são seguidamente apresentados.

Total Variance Explained

Component	Initial Eigenvalues			Extraction Sums of Squared Loadings		
	Total	% of Variance	Cumulative %	Total	% of Variance	Cumulative %
1	3,920	35,638	35,638	3,920	35,638	35,638
2	2,094	19,034	54,672	2,094	19,034	54,672
3	1,561	14,189	68,862	1,561	14,189	68,862
4	1,048	9,524	78,386	1,048	9,524	78,386
5	,808	7,345	85,732			
6	,555	5,042	90,774			
7	,326	2,965	93,739			
8	,280	2,544	96,283			
9	,184	1,672	97,955			
10	,126	1,144	99,099			

11	,099	,901	100,000		
----	------	------	---------	--	--

Extraction Method: Principal Component Analysis.

Quadro 2. Variância Total Explicada

Nesta tabela, é apresentada a variância total explicada por cada um dos factores. Estes encontram-se apresentados pela sua ordem de importância, ou seja, cada um deles explica sucessivamente menores proporções de variância. Através da análise da tabela, é possível observar que existem 4 factores com valores próprios superiores a 1. Em conjunto, explicam 78,386% da variância total, o que é uma percentagem relativamente elevada e, logo, satisfatória. Assim sendo, foram 4 os *clusters* a ser tomados em consideração, na análise de *clusters*.

No que toca, agora, à análise de *clusters* propriamente dita, os resultados obtidos são representados através do dendrograma que se segue.

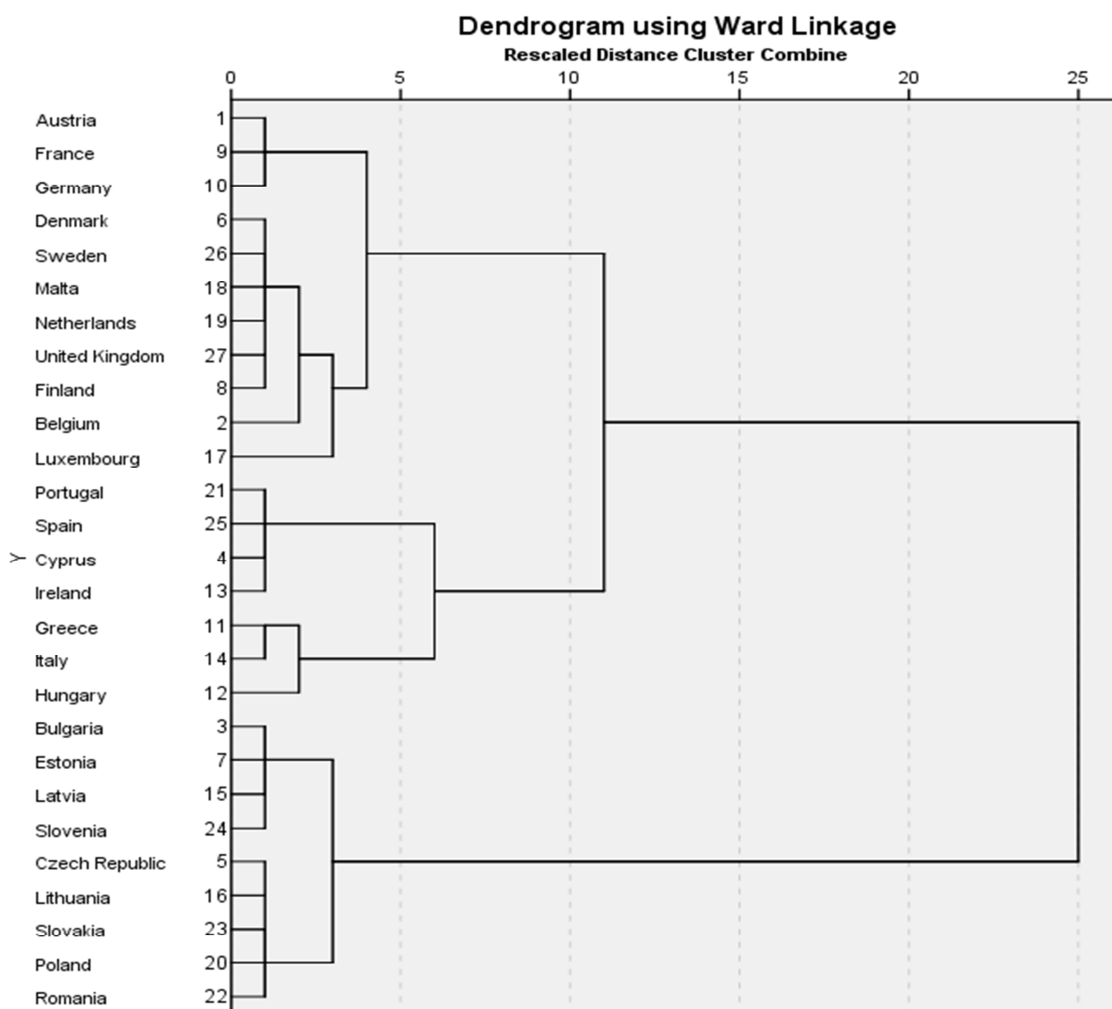


Figura 31. Dendrograma (Quadrado da Distância Euclidiana)

Em relação ao critério de agregação hierárquico utilizado, foi dada prioridade ao critério de Ward uma vez que este minimiza as diferenças que existem no interior dos *clusters* e evita os problemas de “reação em cadeia” das observações encontrados no método de ligação simples (ver, por exemplo, Hair, J. et al. (1998)). A medida de distância/semelhança utilizada foi o quadrado da distância euclidiana, uma vez que é a medida de distância recomendada para análises de *clusters* com recurso a este critério hierárquico (ver, por exemplo, mais uma vez, Hair, J. et al. (1998)).

Através da análise do dendrograma, é possível verificarmos quais os países pertencentes a cada um dos *clusters*, pelo que a constituição dos grupos é a seguinte:

- *Cluster* 1 – Áustria, Bélgica, Dinamarca, Finlândia, França, Alemanha, Luxemburgo, Malta, Holanda, Suécia e Reino Unido;

- *Cluster 2* – Bulgária, República Checa, Letónia, Lituânia, Polónia, Roménia, Eslováquia e Eslovénia;
- *Cluster 3* – Chipre, Irlanda, Portugal e Espanha;
- *Cluster 4* – Grécia, Hungria e Itália.

No entanto, faz sentido contrapor a utilização desta medida de distância com a utilização de outras, a fim de atribuir maior robustez aos resultados. Assim, foram testados os resultados obtidos através a utilização de três outras medidas de distância: distância euclidiana; distância absoluta ou *city-block metric*; distância de Minkowski.

A utilização da distância euclidiana e da distância de Minkowski confirma a composição encontrada para os *clusters* através da utilização do quadrado da distância euclidiana. No entanto, a utilização da distância absoluta ou *city-block metric* origina ligeiras diferenças nos resultados. No que toca ao terceiro *cluster* – aquele que mais interessa, nesta análise, dado que inclui Portugal – continuam presentes Chipre, Irlanda, Portugal e Espanha. No entanto, a utilização deste método de distância inclui, também, Grécia e Hungria no mesmo *cluster*. Porém, mesmo com este método, foi possível observar que existe maior homogeneidade entre Portugal, Espanha, Chipre e Irlanda do que a proximidade que estes países revelam ter com Hungria ou Grécia. Bastaria uma estratificação em 5 *clusters* para que estes dois países desaparecessem do grupo. Além disso, o *city-block metric* não corresponde à medida de distância mais aconselhada para conjugar com o critério de Ward.

Conclui-se, assim, que os países da União Europeia cuja situação económico-financeira mais se assemelha à situação Portuguesa são, de facto, Chipre, Irlanda e Espanha. Estes resultados parecem ser aceitáveis na medida em que estes três países atravessam graves crises económicas e financeiras, à semelhança do que acontece em Portugal.

De facto, se olharmos individualmente para cada uma das variáveis, é possível retirar algumas conclusões que podem contribuir para explicar o agrupamento destes quatro países dentro do mesmo *cluster*. Por um lado, em relação à taxa de câmbio real efectiva, os quatro países apresentam valores relativamente baixos, reflectindo os seus

esforços para serem competitivos em relação ao exterior. Irlanda e Portugal chegam mesmo a apresentar valores negativos, no que diz respeito a este indicador. Em relação ao custo unitário por unidade de trabalho, vemos que este grupo de países apresenta valores baixos. Irlanda, Portugal e Chipre chegam mesmo a constituir três dos quatro países com mais custos unitários por unidade de trabalho mais baixos da União Europeia. Em relação ao índice de preços imobiliários vemos, também, valores relativamente baixos, principalmente para os casos de Portugal, Espanha e Chipre. Em relação à dívida privada, todos estes países revelam valores elevadíssimos, constituindo quatro dos países mais endividados da União Europeia. Finalmente, também a dívida pública ajuda a explicar o agrupamento destes quatro países num mesmo *cluster*. Ambos os países apresentam valores de dívida pública longe dos valores registados para os países menos endividados. Portugal é, aliás, dos quatro, aquele que apresenta os valores de dívida pública mais elevados, registando valores apenas superados por Grécia, Itália e Bélgica.

4.2. Abordagem tradicional de análise à sustentabilidade da dívida pública

Nesta secção, são apresentados os resultados relativos à aplicação do modelo de abordagem tradicional de análise à sustentabilidade da dívida pública à situação da economia portuguesa.

O saldo primário de *steady state* que estabiliza a dívida é, recordando, dado genericamente por:

$$s = d_{t-1} \left(\frac{i - g}{1 + g} \right)$$

No caso da economia Portuguesa, são estes os valores correspondentes às diferentes variáveis, de acordo com as previsões do FMI (2012) – com valores médios de i e de g previstos entre 2012 e 2030:

- $d_{2011} = 1,08$
- $i - g = 2,39$

- $g = 0,88$

Desta forma, à luz do modelo tradicional de análise à sustentabilidade da dívida pública, o saldo primário necessário para estabilizar a dívida pública, em 2012, seria de, aproximadamente, 1,4% do PIB. Este valor está acima dos números que se têm vindo a registar. De facto verificou-se, em 2012, segundo dados do Eurostat, um deficit primário de 1,5% do PIB. Quer isto dizer que o *fiscal gap* é positivo, ou seja, que a diferença, em valor absoluto, entre o saldo primário existente e o saldo primário de estabilização da dívida atinge os 2,9% do PIB. No entanto, as últimas previsões do FMI apontam para uma melhoria significativa ao nível do saldo primário da economia portuguesa. Analisando-se os valores previstos para os próximos cinco anos é possível encontrar valores de superavit superiores a 1,4% do PIB. Se estes valores, de facto, se vierem a verificar, e se os investidores considerarem que este é um cenário provável e agirem em conformidade, pode ainda não se considerar a situação da dívida pública portuguesa como insustentável. Se, por outro lado, Portugal não conseguir atingir valores iguais ou superiores a este, a dívida pública portuguesa continuará a aumentar (ver Montiel, P. (2003)), o que fará com que o saldo primário necessário à estabilização da dívida aumente e, conseqüentemente, com que Portugal se aproxime cada vez mais de uma situação de insustentabilidade da sua dívida pública.

4.3. Análise econométrica

Nesta secção, são apresentados os resultados referentes à avaliação da solvabilidade da dívida pública portuguesa através dos testes à existência de raiz unitária nas primeiras diferenças da série correspondente ao *stock* de dívida pública portuguesa. São, também, apresentados os resultados do teste à cointegração entre as séries de receitas e de despesas públicas portuguesas.

4.3.1. Testes à raiz unitária

Para testar a solvabilidade da economia portuguesa, foram feitos os testes Dickey-Fuller Aumentado (ADF), Phillips-Perron (PP), Kwiatkowski-Phillips-Schmidt-Shin (KPSS), Elliott-Rothenberg-Stock DF-GLS (ERS) e Ng-Perron, com recurso ao *Software*

Eviews, para se testar a existência de uma raiz unitária nas primeiras diferenças da série correspondente ao do *stock* de dívida pública portuguesa. É considerada a série temporal compreendida entre os anos 1986, ano de entrada de Portugal para a Comunidade Económica Europeia, e 2011. Os resultados para um modelo com constante e sem tendência são seguidamente apresentados.

	ADF	PP	KPSS	ERS	NG-PERRON
Variable					
	Lags	P-Value	P-Value for Adj. T-Stat	LM-Statistic for level stationarity	
D(Portuguese General Government Consolidated Gross Debt)	6	0,9386	0,9778	0,463000 (KPSS test statistic = 0,561374)	-1,954414 (ERS test statistic = -0,334419)
					-8,10000 (NG-P test statistic = -1.09737)

Quadro 3. Testes à Existência de Raiz Unitária (Série Primeira Diferença do Stock de Dívida Pública Portuguesa)

Em relação ao teste Dickey-Fuller, foi utilizado o *Schwartz Information Criterion*, com um máximo de 6 *lags*. Pela análise dos resultados, existe evidência estatística suficiente para afirmar, com um nível de significância de 5%, uma vez que $p\text{-value} = 0,9386 > 0,05$, que a série relativa às primeiras diferenças da série correspondente ao *stock* de dívida pública portuguesa não é estacionária, assumindo a não existência de quebras estruturais nesta série. Quer isto dizer que a condição de solvência, necessária para a sustentabilidade da dívida pública, não se verifica.

No que toca ao teste Phillips-Perron, foi utilizado o Newey-West Bandwidth e o método de estimação espectral Bartlett Kernel. Pela análise dos resultados é possível concluir, mais uma vez, que existe evidência estatística suficiente para afirmar, com um nível de significância de 5%, uma vez que $p\text{-value} = 0,9778 > 0,05$, que a série relativa às primeiras diferenças da série correspondente ao *stock* de dívida pública portuguesa não é estacionária, assumindo a não existência de quebras estruturais.

No que diz respeito ao teste KPSS, que considera a hipótese nula de estacionaridade contra a alternativa de não estacionaridade, confirma os resultados anteriores, uma vez que o valor crítico assintótico, ao nível de significância de 5%,

igual a 0,463000, é menor do que o valor da estatística de teste Kwiatkowski-Phillips-Schmidt-Shin, igual a 0,561374 utilizando, mais uma vez, o Newey-West Bandwidth e o método de estimação espectral Bartlett Kernel.

Em relação ao teste ERS este confirma, mais uma vez, a não estacionaridade da série primeira diferença do *stock* de dívida pública portuguesa uma vez que, ao nível de significância de 5%, o valor crítico de teste, igual a -1,954414, é menor do que o valor da estatística de teste, igual a -0,334419 utilizando, uma vez mais, o *Schwartz Information Criterion*, com um máximo de 6 *lags*.

Finalmente, em relação ao teste Ng-Perron, utilizando o Newey-West Bandwidth e o método de estimação espectral AR GLS-detrended, vemos que o valor crítico assintótico, com um nível de significância de 5%, igual a -8,10000, é menor do que o valor correspondente à estatística de teste Ng-Perron, igual a -1,09737, o que confirma os resultados anteriores.

Todos os testes apontam, assim, no mesmo sentido, apresentando evidência estatística, ao nível de significância de 5%, para afirmar que a série relativa às primeiras diferenças da série correspondente ao *stock* de dívida pública portuguesa não é estacionária, pelo que a condição de solvabilidade da dívida pública portuguesa, assumindo que não existem quebras estruturais nesta série, de acordo com a interpretação relativa à metodologia de Afonso, A., and Rault, C. (2007), não é verificada.

4.3.2. Testes à cointegração

Seguimos, agora, para o estudo da cointegração entre as receitas e as despesas públicas portuguesas. Para isso, será testada a existência de uma relação estrutural de longo prazo entre as séries de receitas e de despesas públicas portuguesas através de um teste à cointegração entre as duas com recurso, mais uma vez, ao *Software Eviews*. Este *Software* permite implementar um teste à cointegração baseada no VAR, utilizando a metodologia desenvolvida por Johansen, S. (1991), (1995). Uma vez que este teste é apenas válido quando se trabalha com séries que se sabe, à partida, serem

não estacionárias serão aplicados, em antemão, testes à existência de raízes unitárias às séries de receitas e despesas públicas portuguesas, em tudo semelhantes aos testes aplicados à série relativa às primeiras diferenças da série correspondente ao *stock* de dívida pública portuguesa, cujos resultados a seguir se expõem. São, da mesma forma, consideradas as séries temporais compreendidas entre os anos 1986 e 2011.

	ADF	PP	KPSS	ERS	NG-PERRON
Variable					
	Lags	P-Value	P-Value for Adj. T-Stat	LM-Statistic for level stationarity	
Portuguese General Government Total Revenue	6	0,3648	0,7748	0,463000 (KPSS test statistic = 0,747801)	-1,954414 (ERS test statistic = 0,170421)
Portuguese General Government Total Expenditure	6	0,8145	0,7871	0,463000 (KPSS test statistic = 0,663495)	-1,954414 (ERS test statistic = -0,60418)

Quadro 4. Testes à Existência de Raízes Unitárias (Séries de Receitas e de Despesas Públicas Portuguesas)

À semelhança dos testes aplicados à série relativa às primeiras diferenças da série correspondente ao *stock* de dívida pública portuguesa e da metodologia utilizada por Afonso, A. and Rault, C. (2007) também, aqui, foram utilizados: um nível de significância de 5%; o *Schwartz Information Criterion*, com um máximo de 6 *lags*, nos testes ADF e ERS; o Newey-West Bandwidth e o método de estimação espectral Bartlett Kernel, nos testes PP e KPSS; o Newey-West Bandwidth e o método de estimação espectral AR GLS-detrended, no teste NG-PERRON. Interpretando os resultados, à semelhança dos resultados obtidos para a série relativa às primeiras diferenças da série correspondente ao *stock* de dívida pública portuguesa, é possível concluir que existe evidência estatística suficiente, com um nível de significância de 5%, para afirmar, com base em todos os testes efectuados, que as séries correspondentes às receitas totais públicas portuguesas e às despesas totais públicas portuguesas apresentam raízes unitárias, logo não são estacionárias.

Existem, desta forma, condições para avançar para o teste à cointegração entre as séries de receitas e de despesas públicas portuguesas. A equação que relaciona ambas as séries é dada por:

$$Exp_t = \hat{\alpha} + \hat{\beta}Rev_t \quad (27)$$

em que Exp_t representa as despesas públicas totais portuguesas, no período t , e Rev_t representa as receitas públicas totais portuguesas, no período t . $\hat{\alpha}$ corresponde ao valor da constante e $\hat{\beta}$ representa o coeficiente de cointegração. Uma vez que não conhecemos o valor de $\hat{\beta}$, temos de estimar este parâmetro. O output da estimação feita, com recurso ao *Software Eviews*, é apresentado seguidamente.

Dependent Variable: GOVERNMENT_EXPENDITURE_P
Method: Least Squares
Date: 06/05/13 Time: 21:12
Sample: 1986 2011
Included observations: 26

	Coefficient	Std. Error	t-Statistic	Prob.
C	8.797497	4.359497	2.018007	0.0549
GOVERNMENT_REVENUE_PORTU	0.904125	0.115150	7.851746	0.0000
R-squared	0.719790	Mean dependent var		42.88128
Adjusted R-squared	0.708114	S.D. dependent var		3.794656
S.E. of regression	2.050118	Akaike info criterion		4.347476
Sum squared resid	100.8716	Schwarz criterion		4.444252
Log likelihood	-54.51718	Hannan-Quinn criter.		4.375344
F-statistic	61.64991	Durbin-Watson stat		1.205985
Prob(F-statistic)	0.000000			

Quadro 5. Teste à Cointegração entre as séries de Receitas e de Despesas Públicas Totais Portuguesas

Através destes resultados, alcançamos um valor $\hat{\beta} = 0,904125$. O P-Value associado é de 0,0000, o que permite rejeitar com firmeza a hipótese nula de que as séries são não cointegradas. O problema, aqui, é que, de acordo com a H_0 , estamos a computar uma regressão espúria. Para resolver este problema, efectuámos testes à estacionaridade do resíduo, dado por:

$$\hat{\mu}_t = Exp_t - \hat{\alpha} - \hat{\beta}Rev_t \quad (28)$$

e obtido a partir da equação (27), (ver Wooldridge, J. (2002)). Os resultados dos testes efectuados à estacionaridade do resíduo são seguidamente apresentados.

	ADF	PP	KPSS	ERS	NG-PERRON	
Variable						
	Lags	P-Value	P-Value for Adj. T-Stat	LM-Statistic for level stationarity		
Resid	6	0,0026	0,0304	0,463000 (KPSS test statistic = 0,211912)	-1,954414 (ERS test statistic = -4,359549)	-8,10000 (NG-P test statistic = -10,1536)

Quadro 6. Testes à estacionaridade do Resíduo

Os resultados são consensuais, tendo em conta todos os testes. Existe, desta forma, evidência estatística suficiente para afirmar, com um nível de significância de 5%, que $Exp_t - \beta Rev_t$ é $I(0)$ – integrada de ordem 0 –, para alguns β . Quer isto dizer que Exp_t e Rev_t são cointegrados.

Vimos, então, que o coeficiente de integração ($\hat{\beta}$) alcançado, relativo à equação de cointegração, é igual a 0,904125. Quintos, C. (1995) estabelece uma “forte” condição de sustentabilidade quando o coeficiente de integração entre as duas variáveis é igual a um. Neste caso, o ajustamento entre as despesas e as receitas está completo e a condição de transversalidade é respeitado. Quando o coeficiente é inferior a um, Quintos (1995) estabelece uma “fraca” condição de sustentabilidade. Neste caso, a cobertura das despesas pelas receitas é apenas parcial e o deficit pode não ser estacionário. Ora, uma vez que o coeficiente de integração encontrado é próximo de 1 Portugal está, segundo este autor, perante uma condição de sustentabilidade “forte”. No entanto, é importante não esquecer o que nos diz a equação (18). Segundo esta, assumindo que se verifica a *No Ponzi Game Condition*, isto é, que um país não pode endividar-se, de forma sistemática, para pagar dívida anteriores, a dívida apenas é sustentável se a taxa de crescimento real da economia (g) for superior à taxa de juros real (i) ou se for gerado superavit primário.

Olhando para estes resultados, parece haver uma contradição. Na secção anterior, alcançámos um *fiscal gap* de 2,9% do PIB. Ou seja, para somente estabilizar a sua dívida pública, impedindo que esta continue a crescer, Portugal necessitava, em 2012, de aumentar o seu saldo primário em 3 pontos percentuais. No entanto, os

resultados relativos aos testes à cointegração entre as receitas e as despesas totais públicas portuguesas efectuados aponta para a existência de uma sustentabilidade “forte”, por parte da economia portuguesa. A razão desta aparente contradição reside no facto de os testes à cointegração não contemplarem os valores relativos ao *stock-flow adjustment*. Recordando, a equação que traduz a dinâmica da dívida é a seguinte (equação (5)):

$$\frac{D_t}{Y_t} - \frac{D_{t-1}}{Y_{t-1}} = \frac{PD_t}{Y_t} + \frac{D_{t-1}}{Y_{t-1}} \times \frac{i_t - y_t}{1 + y_t} + \frac{SF_t}{Y_t}$$

Desta forma observa-se, mais uma vez, que a variação do rácio da dívida pública depende do deficit primário, do *snow-ball effect* e do *stock-flow adjustment*. Ora, os testes à cointegração apenas englobam os efeitos do deficit primário e do *snow-ball effect*, não considerando o efeito relativo ao *stock-flow adjustment* que, como vimos, através da Figura 2, tem contribuído significativamente para o aumento da dívida pública, nos últimos anos. Assim se explica esta aparente contradição de resultados.

5. Reestruturação da Dívida Pública

Portugal goza, neste momento, de uma situação de dívida pública considerada sustentável, como foi possível observar ao longo deste trabalho. No entanto, se a tendência de aumento da dívida pública se mantiver e o crescimento económico não for suficiente para compensar os deficits primários, levando os investidores a perderem a confiança na economia portuguesa, por exemplo, a situação pode passar para o lado da insustentabilidade. Caso isso se venha a verificar, é necessário adoptar estratégias que conduzam a dívida de volta para níveis considerados sustentáveis. Abbas, S. et al. (2011) argumentam que, quando os países são confrontados com situações insustentáveis de dívida, um lento mas estável percurso de crescimento é o caminho a seguir. A história mostra-nos, de facto, que os processos de ajustamento são muito mais fáceis, em contextos de crescimento sustentado, a médio e longo prazos (ver Abbas et al. (2011)).

Ao longo do tempo, várias medidas não convencionais têm sido postas em prática para fazer face aos problemas de dívida. As principais referem-se a políticas de repressão financeira – muito utilizadas no período pós Segunda Guerra Mundial –, ao aumento da inflação e a reestruturações de dívida. Ora, como Portugal se encontra inserido na União Europeia, a adopção de políticas de repressão financeira torna-se inviável uma vez que, em contexto de União Monetária não seria possível, por exemplo, abrir restrições à mobilidade de capitais. Da mesma forma, o Banco de Portugal não pode influenciar livremente a inflação, uma vez que a estabilidade de preços é uma tarefa a cargo do Banco Central Europeu. O enfoque deste capítulo recairá, assim, na possibilidade de reestruturação da dívida pública. Tal como as outras duas medidas, esta alternativa é usada para fazer face a problemas de dívida. No entanto, tal como as restantes, apresenta consequências negativas para os países que a adoptam.

Embora não haja uma definição universalmente aceite, pode definir-se reestruturação de dívida pública como “uma troca de instrumentos de dívida pública, tais como empréstimos ou títulos, por novos instrumentos de dívida ou por dinheiro, através de um processo legal” (Das, U. et al. (2012)). São geralmente distinguidos dois tipos de reestruturação de dívida pública: reescalonamento da dívida pública – aumento da maturidade da dívida, possivelmente envolvendo taxas de juro mais baixas; redução da dívida pública – redução do valor nominal dos instrumentos de dívida. Face aos elevados níveis de dívida pública que se registam, actualmente, em Portugal, vários economistas e comentadores políticos têm trazido para cima da mesa a hipótese de reestruturação da dívida pública. Importa, assim, considerar ambos os tipos isoladamente.

Em relação à redução do valor nominal da dívida pública – conhecido como *haircut* – o Fundo Monetário Internacional considera duas fórmulas possíveis para calcular as perdas para os credores provenientes de uma redução de dívida deste tipo. Por um lado, a fórmula proposta por Cruces, J., and Trebesch, C. (2011), que afirma que o *haircut* pode ser calculado como:

$$H_t^i = 1 - \frac{\text{Present Value of New Debt } (r_t^i)}{\text{Face Value of Old Debt}} \quad (29)$$

Por outro lado, a fórmula proposta por Sturzenegger, F., and Zettelmeyer, J. (2006), (2008), que postula que:

$$H_t^i = 1 - \frac{\text{Present Value of New Debt } (r_t^i)}{\text{Present Value of Old Debt}} \quad (30)$$

A diferença entre as duas equações reside no facto de, na equação de Sturzenegger, F. and Zettelmeyer, J., os instrumentos de dívida antigos estarem, agora, valorizados em termos presentes e descontados à mesma taxa dos instrumentos de dívida novos. Os defensores da equação proposta por Cruces, J., and Trebesch, C. argumentam que, aquando de uma situação formal de incumprimento e de um *haircut* consequente, os pagamentos referentes aos novos instrumentos de dívida são tipicamente acelerados em comparação com o tempo de pagamento que estava previsto nos antigos. Desta forma, o ganho proveniente desta aceleração compensaria as perdas provenientes da actualização temporal do dinheiro presente na fórmula proposta por Sturzenegger e Zettelmeyer. No entanto, Sturzenegger e Zettelmeyer argumentam que esta actualização nem sempre é uma justificação válida para a diferença que existe entre as duas fórmulas. De facto, tem-se verificado que as recentes trocas de dívida têm sido preventivas, isto é, implementadas antes de uma situação formal de incumprimento, apoiando a fórmula proposta por Sturzenegger e Zettelmeyer.

Imaginemos, agora, que o nível de dívida pública portuguesa (d) de determinado ano (t) é superior ao máximo nível de dívida pública considerado pelos investidores como sustentável (d_{Max}). Os fundamentos associados a estas variáveis e que estão na base deste raciocínio podem ser encontrados em Montiel, P. (2003). Consideremos, por exemplo, $d = 150$ e $d_{Max} = 130$. Com esta fórmula, é possível fazer o exercício de determinar qual o alívio de dívida necessário para Portugal retornar a um nível pelo menos no limiar do sustentável. Assim, o valor do *haircut* a implementar seria, neste caso (não considerando, para simplificar, a actualização de valores de dívida),

$$H_t^{Portugal} = 1 - \frac{130}{150} = 0,13(3). \text{ Desta forma, o stock de dívida teria que ser reduzido em}$$

aproximadamente 13 pontos percentuais para se alcançar um rácio de dívida permanente de 130 unidades.

No entanto, os investidores parecem acreditar, actualmente, na sustentabilidade da dívida portuguesa. Este facto prova-se com a diminuição que se tem verificado das taxas de juro associadas ao custo de financiamento do Estado português. Assim, não obstante a elevada dívida pública que Portugal apresenta e embora um *haircut* a reduzisse consideravelmente, a curto prazo, esta hipótese parece não ser uma opção realista. Além disso, Antonucci et al. (2012), entre outros autores, afirmam que considerar uma reestruturação da dívida para o caso de outro país que não a Grécia pode desencadear um efeito de contágio a outros países em difícil situação económica e financeira, tais como Itália ou Espanha. Argumentam, neste sentido, que não existe uma *firewall* suficientemente forte para impedir o alastramento das reestruturações a esses países. Segundo eles, quando a situação do país mais afectado por uma crise financeira é resolvida por via de uma reestruturação de dívida, os investidores passam a focar-se no elo mais fraco seguinte. “Qual será o próximo país a sofrer uma reestruturação?” – pensariam eles.

Ainda em relação à questão das reestruturações da dívida, por via de um *haircut*, Das, U. et al. (2012) referem que estas podem ter custos para o governo e os seus credores, bem como para o sector privado do país endividado. Em primeiro lugar, situações de incumprimento e de reestruturação podem ter consequências adversas no que toca ao acesso aos mercados de capitais no período pós crise, levando ao aumento dos prémios de risco e à exclusão dos mercados de capitais (ver, entre outros, Aguiar, M., and Gopinath, G. (2006), Amador, M. (2009), Arellano, C. (2008), Asonuma, T. (2010), Borensztein, E., and Panizza, U. (2009), Cruces, J. and Trebesch, C. (2011), Eaton, J., and Gersovitz, M. (1981), Gelos et al. (2004), Mendoza, E., and Yue, V. (2008), Richmond, C., and Dias, D. (2009), Tomz, M., and Wright, M. (2007) e Yue, V. (2010)). Segundo, vários autores provam, através das suas investigações, que crises de dívida estão associadas a diminuições significativas no comércio e no *output* (ver Asonuma, T. (2010), De Paoli et al. (2009), Levy-Yeyati, E., and Panizza, U. (2011), Love et al. (2007), Martinez, J., and Sandleris, G. (2008), Mitchener, K., and Weidenmier, M.

(2010), Ronci, M. (2005), Rose, A. (2005) e Wang, J-Y., and Ronci, M. (2005)). Terceiro, tem havido um aceso debate acerca do grau a partir do qual as reestruturações de dívida pública afectam os bancos e os investidores domésticos, pondo possivelmente em perigo a estabilidade financeira (ver Arezki, R. et al. (2011), Borensztein, E., and Panizza, U. (2009), Cornell, B., and Shapiro, A. (1986), Fissel, G. et al. (2006), Gennaioli, N. et al. (2010), IMF (2002b), Karafiath, I. et al. (1991), Levy-Yeyati, E. et al. (2010), Musumeci, J., and Sinkey, J. (1990) e Slovin, M., and Jayanti, S. (1993)). Quarto, vários autores como, por exemplo, Cole, H., and Kehoe, P. (1998) e Sandleris, G. (2008), têm sugerido que de situações de incumprimento e/ou reestruturação resultam *spillovers* sobre outros campos da economia, em particular sobre o investimento directo estrangeiro e sobre o acesso ao crédito, por parte do sector privado. Finalmente, as reestruturações de dívida pública podem ser custosas, até, de um ponto de vista administrativo devido, por exemplo, a situações litigiosas (ver Rieffel, L. (2003)).

Hau, H. and Hege, U. (2012) defendem, por outro lado, a possibilidade de reestruturação. Segundo eles, o exemplo da Grécia mostrou como a dívida pública pode ser reestruturada sem agitação dos mercados e sem o efeito de contágio previsto por vários economistas (ver Landon, T. (2012)). Argumentam, assim, que existem instrumentos legais que podem ser postos em prática em Portugal, em Espanha, em Itália ou em outros países de modo a trocar os actuais instrumentos de dívida por outros com reduções do principal e dos juros a pagar. Acrescentam que, com deficits primários próximos de zero, a hipótese de reestruturação é uma alternativa política realista e que já se provou, noutras situações, ser possível de implementar (ver Buchheit, L., and Pam, J. (2004)). Alegam, finalmente, que a Zona Euro terá que escolher entre reestruturações de dívida pública ou entre o aumento da inflação, apresentando diversas vantagens associadas às reestruturações de dívida pública, desde que aplicadas atempadamente: primeiro, se os países entrarem em incumprimento e nada for feito, os credores serão fortemente penalizados pelas suas decisões de investimento. No entanto, uma vez que, tipicamente, as reestruturações de dívida, na Zona Euro, são processadas com condições onerosas para os devedores, esta é uma hipótese que faz com que as perdas sejam melhor repartidas por credores

e devedores, pelo que o risco moral é, assim, atenuado para ambos. O aumento da inflação, ao invés, constituiria uma herança fácil para os devedores, ficando os credores como principais prejudicados; segundo, as reestruturações de dívida colocam uma fracção muito maior do fardo da dívida em investidores fora da Zona Euro, ao passo que a mutualização da dívida faz com que muitos investidores externos sejam socorridos com o dinheiro dos impostos dos contribuintes da Zona Euro; terceiro, dada a elevada concentração da riqueza financeira, as perdas decorrentes de qualquer situação de incumprimento cairão maioritariamente sobre investidores com maior riqueza acumulada (como são tipicamente os accionistas dos bancos ou os investidores de títulos). Por outro lado, quando a dívida é mutualizada, os contribuintes da classe média, a principal fonte de receitas de impostos, na maioria dos países da Zona Euro, terão que arcar com uma fracção muito maior do fardo da dívida (ver Hau, H. (2011)); quarto, os programas de ajuda financeira, como nos casos da Grécia, de Portugal, da Irlanda e da Espanha, têm que ser alvo de uma sensível monitorização política externa, durante um longo período de tempo. Não obstante, embora as reestruturações de dívida tenham de estar relacionadas, também, com factores externos, a resolução do problema por via de uma diminuição das transferências dos países com elevado endividamento para os seus credores elimina esta necessidade que constitui um dos mais venenosos elementos do processo.

É, assim, possível concluir que uma reestruturação da dívida portuguesa, por via de um *haircut*, é uma opção que permitiria a Portugal, caso entrasse numa situação de insustentabilidade, resolver parte dos seus problemas de dívida pública, no curto prazo, ainda que com as consequências naturais de um processo deste tipo. No entanto, esta parece ser uma hipótese pouco realista devido ao facto de os investidores acreditarem no esforço e na recuperação da economia portuguesa – bem como devido à dureza das negociações associada a um processo deste tipo e às referidas consequências adversas decorrentes do mesmo. Por outro lado, a reestruturação da dívida, através do prolongamento das maturidades dos instrumentos financeiros e da renegociação das taxas de juros e dos principais correspondentes aos títulos de dívida, é um cenário muito mais consensual. Assim, se

Portugal entrar numa situação de dívida pública insustentável e se o caminho do *haircut* não for tomado, é desta forma que deve actuar de modo a fazer face ao elevadíssimo nível de dívida pública, aliando a isto reformas estruturais que visem a diminuição do deficit primário e um processo de consolidação orçamental planeado a médio e longo prazo.

6. Conclusão

A actual situação da dívida pública portuguesa não é despreocupante, como foi evidenciado ao longo deste trabalho. Segundo Cecchetti, S. et al. (2011), o limite sustentável para a dívida pública, no caso dos países desenvolvidos, encontra-se no intervalo entre 84% e 96% do PIB, com média a situar-se nos 90%. Portugal, ao apresentar uma dívida pública, em 2011, de aproximadamente 108% do PIB, revela uma clara excessividade. De acordo com as teorias de *debt overhang*, um valor tão elevado tem um efeito prejudicial sobre o crescimento económico, como lembram Patillo et al. (2002). Portugal encontra-se, desta forma, claramente sobre a parte decrescente da Curva de Laffer da Dívida Pública.

Parte do tão elevado valor de dívida pública é explicado pela dívida do sector privado. Como argumentam Cecchetti, S. et al. (2011), quando existe apoio estatal ao endividamento privado, do qual os episódios de recapitalização da banca são exemplos fulgurantes, as situações de incumprimento consequentes desse endividamento contribuem para o aumento da dívida pública.

Uma análise de *clusters*, tendo em conta as variáveis do *Macroeconomic Imbalance Procedure Scoreboard* (mecanismo de vigilância que é utilizado para antecipar potenciais riscos, prevenir o surgimento de desequilíbrios macroeconómicos e corrigir problemas que já estejam a acontecer (ver EC (European Commission), (2013))), permitiu situar Portugal no contexto dos 27 países da União Europeia, ficando agrupado juntamente com Chipre, Irlanda e Espanha. Estes resultados parecem ser aceitáveis na medida em que estes três países atravessam graves crises económicas e financeiras, à semelhança do que acontece em Portugal, bem como apresentam um comportamento semelhante no que toca à evolução de alguns indicadores

económicos, tais como a taxa de câmbio real efectiva, o custo unitário por unidade de trabalho, o índice de preços imobiliário ou as dívidas públicas e privadas que estes países apresentam.

A questão da sustentabilidade da dívida torna-se, assim, fundamental nos dias de hoje. Através de testes à existência de raiz unitária na série relativa às primeiras diferenças da série correspondente ao *stock* de dívida pública portuguesa foi possível concluir que a condição de solvabilidade não se verifica, no que diz respeito à economia portuguesa. Por outro lado, um teste à cointegração entre as séries de receitas e de despesas públicas permitiu concluir que existe cointegração entre elas, o que motivou a conclusão da existência de sustentabilidade “forte”, dado que o coeficiente de cointegração se revelou ser próximo de 1, relativamente à economia portuguesa. No entanto, é importante não esquecer que os testes à cointegração não consideram o efeito do *stock-flow adjustment* sobre a variação do rácio da dívida pública explicando-se, assim, esta aparente contradição.

Através da abordagem tradicional de análise à sustentabilidade da dívida pública conclui-se que o superavit primário necessário para estabilizar a dívida pública seria, para o ano de 2012, de 1,4% do PIB. Embora este valor esteja acima dos valores verificados nos últimos anos, as previsões de médio prazo do IMF reflectem a convicção de que este valor poderá ser atingido e, até, ultrapassado pela economia portuguesa. Os investidores parecem, também, acreditar na recuperação da economia, como prova a diminuição das taxas de juro associadas aos custos de financiamento do Estado Português.

De modo a fazer face aos problemas de dívida que Portugal enfrenta e prevenindo, apenas, um eventual cenário futuro de insustentabilidade foram consideradas, neste trabalho, as hipóteses de reestruturação da dívida pública. Existem, essencialmente, dois tipos de reestruturações: reescalonamento da dívida pública – aumento da maturidade da dívida, possivelmente envolvendo taxas de juro mais baixas; redução da dívida pública – redução do valor nominal dos instrumentos de dívida. A redução do valor nominal dos instrumentos de dívida, designada

comummente por *haircut*, apresenta a vantagem de se reduzir consideravelmente a dívida no curto prazo. No entanto, a perda de confiança, por parte dos investidores, durante um período de tempo mais ou menos longo, após a reestruturação, insurge-se como uma das principais consequências. A não ser possível este caminho, o aumento da maturidade dos investimentos de dívida e a redução das taxas de juro associadas surgem como uma hipótese consensual, uma vez que diminuem as perdas para os credores relativamente ao *haircut*. Assim, se o caminho do *haircut* não for tomado, é desta forma que Portugal deve actuar de modo a fazer face ao elevadíssimo nível de dívida pública, aliando a isto reformas estruturais que visem a diminuição do deficit primário e um processo de consolidação orçamental planeado a médio e longo prazo.

Referências

Abbas, S., N. Belhocine, A. El-Ganainy and M. Horton (2011). Lessons from a century of large public debt reductions and build-ups. VOX.

Afonso, A. and C. Rault (2007). What do we really know about fiscal sustainability in the EU? A panel data diagnostic. European Central Bank Working Paper No. 820/October 2007.

Aguiar, A. and G. Gonipath (2006). Defaultable debt, interest rates and the current account. Journal of International Economics.

Amador, M. (2009). Sovereign debt and the tragedy of the commons. Unpublished paper, Stanford University.

Antonucci, D., P. Batori, T. Robert and A. Karitter (2012). *Portugal: Policy Options and Investment Implications*. Morgan Stanley Research.

Arellano, C. (2008). Default risk and income fluctuations in emerging economies. American Economic Review.

Arezki, R., B. Candelon and A. Sy (2011). Sovereign rating news and financial markets spillovers: Evidence from the European debt crisis. IMF Working Paper No. 11/68.

Asonuma, T. (2010). Serial default and debt renegotiation. Unpublished paper, Boston University.

Barro, R. (1974). Are government bonds net wealth? *The Journal of Political Economy*.

Bernheim, B. (1987). *Does the Estate Tax Raise Revenue?* MIT Press.

Blanchard, O., J.-C. Chouraqui, R. Hagemann and N. Sartor (1990). *The Sustainability of Fiscal Policy: New Answers to an Old Question*. OECD Economic Studies.

Borensztein, E. and U. Panizza (2009). *The costs of sovereign default*. IMF Staff Papers.

Buchheit, L. and J. Pam (2004). *Uruguay's innovation*. *Journal of International Banking Law and Regulation*.

Buiter, W. (1985). *Guide to Public Sector Debt and Deficits*. Economic Policy.

Buiter, W. (2010). *Global Economics View: Sovereign Debt Problems in Advanced Industrial Countries*. Citigroup Report.

Cecchetti, S., M. Mohanty and F. Zampolli (2011). *The real effects of debt*. BIS Working Paper No. 352.

Chalk, N. and R. Hemming (2000). *Assessing Fiscal Sustainability in Theory and Practise*. IMF Working Paper No. 00/81.

Cole, H. and P. Kehoe (1998). *Models of sovereign debt: Partial versus general reputations*. *International Economic Review*.

Cornell, B. and A. Shapiro (1986). *The reaction of bank stock prices to the international debt crisis*. *Journal of Banking and Finance*.

Cruces, J. and C. Trebesch (2011). *Sovereign defaults: The price of haircuts*. CESifo Working Paper No. 3604.

Das, U., M. Papaioannou and C. Trebesch (2012). *Sovereign Debt Restructurings 1950-2010: Literature Survey, Data, and Stylized Facts*. IMF Working Paper No. 12/203.

De Paoli, B., G. Hoggarth and V. Saporta (2009). *Output costs of sovereign crisis: some empirical estimates*. Bank of England Working Paper No. 362.

Eaton, J. and M. Gersovitz (1981). Debt with potential repudiation: Theoretical and Empirical Analysis. Review of Economic Studies.

EC (2012). General Government Data: General Government Revenue, Expenditure, Balances and Gross Debt.

EC (2013). Macroeconomic Imbalance Procedure. In http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/macroeconomic_imbalance_procedure/index_en.htm#section, visited on April 15, 2013.

Fissel, G., L. Goldberg and G. Hanweck (2006). Bank portfolio exposure to emerging markets and its effects on bank market value. Journal of Banking and Finance.

Gelos, G., G. Sandleris and R. Sahay (2004). Sovereign borrowing by developing countries: What determines market access? IMF Working Paper.

Gennaioli, N., A. Martin and S. Rossi (2010). Sovereign default, domestic banks and financial institutions. CEPR Discussion Papers 7955.

Hair, J., R. Anderson, R. Tatham and W. Black (1998). Multivariate Data Analysis, Prentice Hall.

Hakkio, C. and M. Rush (1991). Is the budget deficit “too large?”. Economic Inquiry.

Hamilton, J. and M. Flavin (1985). On the limitations of government borrowing: A framework for empirical testing. National Bureau of Economic Research.

Hau, H. (2011). Europe's €200 billion reverse wealth tax explained. VOX.

Hau, H. and U. Hege (2012). Why early sovereign default could save the euro. VOX.

Hubbard, R., K. Judd, R. Hall and L. Summers (1986). Liquidity constraints, fiscal policy, and consumption. Brookings Papers on Economic Activity.

IMF (2002a). Assessing Sustainability. IMF Publication Data.

IMF (2002b). Sovereign debt restructurings and the domestic economy experience in four recent cases. International Monetary Fund, in <http://www.imf.org/external/NP/pdr/sdrm/2002/022102.pdf>.

IMF (2012). Fifth review under the extended arrangement and request for waivers of applicability and nonobservance of end-September performance criteria IMF Country Report No. 12/292.

Johansen, S. (1991). Estimation and Hypothesis Testing of Cointegration Vectors in Gaussian Vector. *Econometrica*.

Johansen, S. (1995). Likelihood-Based Inference in Cointegrated Vector Autoregressive Models. Oxford University Press.

Karafiath, I., R. Mynatt and K. Smith (1991). The Brazilian default announcement and the contagion effect hypothesis. *Journal of Banking and Finance*.

Landon, T. (2012). An architect of a deal sees Greece as a model. *The New York Times*.

Levy-Yeyati, E. and U. Panizza (2011). The elusive cost of sovereign defaults. *Journal of Development Economics*.

Levy-Yeyati, E., M. Peria and S. Schmukler (2010). Depositor behavior under macroeconomic risk: Evidence from bank runs in emerging economies. *Journal of Money, Credit and Banking*.

Love, I., L. Preve and V. Sarria-Allende (2007). Trade credit and bank credit: Evidence from recent financial crises. *Journal of Financial Economics*.

Mankiw, N., R. Barsky and S. Zeldes (1986). Ricardian consumers with Keynesian propensities. *American Economic Review*.

Martinez, J. and G. Sandleris (2008). Is it punishment? Sovereign defaults and the decline in trade. Business School Working Paper 2008-01, Universidad Torcuato Di Tella.

Mendoza, E. and V. Yue (2008). A solution to the default risk-business cycle disconnect. NBER Working Paper.

Mitchener, K. and M. Weidenmier (2010). Supersanctions and sovereign debt repayment. *Journal of International Money and Finance*.

Montiel, P. (2003). *Macroeconomics in emerging markets*. Cambridge University Press.

Musumeci, J. and J. Sinkey (1990). The international debt crisis, investor contagion, and bank security returns in 1987: The Brazilian experience. *Journal of Money, Credit and Banking*.

Patillo, C., H. Poirson and L. Ricci (2002). External debt and growth. *Finance & Development*.

Quintos, C. (1995). Sustainability of the deficit process with structural shifts. *Journal of Business & Economic Statistics*.

Richmond, C. and D. Dias (2009). Duration of capital market exclusion: An empirical investigation. Unpublished paper, UCLA.

Rieffel, L. (2003). Restructuring sovereign debt: The case for ad hoc machinery. *Brookings Institution Press*.

Ronci, M. (2005). Trade credit and financial flow: Panel data evidence from 10 crises. *IMF Working Paper 04/225*.

Rose, A. (2005). One reason countries pay their debts: Renegotiation and international trade. *Journal of Development Economics*.

Sandleris, G. (2008). Sovereign defaults: Information, investment and credit. *Journal of International Economics*.

Slovin, M. and S. Jayanti (1993). Bank capital regulation and the valuation effects of Latin American debt moratoriums. *Journal of Banking and Finance*.

Sturzenegger, F. and J. Zettelmeyer (2006). *Debt Defaults Lessons from a Decade of Crises*. MIT Press.

Sturzenegger, F. and J. Zettelmeyer (2008). Haircuts: Estimating Investor Losses in Sovereign Debt Restructurings, 1998-2005. *Journal of International Money and Finance*

Tomz, M. and M. Wright (2007). Do countries default in “bad times”? *Journal of the European Economic Association*.

Trehan, B. and C. Walsh (1988). Common trends, the government's budget constraint, and revenue smoothing. *Journal of Economic Dynamics and Control*.

Trehan, B. and C. Walsh (1991). Testing intertemporal budget constraints: Theory and applications to US federal budget and current account deficits. *Journal of Money, Credit and Banking*.

Wang, J.-Y. and M. Ronci (2005). Access to trade finance in times of crisis. *International Monetary Fund*.

Wilcox, D. (1989). The sustainability of government deficits: Implications of the present-value borrowing constraint. *Journal of Money, Credit and Banking*.

Wooldridge, J. (2002). *Introductory Econometrics: A Modern Approach - 2nd Edition*. Thomson Editora.

Wyplosz, C. (2007). Debt sustainability assessment: the IMF approach and alternatives. *HEI Working Paper*.

Yue, V. (2010). Sovereign default and debt renegotiation. *Journal of International Economics*.

(Lack of) Participation: a Common Good Problem and a Challenge To States?

Francisco Lima Costa¹

José Fidalgo Gonçalves²

1.CESNOVA (Centro de Estudos em Sociologia da Universidade Nova de Lisboa, Portugal; francisco.costa@fcsh.unl.pt

2.CEIA-Centro de Estudos e Investigação Aplicada; ISEC (Instituto Superior de Educação e Ciências), Portugal;
josefidalgo54@gmail.com

ABSTRACT

‘The more individuals participate, the better able they become to do so’ (Pateman, 1979:25)

*‘After the freedom to act individually, the more natural in man is to combine their efforts with their peers
and act in common’ (Tocqueville [1840]2001:239)*

Lack of awareness and institutional capabilities in local administration is a limitation to implement sustainable development policies, plans and strategies. At the same time, bottom-up people’s participation is not in-line with changes to be made, making necessary adaptations even more difficult. In this paper, we will show how important it is to institutionalize new capabilities in local administration and how lack of people’s participation becomes a very important constrain to effective change, making the creation of ‘inclusive mechanisms of participation’ in local administration a relevant public policy. The idea of ‘participation as a common good’ is proposed as an argument to support state investment in people’s participation. The sustainable mobility research-action project ‘Walking to School Project’ is used to show how investment in institutional capabilities can be compromised by lack of people’s participation. New lines of research and conclusions are drawn, supporting the relevance of public policies to foster more participatory states.

Key words: Participation; sustainable development; institutional capabilities; local administration; public policies.

RESUMO:

"Quanto mais as pessoas participam, melhor eles se tornam capazes de fazê-lo" (Pateman, 1979:25)
"Depois de a liberdade de agir individualmente, o mais natural no homem é combinar seus esforços com os seus pares e agir em comum" (Tocqueville [1840] 2001:239)

Falta de conhecimento e capacidades institucionais na administração local são uma limitação para implementar políticas, planos e estratégias de desenvolvimento sustentável. Ao mesmo tempo, a participação das pessoas não está em linha com as mudanças a serem feitas, tornando as necessárias adaptações ainda mais difíceis. Neste artigo, vamos mostrar como a falta de participação das pessoas se torna numa importante restrição à mudança efectiva e como institucionalizar novas capacidades na administração local, através da criação de novos "mecanismos inclusivos de participação", é uma boa política pública. A ideia de "participação como um bem comum" é proposta como um argumento para apoiar o investimento do Estado na participação das pessoas. O projecto de mobilidade sustentável 'A pé para a Escola' é usado para mostrar como o investimento em capacidade institucional pode ser comprometido pela falta de participação das pessoas. Novas linhas de pesquisa e conclusões são tiradas, apoiando a relevância das políticas públicas para promover estados mais participativas.

Palavras-chave: Participação, desenvolvimento sustentável; capacidades institucionais; administração local; políticas públicas.

1. INTRODUCTION

During the first decade of the twenty first century we have seen a multiplication of challenges leading to profound social, economic, political, cultural and environmental transformations. Global economic growth associated with an exponential growth rate of human population, particularly in developing countries, lead to the intensification and the escalation of global resource depletion and sustainability problems. Along with those problems, climate change impacts also become part of global concerns reinforcing the relevance of implementing a more sustainable development path. This doesn't go without political and economic discussion, in

fact, since the Brundtland Commission (1987) coined the definition of sustainable development that the debate around the feasibility of the concept has increased and, although some critics point out some academic fuzziness, for example in terms of the definition of 'needs' (Redclift, 1993), the definition became widely accepted becoming part of important institutional documents such as the World Bank, the OECD, and the European Commission. Pleading for a strong theoretical framework, where three closely-linked dimensions ('a strategic or political dimension, a normative one and an analytical one') support the conceptual elaboration, specific criticism targeted the fuzziness of the concept and its initial dependence of neo-classical economic models (Becker et al. 1997:7). How exactly is sustainability operationalized is no less an object of dispute (Hahn & Simonis, 1991). Facing the above challenges, international organizations and its member states responded with political initiatives such as the European and National Strategies for Sustainable Development, the European and National Strategies for Adaptation to Climate Change, the EU's Climate Change Package 20-20-20 and more globally the implementation of Agenda 21, the Kyoto Protocol and the Millennium Development Goals, but evidence shows a generalized lack of achievements in their implementation both at the global, national and local scales. The concept of sustainable development is paving its way penetrating in political, economic and social spheres, but today, as evidence of unsustainable paths of development accumulates, it is more the practical question of transition to sustainability that is taking place worldwide, imposing real changes in institutions and people's lives [see O'Riordan and Voisey (eds.) 1998, O'Riordan (ed.) 2001]. It is now considered that, in order to effectively implement broader processes of transition to sustainability, we need a 'combination of technical, organizational, economic, institutional, social-cultural and political changes' that must consider a wide range of geo-political scales (Van den Berg et al. 2011:1, Truffer and Coenen, 2012). Participation in changes to make will necessarily involve the states, the institutions and all segments of societies.

THE RELEVANCE OF LOCAL LEVEL

As Almond and Verba empirical study supports, "local government may act as a training ground for political competence' that can then spread to the national level (1963:145). Participatory democracy is achieved by practicing participation. In this context, the advantage of local level participation hinges in the nature of the issues that 'directly affect the individual and his everyday life' (Pateman, 1976:31). According to Stuart Mill, 'it is at local level where

the real educative effect of participation occurs' (Mills, 1910:347, in Pateman, 1976:30). It is by participating at the local level that the individual 'learns democracy'. In Mills words 'we do not learn to read or write, to ride or swim, by being merely told how to do it, but by doing it, so it is only by practicing popular government on a limited scale, that the people will ever learn how to exercise it on a larger' (Mills, 1963:186, in Pateman, 1976:31). Along with changes in the institutional framework regimes at global, regional and national levels, it is therefore necessary to acknowledge the relevance of the local level, were an important part of changes become (or not) a reality. Timothy O'Riordan (2001), in his book 'Globalism, localism and identity: fresh perspectives on the transition to sustainability', points out to the link between global and local scales and the relevance of the local level were 'change is experienced' (O'Riordan, 2001:37). Using several national case studies (e.g. about the implementation of Local Agenda 21), his book explores the relevance of process of glocalization and identifies development in the evolution of sustainable participatory democracies. Too much has been done until now to foster people's participation in process in which they are the ultimate beneficiaries, but clearly it has not been enough, as shown, for example, by the limited achievements of implementation of Local Agenda 21 and the European and National Strategies for Sustainable Development. Much of the changes are to be implemented locally and involve all segments of society, according to Manuel Castells, the responsibility to achieve a sustainable way of life is universal, involves policy makers and individual citizens, and requires that all in society accepts this change effort (Castells, 2003, in Gonçalves and Costa, 2013). It is in this context that local scales gain renewed relevance because of the close relationship between global politics and local implementation, where people constitute a key agent for change in the new paradigms of development. Local administration is the closest structure of the state. In Carole Pateman words 'individuals in a large state are to be able to participate effectively in the government of the 'great society' then the necessary qualities underlying participation have to be fostered and developed at the local level' (Pateman, 1976:31). Characterized by its proximity to people it can become a privileged structure of participation enhancement. As we see in the plans and policies designed by the European Union and its member states, the transition to sustainable development makes imperative not only compliance strategies, but also the creation of participatory mechanisms that engage people at large.

TOP-DOWN AND BOTTOM-UP ASYMETRIES: STATES EFFICIENCY

It is necessary to acknowledge that great part of changes to be made depends on people's behavioral changes and participation. In fact, one can have very well devised top-down strategies and plans, but, if they don't take people's involvement and participation into account, they often fail, resulting in less effective public investment. Evidence shows that the mismatch between the "top-down" plans and strategies and the "bottom-up" grassroots dynamics limits the successful implementation of policies, plans and strategies (Fung, 2006, Seyfang and Smith, 2010, Avelino, 2009). This is the case of European and National policies that aim at implementing sustainable development; often showing a very limited penetration in administrative, economic and social spheres and a generalized lack of achievements in their implementation. This poses questions concerning the difficulty to engage people in changes to be made. The asymmetry between 'top-down' and 'bottom-up' dynamics have a crucial impact on the role states, international organizations, business and civil society play in development (Migdail, 1988, Evans, 1989), becoming an important challenge for the states and the way they (re)organize them self's to deliver better public services and a more consistent democracy (Costa, 2013). Joel Migdal (1988), points to the importance of social structures and distribution of social control to improve state's efficiency, saying that the 'ability to mobilize the society's population' is amongst the most important strengths to develop better states (Migdal, 1988:21). For the WB, the 'ability to deliver collective goods efficiently' depends upon the state capability to generate institutional arrangements that promote the adequate social conditions fostering 'participation of external stakeholders, businesses and civil society' (WB, 1997:78). The WB also refers that, to go beyond the rhetoric of participation to implement a more participative democracy, state governments must actively search 'for new institutional arrangements for providing public goods' (WB, 1997:116 - see also, Fung and Wright, 2003) and invest in public participatory mechanisms, allowing human and social structures, that can harmonize interests and dynamics from above and from below, to work.

PARTICIPATION AND PUBLIC POLICIES

According to Mark Bevir public policies 'refers very generally to the set of actions—plans, laws, and behaviors—adopted by a government' aiming at producing changes in sectors such as 'health care, social welfare, policing, and public security' (Bevir, 2010:178).

For Geoff Mulgan ‘much of government is about changing people’s minds [and] behavior – (...) cutting water use or drink driving, or cultivating a sense of national identity’ (Mulgan, 2009:179). Mulgan, in his book ‘The Art of Public Strategy. Mobilizing power and knowledge for the common good’, uses the example of state investment in behavioral changes toward smoking to show the advantages of public policies. According to him, ‘the available research shows that smoking cessation programs cost around £500–1,000 per QALY [‘quality adjusted life year’], compared to over £20,000 for Tamoxifen for breast cancer prevention and anything up to £800,000 for beta interferon for multiple sclerosis’ (Mulgan, 2009:197). Although not centered in the problem of participation (there are other dimensions that must be considered when we think about people’s behavioral change) the example he presents is useful to show that investment in public policies can have ‘remarkable results and at relatively low cost’ (Mulgan, 2009:197). The same goes to other programs in health (see Evans 2009). In the same vein, to use structures of local administration to gather an increased diverse society around collective endeavors implies considerable cost of implementation (what can be called costs of participation) that must be considered. Having present that processes of participation are difficult to implement, budgeting participatory mechanisms in local administration at the very beginning of processes is a good public policy because, if not, the good intentions of top-down strategies and plans can become compromised due to lack of people’s participation resulting in less-effective government. If participation is part of an equation of success in the implementation of public policies, shouldn’t it be considered as part of state concerns? This question is even more relevant if we consider that, although participation is seen as very important part of political rhetoric, it is usually regarded as a matter of governance and civic participation and therefore outside the scope of the states. Furthermore, usually participation is seen as a complex process and most politicians tend to ‘simplify’ the process favoring ‘the technical approach, viewing public participation as a waste of time and money’, preferring to leave solutions to ‘experts and officials’ (Wiedemanna and Femersb, 1993:359). The referred ‘simplification’ leads to several misevaluations about states` responsibility (namely concerning adequate budgeting), limiting the creation of institutional capabilities that can deal with the difficulties of the participatory process. However, studies about people’s participation in ‘governing the commons’ have showed the importance of community involvement in managing collective goods (Ostrom 1990, O’Riordan, 2001). Projects of participatory and deliberative governance in Porto Alegre, Brazil and Kerala, India, have also shown that

participation must be at the center of a successful implementation making political decisions and results more efficient (Evans, 2004, WB, 1997).

PARTICIPATION AS A COMMON GOOD

We propose to broaden the use of participation concept considering it as a common good that should be nurtured and guaranteed by states as a way to enhance transversal participation of all people. As Charles Taylor also indicates, participation must be seen in itself not simply as something instrumental but something valued for its own sake' as 'one of the central strands of modern democratic cultures' (Taylor, 1990:59). In this context we consider participation not just as a mean to achieve and end but as and end in its self. We support that the institutionalization of new policies to promote inclusive mechanisms of participation (IMP) in local political-institutions is a way to enhance collective endeavors' toward common interests. If participation is part of an equation of success, shouldn't it be considered as part of state concerns? Hollenbach also considers that participation in political life is a 'constitutive part of the pursuit of the common good' (Hollenbach, 2002:100, see also Deneulin, 2006, 2007). To support a constitutional institutionalization of participation enhancement, we resort to Martha Nussbaum political idea of constitutionalization of a list of capabilities for the states (Nussbaum, 2000). Further we will come again to Martha Nussbaum idea. For now we want to support that participation is a collective common good and, therefore, in the realm of states responsibility and obligations.

2. EMPIRICAL FINDINGS OF THE WALK TO SCHOOL PROJECT

In this work we will present some empirical findings of another project, the Walk to School Project, to underline the need for new approaches concerning participation. The goal of the WSP project was to foster new institutional capabilities to develop new sustainable mobility initiatives within six school communities in the municipalities of Loures and Barreiro in the Lisbon Metropolitan Area. This project has showed the relevance of studying the implications of underinvestment in participatory structures, reason why we use it more deeply here. The results show that, despite investment in institutional capabilities in local administration and the willingness of students (and parents) to participate, the levels of participation were disappointing. In fact, in line with Gaveta (2006), we intend to acknowledge that 'it is also

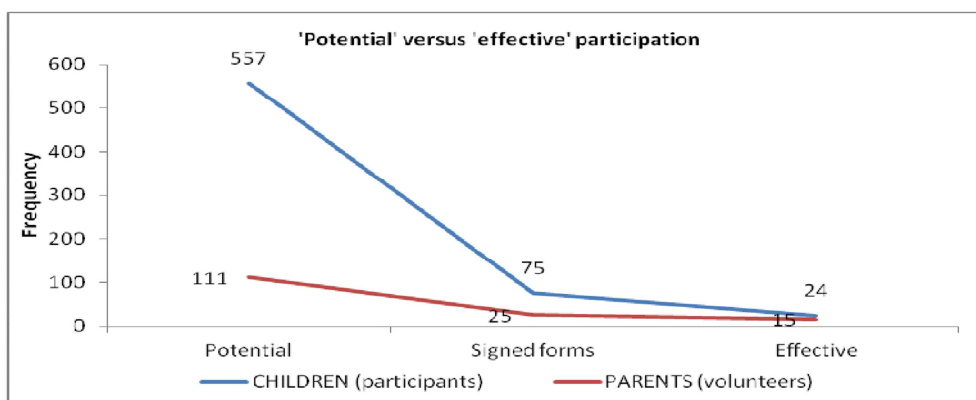
becoming clear that simply creating new institutional arrangements will not necessarily result in greater inclusion' (Gaveta, 2006:23).

WALKING TO SCHOOL: THANKS... BUT NO THANKS!

In the project 'Walking to School' (WSP) we made two surveys, one for the students and another for the parents. The intention was to force contact of school, students and parents with the WSP. The survey was also used as a research-action technique. The sample of this research covered all the students and tutors from the six pilot-schools of the WSP (a total of 1272 parents and students were surveyed). For this particular paper we only consider the parents survey because we aim at discussing the results on parent's participation (student's participation was not a problem and was dependent from parent's approval). The surveys were delivered to parents and the percentage of return was 66,9% (total of 851). To guarantee a good rate of return, the inquiries were delivered at the schools 'focal point' and distributed to all selected teachers. The students were then instructed by their teachers, both on how to fill in their own questionnaire and how to 'convince' their parents to participate in the survey. Even though changing car use behavior is not easy and participation in this kind of projects are normally low (Alves, 2010, Mackett, 2005), we started to have good feed-back when we saw the initial results of the survey but lack of participation from student's parents arise as a limitation. In spite of the difficulties changing pattern's behaviors, it was the lack of participation and grassroots initiatives that constituted a major limitation to successful results on the implementation of the 'pedi-bus'. Parents were asked if they would allow their children to walk to school by 'pedi-bus', the majority (62%) said 'yes'. These results show good receptivity to the idea of organizing a 'pedi-bus' and the parents willingness to engage their children in sustainable mobility initiatives. The willingness of children to participate in the 'pedi-bus' was very high and parents, when asked if they would be interested in being volunteers, 13% answered 'yes', which is also a reasonable number of volunteers, considering previous results on permission to participate. This voluntary adherence is, in fact, in line with other empirical studies about volunteering in Portugal. For example, in the latest report 'Study on Volunteering in the European Union: Country report', Portugal revealed that 12,7% of the Portuguese population was engaged in volunteering activities (GHK, 2011). However, our field experience revealed a clear disparity between their initial motivation and the actual commitment. First, a number of meetings were held to engage parents in the organization, but

it was difficult to gather them around to prepare the implementation of the 'pedi-bus'. The project team (research and municipal technicians') was time flexible to address parents' availability. But the results were scarce, sometimes meaningless, as parents' attendance to preparatory meetings and workshops show to be very low. Due to our perception of lack of engagement of parents we required them to formalize their interest and commitment to be a driver of the 'pedi-bus' or to allow their children to participate. By looking at the survey data on parents' permission and volunteering, it was observed how drastic the potential participation dissipated when parents were asked to come forward. Even if children's were very enthusiastic about participating, from the initial 557, only 75 signed the enrolment forms and, finally, only 24 children's actually participated in the 'pedi-bus' (see below, figure 1).

Figure 1: Effective participation of children and parents



Despite acknowledging the benefits of 'pedi-bus' and allowing their children to participate, parents were not very keen to come forward making it to happen: from the 111 potential drivers of the 'pedi-bus', only 15 effectively show up. The potential to participate was good but effective participation reveals to be poor. This was a major limitation to the success of the project and the effective implementation of sustainable mobility in those school communities.

But this situation is familiar to local leaders, in the words of a local administration leader referring to other initiatives, "sometimes we investment so much in doing things and we become frustrated because nobody shows and we waste resources that are already scarce'.

This is a common situation in meetings and other initiatives organized by local administration; resources are allocated to initiatives that result in frustration because of low levels of participation. In conclusion, institutional capabilities and good intentions show to be not enough to gather people to participate in activities in which they are the main beneficiaries. Besides regular participants (which are few and often the same), it is necessary that local administration invest in new ways to involve multi-diverse local communities in order to become more effective in developing plans, strategies and initiatives that ultimately affect people's livability.

INCLUSIVE MECHANISMS OF PARTICIPATION: PUBLIC POLICIES FOR COMMON GOOD

Empirical studies shows that a 'positive relationship held between the sense of political efficacy and political participation, though the sense of competence was higher at local than at national level (...) where the most institutional opportunities existed for local political participation (Almond and Verba, 1963:140, see also Pateman, 1976:146). In order to adjust and harmonize top-down and bottom-up dynamics, shouldn't the states pay more attention to participatory processes creating new IMP in local administration? Creating new IMP in local administration is relevant particularly if we consider empirical evidence showing lack of participation in local administration formal structures (e.g. local assemblies). As we find in other studies, the lack of participation in local formal assemblies (often times participation score zero) derives mainly from the anachronistic nature of those participatory spaces that are not felt as 'user friendly' (for example, to put a question to the local assembly one has to wait until the end of the agenda, sometimes several hours.) At the same time, those structures are captured by the dynamics of political interests, driving people away and thus excluding them from participation. In Gonçalves and Costa (2013) empirical research, new mechanism of participation are proposed to foster people's participation, aggregating formal existing mechanism (e.g. assemblies, executive meetings) with new informal ones (e.g. local councils, regular informal meeting centered in subjects of interest to local population, online mechanisms of government). The authors support that new inclusive mechanisms of participation in local administration must be fostered by states and formally included in local administration fundamental functions in order to effectively build a more participatory society. These inclusive mechanisms of participation are 'devices' (about economic devices of migrants participation, see MaMung, 1992, Marques, 2008, Costa, 2008) that foster and facilitate

people engagement in social activities, and explicitly seek effective political and social participation of all segments of society (see also Innerarity, 2006 and Gaveta, 2006, 2011). John Gaveta refers to those spaces as “invited spaces’ of participation that can create new mobilisations and conscientisation, which may have the potential to open other spaces more widely, and create momentum for change” (Gaveta, 2006:30-31). Inclusive spaces of participation that facilitate emerging formal and informal participatory movements become the ‘building blocks of effective participation (...) delivering changes more broadly’ (Gaveta, 2011:72). In line with Innerarity, we believe that ‘we need strategies to adequately deal with peculiarities, individualities, exceptions, discontinuities, contrasts and singularities’ (Innerarity, 2006:169-170). According to the author, those strategies must be in consonance with what Charles Taylor calls ‘deep diversity’, i.e., ‘a plurality of belongings, attributions and modes of being that are characteristic of our societies’ (Taylor, 2002, in Innerarity, 2006:169-170). This line of thought is even more relevant in countries such as Portugal, recently exposed to intense processes of globalization (Marques, 2008), and where participation in civil society is not valued and enhanced by political practice (Schmidt et al, 2006).

3. CONCLUSIONS AND FORWARD RESEARCH LINES

What the WSP shows is that, in addition to institutional capabilities enhancement it is necessary to create new mechanisms of participation that facilitate collective action to take place. Besides top-down institutional strategies, attention must be paid on bottom-up processes. This is particularly significant in order to allow new ways of organizing human and social structures that harmonize interests and dynamics from above and from below and, therefore, allow the creation of more effective actions toward the efficacy of state in its institutionalization of values, norms and regulatory mechanisms. If participation is a common good and the ‘markets’ do not invest in collective goods such as civic participation, creating IMP in local administration must be transformed in a function of states in order to profit from the disseminated nature of local structural of states. Developing public policies that harmonize top-down political deliberations and bottom-up grassroots dynamics is imperative in order to avoid ‘investing inefficiently and wasting precious public resources’ (Evans, 2010:49). After all, the most effective way of state action is through its institutional structure where the

bureaucratic machinery can be a strong ally of the changes to be introduced. One of the problems of state intervention in societal life is its legitimacy to impose certain rules and procedures. The state can have that legitimacy, but society (particularly in democracies) might not accept impositions, even if they are desirable. For that reason, we believe that public policies that commit local governments and their leaders with participatory processes will allow alignment of grassroots dynamics generating new social processes of participation that connect and harmonize political decisions with social structures functioning. In line with Peter Evans, for the 'new developmental states' the question will be not 'how much', but 'what kind' of state intervention is needed in different sets. Therefore, to identify 'conditions favoring or impeding' state effectiveness and to understand the way 'state policies and structures' impacts on social dynamics and arrangements is vital (Evans, 1995:10). In fact, we think that participation is a common good and thus part of the collective investment that the states should provide. More research is needed in order to define adequate typologies of IMP in local administration. In this vein, a welcome line of research would be to test and account for the costs and advantages that can result from the (re)invention and implementation of new types of participatory mechanisms in local administration and to verify positive association between participation and levels of success in the implementation of top-down strategies and plans. This kind of research could allow inform policy making and define new public policies aimed at constructing, not really more state, but a better and more participative state.

References

- Almond, G. A., and Verba, S. (1989) *The Civic Culture*, Little Brown & Co., Boston.
- Alves, Mário. (2010) 'The end of Walking: the impact of transport systems on pedestrians', *COST Pedestrian Quality Needs*, London, Walk 21.
- Avelino, Flor (2009) 'Empowerment and the challenge of applying transition management to ongoing projects'. *Policy Sciences*, Springer Netherlands, 42:369- 390.

- Becker, Egon, Jahn, T., Stiess, I., and W., Peter (1997), 'Sustainability: Across-disciplinary concept for social transformations'. Paris, UNESCO/MOST – Policy Papers, no. 6.
- Bevir, Mark (2010). *Democratic governance*. Princeton, New Jersey: Princeton University Press.
- Brundland Commission. World Commission on Environment and Development (WCED). Our common future. Oxford: Oxford University Press, 1987 p. 43.
- Costa, Francisco L., Alves, Mário, Ferreira, Márcia, Carvalho, David (2011) 'Walking to school? Building local institutional capabilities for sustainable mobility in Lisbon. Top-down and bottom-up structures of participation in local administration'. *Working paper CESNOVA*. New University of Lisbon. Available: <http://www.fcsh.unl.pt/aeparaaescola>
- Costa, Francisco L. (2013) 'Challenges of 21st century: the role of states in fostering local sustainable development'. Paper submitted to the *Administration & Society* (in process of resubmission).
- Costa, Francisco L. (2008) 'Globalização, Diversidades e Cidades Criativas. O Contributo da imigração para as cidades. O caso de Lisboa'. PhD Diss. Universidade Nova de Lisboa (mimeo).
- Deneulin, Séverine, and Townsend, N. (2007) 'Public Goods, Global Public Goods and the Common Good'. *International Journal of Social Economics*, 34 (1-2), 19-36.
- Deneulin, Séverine (2006) 'Amartya Sen's Capability Approach to Development and Gaudium et Spes', *Journal of Catholic Social Thought*, Volume 3, Issue 2, Summer 2006, 355-372.
- Evans, Peter, Rueschmeyer, D. and Skocpol, Theda (1989) *Bringing the State Back* Cambridge. Cambridge University. Press.
- Evans, Peter (2002) 'Collective Capabilities, Culture and Amartya Sen's Development as Freedom'. *Studies in Comparative International Development*. 37(2):54-60.
- Evans, Peter (2004) 'Development as Institutional Change: The Pitfalls of Monocropping and Potentials of Deliberation', *Studies in Comparative International Development*. 38(4): 30-52.

- Evans, Peter (2009) 'Population, Health and Development: An Institutional-Cultural Approach to Capability Expansion'. In Peter B. Halland Michele Lamont (eds.) *Successful Societies: How Institutions and Culture Affect Health* Cambridge University Press.
- Evans, Peter (2010) 'Constructing the 21st century Developmental State: Potentialities and Pitfalls'. in *Constructing a Democratic Developmental State in South Africa Potentials and Challenges*. Edigheji , Omano (ed) 37-58. HSRC Press, Capetown, South Africa.
- Fung, Archon (2006) 'Varieties of Participation in Complex Governance'. *Public Administration Review*, Vol. 66:66-75.
- Fung, Archon and, Wright, Erik (2003) 'Deepening democracy: institutional innovations in empowered participatory governance'. In *Deepening Democracy. Vol. IV*. Verso, London, New York.
- GHK (2011) 'Study on Volunteering in the European Union: Country report, Portugal', Accessed January 26, 2012.
<http://ec.europa.eu/citizenship/eyv2011/doc/National%20report%20PT.pdf>
- Gaveta, John (2011) 'Participation makes a difference: But not always how and where we might expect'. *Development Outreach*, April, 72-74.
- Gaventa, John (2006) 'Finding the spaces for change: A power analysis'. *Development in Practice* 37 (6), 23-33.
- Gonçalves, José Fidalgo and Costa, Francisco Lima (2013) 'Mecanismos de participação para a sustentabilidade: o caso da autarquia de Vila Franca de Xira'. *Gestão em Educação*. Tenório, Robinson e Araujo, Maria. Universidade Federal da Bahia, Brasil (forthcoming)
- Hahn, Ekhart and Simonis, Udo E. (1991) 'Ecological Urban Restructuring: Method and Action', *Environmental Management and Health*, Vol. 2 Iss: 2, pp.12 – 19.
- Hollenbach, David (2002) *The Common Good and Christian Ethics*, United Kingdom at the University Press, Cambridge.
- Innerarity, Daniel (2006) *O novo Espaço Público*. Editorial Teorema, Lisboa.

- Mackett, RL and Lucas, L and Paskins, JTJ (2005) *Walking buses in Hertfordshire: Impacts and lessons*, Centre for Transport Studies, London.
- Ma Mung, Emmanuel (1992) 'Dispositif économique et ressources spatiales: élément d'une économie de diaspora'. *Revue Européenne de Migrations Internationales*, Volume 8 - N°3: 175-191.
- Marques, Maria M. (2008) *Migrações e Participação Social*. Fim de século, Lisboa. Portugal.
- Migdal, J. S. (1988) *Strong Societies and Weak States: State-Society Relations and State Capabilities in the Third World*, Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Mulgan, Geoff (2009) *The art of public strategy : mobilizing power and knowledge for the common good* . Oxford University Press, Oxford.
- Nussbaum, Martha C. (2000) *Women and Human Development*. Cambridge University Press.
- O'Riordan, Timothy and Voisey, H (eds) (1998) *The Transition to Sustainability: the Politics of Agenda 21 in Europe*, Earthscan Publications Ltd, London.
- O'Riordan, Timothy (ed.) (2001) *Globalism, localism and identity : fresh perspectives on the transition to sustainability* . Earthscan Publications Ltd, London.
- Ostrom, Elinor (1990) *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*. Cambridge University Press.
- Pateman, Carole (1976) *Participation and Democratic Theory*. Cambridge University Press, Cambridge.
- Reed, Mark (2008) 'Stakeholder participation for environmental management: a literature review'. *Biological Conservation*, 141: 2417–243.
- Redclift, M. (1993), 'Sustainable Development: Needs, Values, Rights'. *Environmental Values* 2: 3-20.
- Schmidt, Luisa, Nave, Joaquim, Guerra, João (2006) 'Who's afraid of Local Agenda 21? Top-down and bottom-up perspectives'. *Int. J. Environment and Sustainable Development*, Vol. 5, No. 2:181-198.

- Seyfang, Jill., A. Smith, and N. Longhurst (2010) 'Grassroots Innovations for Sustainable Development: A New Research Agenda'. *Economic Sociology: European Electronic Newsletter*, 12 (1): 67–71.
- Taylor, Charles (1990) 'Irreducibly Social Goods'. *Rationality, Individualism and Public Policy*, Geoffrey Brennan and Cliff Walsh, (eds.) Canberra: Australian National University - Reprinted in his *Philosophical Arguments*, pp. 127-45.
- Taylor, Charles (1995) 'Irreducibly Social Goods'. *Philosophical Arguments*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press. 127-145.
- Tocqueville, Alexis (2001) *A democracia na América*. Belo Horizonte, Itatiaia; São Paulo, Editora da Universidade de São Paulo, 597 p.
- Truffer, Bernhard and Coenen, Lars (2012) 'Environmental Innovation and Sustainability Transitions in Regional Studies', *Regional Studies*, 46:1, 1-21
- Van den Bergh, Jeroen, Truffer, Bernhard, Kallis, Giorgos (2011) 'Environmental innovation and societal transitions: Introduction and overview', *Environmental Innovation and Societal Transitions*, 1 (2011) 1–23.
- Wiedemanna, Peter and Femersb, Susanne (1993) 'Public participation in waste management decision making: Analysis and management of conflicts'. *Journal of Hazardous Materials*, 33:355-368. Elsevier Science Publishers B.V., Amsterdam.
- World Bank (1997) '*World Development Report 1997: The State in a Changing World*', New York: Oxford University.

TEMA

Participação e Desenvolvimento Local

Propósitos e desafios de um projeto de cidadania social: o sítio local de cidadania do Montijo

Aims and challenges of a social citizenship project: the local site of citizenship in Montijo

Dora Pereira

dleitao@mun-montijo.pt, Câmara Municipal do Montijo/CFCUL, Portugal

Resumo

A um período que se seguiu ao 25 de Abril de 1974, de grande contestação social, de associação de grupos de cidadãos em prol de causas comuns, na sua maioria impulsionados por organizações de carácter político, seguiu-se um outro período, de progressivo afastamento e até de desinteresse, que perdura até ao presente momento. Este afastamento muitas vezes motivado pelo desinteresse e pela desconfiança mútua entre os cidadãos e as instituições políticas produz um efeito nefasto na democracia que se quer mais ativa e mais participativa.

Contudo e decorrido já o tempo suficiente para a tomada de consciência sobre as causas e consequências deste distanciamento, e porque vivemos numa democracia madura existe o entendimento que algo tem de ser feito. A convicção é a de que a disseminação do conhecimento, o “incitamento” à participação na vida da comunidade, o incremento de uma consciência coletiva, conduzirão a uma maior capacidade para influenciar os processos decisórios, ao restabelecimento da vida social da comunidade, e consequentemente ao aumento dos níveis do bem-estar social perspetivando que o fortalecimento da participação cidadã contribuirá para robustecer as instituições políticas e desenvolver as organizações e as relações sociais.

Para atingir tais objetivos o município do Montijo e o Centro de Filosofia das Ciências da Universidade de Lisboa (CFCUL) estabeleceram uma parceria que resultou no

acolhimento do protótipo do projeto de investigação desenvolvido pela equipa da Cidadania e Sociedade do Conhecimento (C&SC) tornando-se no que se convencionou chamar de entidade incubadora de um projeto de cidadania social. Como entidade incubadora o município tem vindo a desenvolver um conjunto de ações conducentes aos objetivos a que se propôs: produção e disseminação de informação para que se possa vir a transformar em conhecimento. A metodologia adotada irá permitir atingir os verdadeiros objetivos que são uma maior consciência social de que a intervenção cidadã aliada a uma “abertura” das instituições políticas (leiam-se administrações públicas) conduzirá ao reforço da democracia e a uma melhoria do bem-estar social.

Palavras-Chave: (Cidadania ativa, Governança, Políticas Públicas Locais, Participação)

Abstract

The period that followed the April 25, 1974, of great social protest, association of citizens groups towards common causes, mostly driven by political organizations, followed by another period of gradual separation and even disinterest, which lasts until the present time. This separation often motivated by disaffection and distrust among the citizens and political institutions, produces a harmful effect on democracy that wants more participatory. However elapsed and already long enough to raise awareness about the causes and consequences of this gap, and because we live in a mature democracy is the understanding that something has to be done.

The belief is that the dissemination of knowledge, the "incitement" to participation in community life, the growth of a collective consciousness, lead to a greater ability to influence decision-making processes, the restoration of the social life of the community, and consequently to increased levels of social welfare, and envisage that the strengthening of citizen participation contribute to strengthen political institutions and develop organizations and social relations.

To achieve these goals, the town of Montijo and the Center for Philosophy of Science, University of Lisbon (CFCUL) established a partnership that resulted in the admission of the prototype research project developed by the team of Citizenship and Knowledge

Society (C & SC) making it the so-called entity incubator project of social citizenship. As the entity incubator municipality has developed a set of actions conducive to the goals it has set itself: production and dissemination of information so that you can turn into knowledge. The methodology will help to achieve the true goals that are greater social awareness that citizen intervention coupled with an "open" political institutions (read up government) lead to the strengthening of democracy and the improvement of social welfare.

Keywords: (Active Citizenship, Governance, Local Public Policies, Involvement)

1. Introdução

A relativa indiferença com que grande parte dos atores sociais e políticos têm abordado o tema da cidadania reflete-se no funcionamento das instituições e na forma como os cidadãos exercem a sua ação coletiva. Ainda assim existe a consciência que a diminuição das distâncias entre as instituições políticas que se pretendem mais recetivas à mudança e às opiniões da sociedade civil, e entre os cidadãos de uma forma geral, individual ou coletivamente, pode resultar numa melhoria das relações entre ambos e conseqüentemente na qualidade de vida da comunidade.

O pressuposto que os municípios pela proximidade aos cidadãos têm mais e melhores condições para, ao concretizarem o princípio da subsidiariedade, melhor se aperceberem das verdadeiras necessidades dos seus munícipes e conseqüentemente serem mais eficientes para resolve-los, conduziu à assinatura de uma parceria entre o município do Montijo e o Centro de Filosofia das Ciências da Universidade de Lisboa para a criação de um projeto que visa despertar e desenvolver uma cidadania ativa.

Este artigo faz, em primeiro lugar, uma pequena reflexão sobre os motivos que contribuem para o afastamento dos cidadãos relativamente aos centros de decisão, e da fraca participação nos processos de decisão, assim como das conseqüências desse distanciamento. Em segundo lugar procura-se dar a conhecer o projeto de

investigação conduzido pela equipa de investigadoras da Cidadania e Sociedade do Conhecimento (C&SC) do Centro de Filosofia das Ciências da Universidade de Lisboa segundo os seus principais vetores. Por último é feita uma breve caracterização do concelho que se assume com “incubadora” do projeto de investigação, são dados a conhecer os resultados de uma avaliação *ex-ante* aos hábitos e opiniões sobre práticas de cidadania, e expõe-se sobre a estratégia utilizada para despertar as consciências dos cidadãos e das instituições que os superintendem.

2. Exposição de motivos

“O bom governo, a governança não é um luxo. Antes, é uma necessidade vital para o desenvolvimento, para a sustentabilidade das democracias, e para a qualidade de vida cidadã” (Roberto Carneiro)

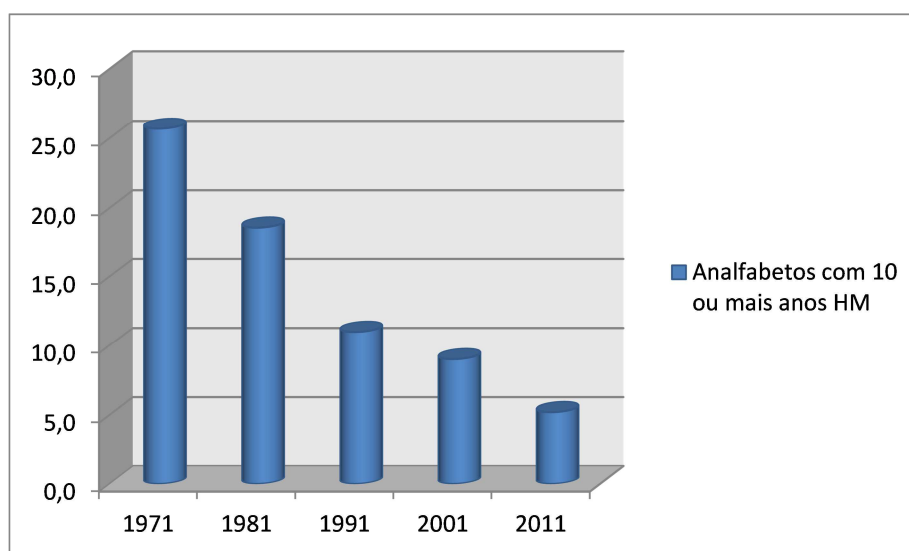
Em democracia toda a representação política exerce simultaneamente dois papéis distintos e preponderantes, por um lado o de promover a governabilidade, e por outro assegurar a diversidade de interesses da sociedade. Assim, e porque os interesses ocupam um espaço comum na governabilidade, o equilíbrio representa um papel muito importante para a estabilidade política e para a qualidade de vida dos cidadãos de uma forma geral. Este equilíbrio está dependente da “abertura” proporcionada pelas instituições políticas que exercem a governabilidade, e da maior ou menor capacidade dos grupos de interesse em fazerem aceitar as suas propostas, e é aqui que a participação cidadã representa um importante papel.

Ao longo dos anos temos assistido ao afastamento progressivo, ou pelo menos a uma não aproximação, dos cidadãos em relação à administração pública seja ela central ou local, que em última análise se traduz e reflete na forma mais óbvia de participação, o voto, mas também no que concerne às discussões públicas ou a iniciativas de carácter cívico. Por este motivo temos vindo a observar uma apropriação consentida da capacidade e possibilidade interventiva dos cidadãos pelo poder político e pelas

administrações. São vários os motivos que podem ser evocados para justificar tal afastamento, existem alguns, no entanto, que são bastante consensuais e por isso largamente utilizados para explicar esta evidência. A ordem aqui apresentada não reflete o grau de importância de cada um dos motivos, até porque não são fáceis de quantificar.

Começemos pela educação que continua a ser um dos motivos mais considerados para explicar a falta de participação dos cidadãos. Apesar das melhorias registadas nos últimos anos o baixo nível de instrução continua a ter grande expressão em algumas faixas da população. O quadro I mostra a involução da taxa de analfabetismo nos últimos 40 anos.

Figura I – Taxa de Analfabetismo entre 1971 e 2011 em % da População



Fonte: INE – Censos 1971 a 2011

Portugal é um país com uma carência de instrução que advém do período anterior a 1974, veja-se que em 1971 a taxa de analfabetismo atingia aproximadamente 25% da população com idade superior a 10 anos, mas que tem vindo a ser atenuada com o decorrer dos anos. Apesar das políticas públicas experimentadas com vista a amenizar os seus efeitos continuamos com uma taxa de analfabetismo de 5% e com níveis de instrução baixos de uma maneira geral, refira-se que segundo os CENSOS de 2011 apenas 12% da população possui pelo menos um dos 3 ciclos do ensino superior. A

pouca instrução é vulgarmente associada à dificuldade em avaliar sobre os temas da atualidade, em acompanhar e discutir sobre assuntos de interesse quotidiano, em conhecer com clareza direitos e deveres de cidadania. Existe o reconhecimento generalizado que a educação formal, transmitida nas escolas, não é suficiente para atenuar os efeitos dos baixos níveis de literacia e também porque o sistema deixa de fora todos aqueles que não passaram na escola o tempo suficiente para disporem das ferramentas essenciais que permita o exercício de uma cidadania plena e consciente. A aposta deve incidir em planos de formação ao longo da vida como forma de garantir acesso aos processos de formação de opinião habilitada à tomada de decisão informada e pertinente (Cruz, 2002; Imaginário, 2003), que deve gerar oportunidades de acesso dos indivíduos aos grupos latentes de cidadania ativa com vista à formação de grupos de interesse público³⁴, que partilhem interesses comuns e que atuem na prossecução desses interesses. É necessário ter a consciência de que o exercício da cidadania não é um ato imediato nem espontâneo, é algo que necessita de ser cultivado, assumido e exercido de forma consciente e “regular” (Cruz, 2002).

A enorme falta de confiança que depositamos na maioria das nossas instituições e a ideia de que não vale a pena recorrer a elas é outra das razões. A melhoria das relações entre administradores e administrados, ou melhor, entre a administração pública e os cidadãos, depende em grande parte da justiça com que os recursos disponíveis são distribuídos e da transparência com que os processos de distribuição dos mesmos são conduzidos. Segundo Mozzicafreddo (2002) “A realização dos valores da cidadania implica, de maneira credível, a conciliação entre a eficiência e a justiça na esfera dos atos da administração e governo da sociedade”. Por outro lado a sensação de desconfiança aumenta na medida em que o cidadão comum se sente defraudado perante a justiça, na incapacidade de a desafiar e de fazer valer os seus direitos, no sentimento que é uma inutilidade desafiar o sistema, Santos et al (1996) chega mesmo a afirmar que existe uma cultura jurídica de cidadania passiva. Este parece ser o problema que mais enferma as relações de e com a administração pública, existe no

³⁴ Considera-se aqui como grupo de interesse público aquele cuja atuação promove o bem-estar do grupo e dos que não são membros do grupo (os restantes cidadãos)

entanto a convicção que os efeitos provocados por tal desconfiança e pelo deficiente funcionamento de algumas instituições podem ser atenuados através da melhoria dos serviços prestados, da disseminação de uma cultura de transparência e da melhoria da comunicação entre administradores e administrados.

Temos ainda os processos de desterritorialização e reterritorialização cujas consequências mais evidentes e comuns são a quebra de vínculos sociais e económicos com o espaço que se abandona e que não significa obrigatoriamente um novo vínculo ao território de acolhimento. Estes processos estão perfeitamente identificados e constituem-se na sua maioria por migrações para as cidades, e principalmente do interior para o litoral. Estes fenómenos migratórios estão normalmente associados à procura de melhores condições de vida, de emprego, do acesso privilegiado à saúde e à educação. Apesar das melhorias que normalmente se verificam, as deslocalizações para as cidades produzem habitualmente um efeito “maléfico” sobre os indivíduos motivado pela falta de sentimento de pertença ao local de acolhimento. Nestas condições os processos de aculturação são lentos uma vez que a identidade é mais uma construção histórica que biológica, é algo que se forma ao longo do tempo.

Expostos alguns dos motivos que aqui são utilizados para justificar a diminuta participação dos cidadãos retomemos a importância da sua atividade na vida pública, ou no exercício da cidadania ativa. Cidadania ativa que pode ser definida pela capacidade demonstrada pelos cidadãos em se organizarem sob as mais diversas formas com o objetivo de mobilizarem recursos e poderes, tendo em vista a proteção dos direitos de cuidar e desenvolver bens comuns (Moro, 2003). Por tudo isto é necessário iniciar e desenvolver uma nova relação de confiança entre os cidadãos e a administração pública, a condição do cidadão perante o estado não é, nem pode ser, a de mero administrado é, e tem de ser, a de cidadão ativo e participativo. Dar ênfase à participação dos cidadãos é promover a responsabilidade por parte das instituições e de quem as representa, mas é também contribuir para o autodesenvolvimento dos indivíduos e para a evolução de formas alternativas de organização. Somos então remetidos para ideia de governança, ou antes de boa governança, porque é esta que

promove a reforma da administração pública acrescentando-lhe credibilidade, tornando-a mais aberta e transparente, mais responsável e sobretudo mais democrática, ajudando também a fortalecer as instituições da sociedade civil. Em teoria teremos a governabilidade transformada em boa governança, e a diversidade de interesses da sociedade assegurada pela ação coletiva influenciada por grupos de interesse públicos e privados.

3. O projeto de investigação

São vários os motivos que se podem evocar para conceber e concretizar um projeto que visa essencialmente a promoção da cidadania ativa. O objetivo da equipa de investigação Cidadania & Sociedade do Conhecimento (C&SC) do Centro de Filosofia das Ciências da Universidade de Lisboa (CFCUL) é o de investigar *“processos de mudança na relação com a emergência da sociedade do conhecimento”* incidindo especialmente na formação ao longo da vida, nas redes de promoção da cidadania e do capital social, nas políticas públicas, e em especial nas práticas de ordenamento integrado do território, para melhor perceber os níveis de distanciamento dos cidadãos relativamente a estas problemáticas e poder contribuir para as atenuar.

Não aduzindo o suporte teórico que subjaz a arquitetura do plano de investigação, existe aqui apenas a preocupação em explicar o que pretende e a forma para atingir essa pretensão. O desenvolvimento do projeto de investigação centra-se fundamentalmente na ideia de aproximação entre as instituições políticas e os cidadãos, e no reconhecimento que a melhoria e progresso da democracia se deve apoiar no envolvimento de todos os atores. A estratégia preconizada recorre aos princípios de concretização de uma política pública suportada nos direitos humanos e no desenvolvimento sustentável, com recurso à aprendizagem ao longo da vida promovendo a habilitação dos cidadãos para a formação de opinião relativamente à realidade e a saberem optar entre as múltiplas alternativas existentes para a resolução dos problemas do quotidiano. O plano concebido inclui duas dimensões numa lógica de cidadania social fundada nas práticas de participação, a dimensão institucional e a dimensão da sociedade civil, por se crer que não basta à sociedade civil se mobilizar

sendo também necessário que as instituições políticas façam parte do processo assumindo que a democracia participativa por si só não é suficiente para permitir a coesão e o bem-estar social.

Conforme já foi aludido o projeto funda-se numa estratégia que visa o assegurar de uma cultura de cidadania ativa e inclusiva, baseada na criação de programas destinados ao apoio e desenvolvimento de uma cidadania com incidência em todas as etapas da vida e que conduza a que todos os indivíduos saibam optar entre as diferentes alternativas que se lhe colocam. A proposta da equipa C&SC consubstancia-se na criação e disseminação de um bem público, distribuído em rede, que garanta os recursos adequados ao claro acompanhamento da realidade territorial, à verificação das agendas políticas que decidem sobre os destinos coletivos, à compreensão dos assuntos da atualidade, à simplificação de processos e de documentos estratégicos complexos para a maioria dos cidadãos, e o acesso aos modos de fundamentação alternativa das decisões em presença.

Objetivamente, trata-se de um projeto de investigação na ação, alicerçado na proximidade e na interatividade, que pretende avaliar os efeitos provocados pela veiculação de informação e pela mediação entre a administração pública e os cidadãos. A estratégia funda-se na criação de um sítio na *world wide web*, o Sítio do Local de Cidadania Social, onde se condensa todo o acervo de informação produzida e que deve se utilizada como instrumento de trabalho pela equipa de mediadores. Esta informação que se deseja clara e concisa abrange um conjunto alargado de áreas temáticas em que incidem os desafios que se colocam no quotidiano, desde logo os temas fundamentais intervenientes nas decisões políticas, e os principais problemas que devem preocupar os cidadãos empenhados em participar na discussão e implementação das principais políticas públicas que convergem para a melhoria do seu bem-estar. O plano de ação apela à participação dos seus destinatários através de outros recursos disponibilizados para esse efeito e que visam promover a interação entre mediadores e mediados, e a discussão entre todos. Destes recursos fazem parte uma plataforma de *E-Learning*, que se comporta como espaço de interação no qual

aprender, aprender a aprender, e a compreender o que se aprende, são os objetivos que devem nortear a sua utilização; e um fórum virtual estabelecido como um espaço privilegiado para a discussão das questões que se configuram como prementes.

4. O Sítio Local de Cidadania do Montijo

A organização do estado português compreende a existência de autarquias locais com atribuições e competências consentâneas com os princípios inerentes à descentralização administrativa, com finanças e património próprios, e com alguns poderes tributários que dão às autarquias locais autonomia para estabelecer dentro das suas competências um caminho a seguir. Ao longo dos últimos anos, desde a aprovação da Constituição da República Portuguesa em 1976, tem havido transferência de competências, e reforço das competências transferidas, do governo central para o local consolidando o papel das autarquias como o nível de poder mais próximo dos cidadãos e em melhores condições para ajudar a resolver os seus problemas. Os princípios orientadores das transferências de atribuições e competências têm em conta o reforço da coesão nacional, a solidariedade inter-regional, a promoção da eficácia e eficiência da gestão pública e o princípio da subsidiariedade. Não é pois despiciendo afirmar que grande parte da qualidade de vida e consequentemente do bem-estar dos cidadãos esteja dependente das autarquias, dos seus programas e das suas políticas.

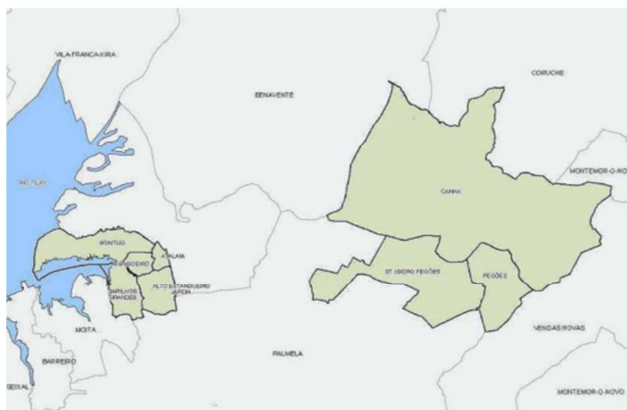
Foi partindo desta perspetiva que o município do Montijo estabeleceu uma parceria com a CFCUL e se assumiu como o que se convencionou chamar de entidade incubadora, ou protótipo de incubação, do projeto de investigação da cidadania social desenvolvido pela equipa C&SC. Para permitir um melhor enquadramento do projeto prosseguiu-se com uma pequena descrição do município em apreço.

Breve enquadramento do concelho

O concelho do Montijo situa-se na margem sul do rio Tejo e integra-se na NUT III da Península de Setúbal. Com uma área total de 348.1 km² distribuídos por duas zonas distintas separadas por uma descontinuidade territorial, conforme se pode observar na

figura imediatamente abaixo, e por outras “descontinuidades” que vão para além da territorial.

Figura II – Mapa Geral do Concelho



Fonte: CMM/SIG Montijo

O concelho tem uma região, a oeste, predominantemente urbana, voltada para o Tejo e para a capital, Lisboa, com uma dinâmica de crescimento urbano que em nada se compara com a outra, a este, marcadamente rural, com uma área incomparavelmente maior dominada pelo espaço rústico, de economia preponderantemente agrícola e com uma diminuta densidade populacional quando comparada com a zona urbana.

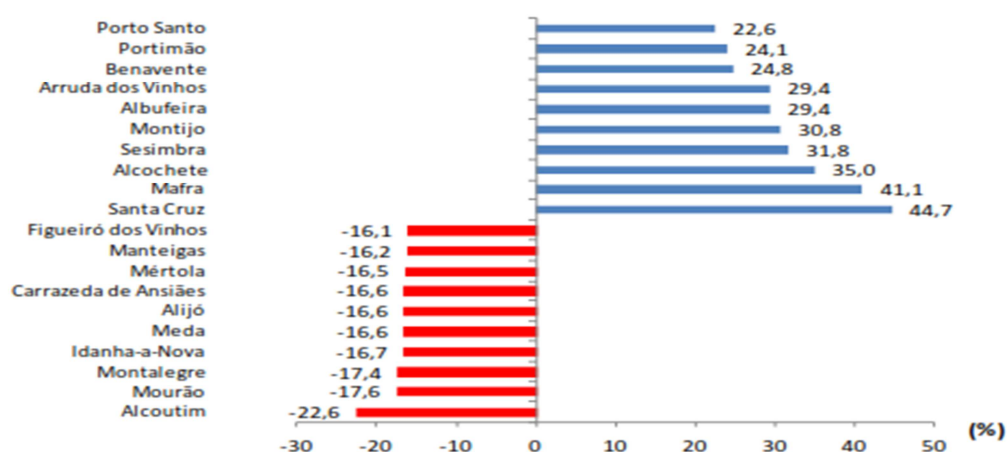
Quadro I – Densidade Populacional por Freguesia

	Área	%	Densidade Populacional
	Km²		
Concelho:			
Montijo	348,1	100%	
Freguesias:			
Zona Oeste:			
Afonsoeiro	4,2	1,2%	1715,00
Alto Estanqueiro/Jardia	10,9	3,1%	261,10
Atalaia	2,6	0,7%	861,15
Montijo	27,2	7,8%	1099,56
Sarilhos Grandes	11,7	3,4%	292,65
	56,6	16,3%	806,01
Zona Este:			
Canha	211,5	60,8%	7,99
Pegões	24,6	7,1%	96,54
Stº Isidro	55,4	15,9%	27,76
	291,5	83,7%	19,22

Fonte: INE, Censos 2011; Revisão PDM Montijo 2008

O concelho do Montijo apresenta-se como um dos dez que mais cresceu em termos populacionais no período que mediou os dois últimos períodos censitários, tendo visto a sua população crescer em termos reais de 39168 para 51222 habitantes, o que significa um acréscimo de aproximadamente 31% da população residente. Este crescimento fica-se a dever à relativa proximidade a Lisboa, às novas acessibilidades criadas a norte e sul, e ao crescimento imobiliário.

Figura III – Variação da população residente entre 2001 e 2011



Fonte: Censos 2011

Em relação ao nível de instrução da população residente o concelho apresenta melhores resultados se estes forem comparados com o país, e a par dos resultados observados na NUT II de Lisboa, com excepção do ensino superior que regista uma diferença de 4% ao compararmos com a mesma região. Também é possível afirmar que a população das freguesias da zona rural apresenta resultados inferiores aos observados na região urbana.

Quadro II – Nível de Instrução por Freguesia

	Freguesias	Sem Instrução	%	1º CEB	%	2º CEB	%	3º CEB	%	Secundário	%	Pós-Sec	%	Superior	%
PT		499936	6%	2688308	30%	1412580	16%	1716970	19%	1411801	16%	88023	1%	1244742	14%
	Lisboa (NUTII)	81807	3%	587392	24%	318909	13%	486881	20%	459432	19%	28912	1%	466273	19%
	Montijo	2381	5%	11009	25%	6145	14%	8664	20%	8215	19%	542	1%	6351	15%
	Afonsoeiro	276	5%	1196	20%	739	12%	1148	19%	1237	21%	115	2%	1235	21%
	Alto-Estanqueiro-Jardia	304	13%	863	36%	356	15%	432	18%	319	13%	20	1%	129	5%
	Atalaia	83	4%	413	22%	244	13%	328	18%	360	19%	24	1%	400	22%
	Canha	214	15%	579	40%	221	15%	204	14%	136	9%	8	1%	89	6%
	Montijo	925	4%	5929	23%	3509	14%	5337	21%	5274	21%	326	1%	4059	16%
	Pegões	187	9%	719	35%	363	18%	368	18%	273	13%	24	1%	103	5%
	Santo Isidro de Pegões	128	10%	386	29%	239	18%	262	20%	197	15%	9	1%	94	7%
	Sarilhos Grandes	264	9%	924	32%	474	16%	585	20%	419	14%	16	1%	242	8%

Fonte: CENSOS 2011/Resultados Definitivos da Região de Lisboa

Outra matéria a assinalar é o índice de envelhecimento que se manifesta com maior intensidade nas freguesias rurais. As freguesias com menor índice de envelhecimento são também as freguesias que registaram um maior crescimento entre os períodos censitários de 2001 e 2011. Quadro III – Distribuição etária da população

Zona Geográfica	Total	0 - 14 anos	15 - 24 anos	25 - 64 anos	65 ou mais anos	Índice de Envelhecimento
Concelho						
Montijo	51222	8507	4983	29081	8651	101,69
Freguesias						
Afonsoeiro	7203	1385	649	4358	811	58,56
Alto-Estanqueiro-Jardia	2846	419	296	1496	635	151,55
Atalaia	2239	468	175	1308	288	61,54
Canha	1689	197	118	859	515	261,42
Montijo	29908	5004	3001	17086	4817	96,26
Pegões	2375	338	251	1253	533	157,69
Santo Isidro de Pegões	1538	209	161	875	293	140,19
Sarilhos Grandes	3424	487	332	1846	759	155,85

Fonte: INE - CENSOS 2011 Resultados Definitivos

Apreciação empírica

De modo a permitir uma avaliação mais profunda sobre as condições de partida, foi realizado um pequeno inquérito às práticas de cidadania dos habitantes do município. Embora a dimensão da amostra não permita garantir a ausência total de erros significativos constitui um bom indicador de tendência relativamente aos hábitos e às atitudes em prol da cidadania. Face ao conjunto das respostas a maioria dos inquiridos acha que para ser bom cidadão é ajudar as pessoas em pior situação, votar

sempre nas eleições, obedecer a leis e regulamentos, e ter a sua própria opinião, atribui no entanto menos importância ao trabalho comunitário e a ser politicamente ativo. Estas afirmações podem ser corroboradas pelo teor das respostas obtidas.

Para conseguir extrair alguma informação coerente o inquérito foi estruturado para abranger quatro diferentes dimensões de cidadania: a dimensão do protesto e alterações sociais, a dimensão da vida na comunidade, a dimensão dos valores democráticos, e a dimensão da democracia representativa.

No que concerne à dimensão do protesto e alterações sociais foram colocadas questões como:

- Fez parte de algum movimento cívico;
- Trabalhou voluntariamente, ou fez alguma campanha por alguma organização;
- Assinou alguma petição;
- Participou em algum tipo de manifestação ou em ações de protesto;
- Comprou, ou deixou de comprar, algum produto por razões de ordem ética, política ou ambiental.

O conjunto das respostas é bastante esclarecedor e não deixa qualquer tipo de dúvidas, em média 79% dos inquiridos nunca praticou qualquer das ações acima descritas.

Para avaliar a dimensão da vida na comunidade foram colocadas questões sobre a associação ou participação voluntária em diversos grupos de interesse com ação em áreas que muito diversas como culturais, desportivas, humanitárias, profissionais, científicas, religiosas, ambientais, direitos dos animais, etc.. Também nesta dimensão as respostas são muito elucidativas e, em média, 83% dos inquiridos afirmam que nunca participaram ou pertenceram a alguma dessas associações. Existem algumas respostas que encerram alguma contradição, 68% dos inquiridos concorda com o acolhimento de cidadãos de outros países, no entanto apenas 30% considera que isso é bom para a economia, e 76% acredita que esse acolhimento faz aumentar a criminalidade.

Em relação á dimensão dos valores democráticos e da democracia representativa as respostas também não deixam dúvidas. Apesar de, em média, 88% dos auscultados afirmarem votar em todas as diferentes formas de eleição, 95% afirmam nunca ter assistido ou participado em qualquer sessão pública das diversas assembleias locais. Sensivelmente 80% dos inquiridos crê que os políticos não se interessam por aquilo que os cidadãos pensam, e aproximadamente 87% acha que os políticos estão mais interessados em conseguir votos que saber sobre as verdadeiras necessidades dos cidadãos. Sintomático é existirem apenas 3% dos questionados a sentir um alto grau de satisfação com a democracia. Quando a questão é sobre a escala de confiança depositada nas instituições públicas apenas as força de segurança obtêm uma “nota” positiva, cerca de 84% dos interrogados afirmam confiar muito ou de alguma forma, já em relação à Assembleia da República, sistema jurídico, câmaras municipais e políticos, as respostas dividem-se entre alguma confiança e pouca ou nenhuma confiança.

Conforme já foi anteriormente afirmado as respostas não deixam dúvidas sobre o grau de afastamento dos cidadãos quando se aborda a questão da participação cívica e política. As possibilidades em aberto para a prática da cidadania ativa, como a participação e intervenção em sessões públicas previstas na lei, ou a participação em protestos, ou ainda a ação no interior de organização ou associações de carater cívico, são hipóteses que têm tido pouca adesão.

Plano estratégico

Partindo dos pressupostos iniciais que conduziram à assinatura da parceria entre o município do Montijo e a CFCUL, da leitura efetuada às respostas ao inquérito realizado, e das experiências vivenciadas, foi concebido um plano estratégico que fosse exequível tendo em conta as condições existentes à partida. Assim, o projeto envolve duas fases ou dimensões complementares. A primeira fase, em constante desenvolvimento, temos o sítio local de cidadania a que convencionámos chamar de

Observatório do Cidadão do Montijo³⁵. Este sítio na *web* funciona como receptáculo do acervo de informação produzido pela equipa de apoio ao projecto, que se convencionou chamar de Gabinete de Estudos do Observatório do Cidadão (GEOC) composto na sua totalidade por técnicos do município, e como plataforma de interação entre o GEOC e os coletivos de cidadãos. Este acervo, também ele dinâmico porque em constante construção e adaptação à realidade, contempla notícias sobre o concelho, documentos sobre a memória local e do local, informação sobre outras redes territoriais, publicações sobre a cidade e o território, desenvolvimento de temas de interesse geral (educação, urbanismo, economia, ambiente, saúde, cidadania e participação, etc.), tratamento de documentos estratégicos complexos, e ainda *links* para o fórum C3S e para um blog que se pretende coletivo. Numa segunda fase concretizar a estratégia de interação entre o sítio virtual e o sítio real.

A abordagem estratégica foi concebida para adaptar os objetivos aos coletivos de cidadãos, alvos do projeto, tendo em conta os recursos disponíveis. Estes coletivos, formados por grupos homogéneos, são os alunos das escolas do concelho divididos pelos 1º e 2º CEB e pelo ensino secundário e profissional; alunos da UNISSETI, utentes da Academia Sénior, e um outro grupo mais heterogéneos que abrange população com idade superior a 18 anos. As atividades programadas são organizadas e executadas por técnicos do município, e contam com as parcerias da CFCUL, da Universidade Aberta, do Centro de Informação Europeia Jacques Delors, e com a participação outras personalidades locais. As atividades têm em atenção a especificidade de cada grupo e incluem:

- Integração de atividades lúdicas e culturais nos projetos das escolas do 1º e 2º CEB;
- Interação entre o GEOC e os professores das escolas, secundárias e profissional, do concelho contribuindo para a criação e utilização do acervo do OC com ligação à disciplina de Formação Cívica;

³⁵ <http://www.ocmontijo.net/>

- Oferta de um módulo, lecionado na Universidade Sénior do Montijo, sobre Cidadania e Instituições Económicas e Políticas;
- *Workshops* sobre as várias dimensões da cidadania direcionados à Academia Sénior;
- Sessões mensais, com vista à disseminação e esclarecimento de questões como o PDM, o orçamento participativo, cidadania europeia, associativismo, setor social, etc.

Conclusões

Olhar para o quotidiano de um local sob a perspetiva da cidadania ativa é concluir, na maioria das vezes, sobre a sua diminuta presença. Este artigo, como já foi referido, aborda a problemática da cidadania ativa fazendo um diagnóstico das suas causas e consequências, mas também apresenta uma solução para atenuar o problema. O facto do projeto se encontrar ainda a meio do seu caminho não nos permite retirar conclusões sobre resultados. No entanto é possível afirmar que o resultado do diagnóstico *ex-ante* corrobora as hipóteses levantadas sobre algumas das causas que provocam o não envolvimento dos indivíduos na tentativa de resolução de problemas ou na apresentação de propostas de resolução dos mesmos. Fica também a ideia que existe um grande trabalho a realizar, que começa com o despertar para a consciência coletiva, a formação de grupos de interesse por via de um catalisador, e a criação de sinergias entre todas as dimensões sociais.

Das afirmações expressas por representantes de alguns coletivos de cidadãos presentes no *workshop* que presidiu ao arranque do projeto, ficam aqui algumas que considero significativas: “é preciso incentivar as crianças e jovens nas escolas, para a prática da cidadania”, “as pessoas estão muito voltadas para si mesmas e esquecem-se dos outros”, “não há atividade cultural, as associações de hoje já não funcionam”, “os jovens quando são envolvidos participam”.

Referências bibliográficas

CARNEIRO, Roberto – Globalização, governança e cidadania. In **A face oculta da governança: cidadania, administração pública e sociedade**. INA – Instituto Nacional de Administração, 2003. ISBN 972-9222-30-4. p 17-25.

Cruz VIANA, Maria Alfreda - O Direito à cidadania na sociedade do conhecimento, VII Congresso Internacional del CLAD sobre la reforma del estado y de la administración pública, 8-11.10.2002, Lisboa INA

Cruz VIANA, Maria Alfreda – Perfil da política pública de promoção da cidadania activa e inclusiva, X Congresso Internacional del CLAD sobre la reforma del estado y de la administración pública, 18-21.10.2002, Santiago, Chile

GOMES, Maria Teresa Salis – Comunicação pública para uma democracia participada. In **A face oculta da governança: cidadania, administração pública e sociedade**. INA – Instituto Nacional de Administração, 2003. ISBN 972-9222-30-4. p 191-215.

HOSKINS, Bryony L. et al – Measuring active citizenship through the development of a composite indicator. *Social Indicator Research*, 2009, Vol. 90, 459-488.

IMAGINÁRIO, Luís – A cidadania ensina-se ou aprende-se? In **A face oculta da governança: cidadania, administração pública e sociedade**. INA – Instituto Nacional de Administração, 2003. ISBN 972-9222-30-4. p 81-90.

MORO, Giovanni – The citizen's side of governance. In **A face oculta da governança: cidadania, administração pública e sociedade**. INA – Instituto Nacional de Administração, 2003. ISBN 972-9222-30-4. p 49-67.

MOZZICAFREDDO, Juan - A responsabilidade e a cidadania na administração pública. *Sociologia, Problemas e Práticas*, nº 40 (2002), p 9-22

SANTOS, Boaventura de Sousa et al – Os tribunais nas sociedades contemporâneas: O caso português. Porto: Afrontamento, 1996

A Avaliação – Um instrumento de inovação territorial e de valorização das políticas públicas.

Evaluation – A tool for territorial innovation and enhancement of public policies.

Carlos Rajão ⁽¹⁾

Paula Ribeiro ⁽²⁾

Teresa Sá Marques ⁽³⁾

⁽¹⁾ carlosrajao79@gmail.com, FLUP / Geopartners, Lda., Portugal.

⁽²⁾ paularibeiro82@gmail.com, FLUP / Gevapa, Lda., Portugal.

⁽³⁾ teresasamarques@gmail.com, FLUP/CEGOT, Portugal.

Resumo

A Estratégia Europa 2020 traduz-se em políticas públicas inteligentes, inclusivas e sustentáveis. A complexidade destas novas políticas, a exigência de responsabilização da opinião pública e a procura de demonstração de resultados têm trazido para o debate a importância de incorporar nessas políticas mecanismos de monitorização e avaliação. Pretende-se demonstrar com a metodologia CEA - Coerência_Eficácia_Avaliação, aplicada ao PDM de Guimarães que, a avaliação e a monitorização são ferramentas de apoio à decisão e à gestão das políticas públicas de ordenamento do território. Esta metodologia alia a componente de avaliação estratégica e de monitorização da governança territorial com uma reflexão prospectiva, constituindo um suporte aos processos de controlo, aprendizagem e valorização das políticas públicas.

Palavras Chave: Avaliação, Monitorização, Planeamento, Território.

Abstract

The Europe 2020 strategy translates into smart, inclusive and sustainable public policies. The complexity of these new policies, the demand for accountability of public opinion and the demand for demonstration of results has brought to the debate the importance of incorporating into these policies mechanisms of monitoring and evaluation. It is intended to demonstrate with the methodology CEA – Coherence_Effectiveness_Assessment, applied to the PDM of Guimarães, that evaluation and monitoring are tools to support decision-making and management of public policies for spatial planning. This approach combines the strategic evaluation and monitoring of the territorial governance with a required prospective reflection, providing support to the processes of managing, learning and enhancement of public policies

Keywords: Evaluation, Monitoring, Planning, Territory

1. Introdução

A crise económica e financeira que tem percorrido a União Europeia na última década despoletou incertezas políticas, contestação social, acentuando as transformações dos territórios e relevando as fragilidades das políticas públicas e dos instrumentos de planeamento para dar respostas às novas exigências e desafios. A Estratégia Europa 2020 tem a ambição de encontrar soluções para a crise e de rever o modelo de desenvolvimento europeu, que deverá ser baseado num crescimento inteligente, sustentável e inclusivo. A concretização desta estratégia prevê um reforço do papel das cidades, novos instrumentos de políticas públicas e a participação ativa dos cidadãos, empresas e instituições sociais e o envolvimento dos diferentes níveis de governação.

Este novo rumo que se impõe às políticas públicas tem implicações e expressões territoriais; não é possível falar em crescimento, em progresso sustentável sem pensar nos impactos que este novo modelo preconizado pela UE terá nos seus territórios e nas suas implicações no planeamento. Assim, poder-se-á afirmar que a União Europeia com a Estratégia Europa 2020 incorporou o novo paradigma do planeamento assente num novo modelo de governança, que preconiza a articulação do conhecimento, a coordenação entre atores, a participação dos cidadãos, a criatividade de soluções e a coesão social e territorial.

A complexidade destas novas políticas públicas, aliado à uma expectativa de prestação de contas e de responsabilização dos cidadãos e à preocupação com a demonstração de resultados traz para o debate a importância de incorporar nas políticas mecanismos de monitorização e de avaliação. “We can’t manage what we can’t measure” (KAPLAN e NORTON, 1992), ou seja, não é possível gerir, melhorar e julgar o que não conhecemos, pelo que sem as ferramentas adequadas que permitam a recolha de informação, que acompanhem a implementação das acções e reportem os resultados, não é possível melhorar o desempenho das políticas públicas. Por outro lado, a necessidade de avaliar e monitorizar estas políticas torna-se mais relevante e premente face ao ambiente económico desfavorável em que vivemos, que exige

eficiência financeira e rigor na aplicação do erário público e face à descrença dos cidadãos nas políticas e nas instituições.

2. A Avaliação no Planeamento e nas Políticas Públicas

As teorias do planeamento têm sido dominadas por dois paradigmas, o racional e o comunicativo, que propõem definições, modelos de intervenção e processos de avaliação bem delimitados e diferenciados. Apesar das diferenças entre os dois paradigmas, existe um consenso alargado sobre a necessidade de avaliar o planeamento e sobre a importância da avaliação para a actividade do planeamento - “Everyone seems to agree that evaluation is an essential component of the planning process and an indispensable instrument to (re)design responsive planning policies.” (Pinho, 2009c, p.5) ou “Evaluation is a key in planning work” (Healey *in* Pinho e Oliveira, 2009, p.5).

A avaliação tem um papel importante no planeamento, na medida em que lhe confere legitimidade e credibilidade junto dos decisores e da opinião pública, há uma expectativa de prestação de contas e responsabilização (*accountability*), através da medição do seu sucesso ou fracasso, ou seja, permitindo um “julgamento da eficácia do planeamento: deve ser possível distinguir o bom do mau planeamento” (Tradução própria, Alexander e Faludi, 1989, p.127). Para além disso, a avaliação melhora a prática do planeamento e auxilia a tomada de decisões, monitorizando e acompanhando as intervenções, avaliando os resultados e, conseqüentemente, dando indicações sobre o desempenho da actividade de planeamento de forma a proceder a ajustamentos, num processo de aprendizagem continua.

No entanto, a avaliação da actividade do planeamento é uma complexa e trabalhosa tarefa. Por um lado, saber se é um bom ou mau planeamento é uma tarefa complexa que deriva das características inerentes ao planeamento: da incerteza do objecto (o planeamento trabalha com o futuro, que é imprevisível e incerto), da multidimensionalidade dos problemas, da multiplicidade de agentes e interesses e da diversidade de produtos de planeamento (políticas, programas planos, projecto, etc.).

Por outro lado, existe um conjunto de questões e de desafios que se coloca a quem avalia o planeamento e os seus produtos (políticas, planos, projectos, etc.) e que evidencia as dificuldades e a complexidade associadas a esta tarefa. A resposta a estes desafios sintetiza os princípios gerais que devem reger a actividade de avaliação do planeamento e que estão no centro do debate internacional: desde uma insuficiente integração da avaliação no processo de planeamento (avaliação interna versus avaliação externa), à quase ausência da avaliação nas diferentes fases do processo de planeamento (dimensão temporal), passando por uma exígua adequação das abordagens ao objecto em apreciação e pela dificuldade na definição do conceito de sucesso na implementação dos planos (conformidade e performance ou desempenho) e na definição e escolha dos critérios e questões de avaliação até à forma de comunicar e utilizar os resultados que pode levar à apresentação de resultados.

Apesar do consenso alargado sobre a necessidade de avaliar o planeamento e sobre as dificuldades e desafios que lhe estão associadas, apesar da consolidação do corpo teórico da avaliação, indissociável dos modelos de planeamento, é ainda evidente o desfasamento existente entre a teoria e a prática de avaliação. Este desfasamento está intimamente ligado à deficiente integração da avaliação no processo de planeamento e manifesta-se em diversas frentes, nomeadamente na predominância da avaliação *ex-ante*, em detrimento de avaliações *on going* e *ex-post*; na utilização de métodos e indicadores essencialmente quantitativos, que condiciona o exercício da avaliação; na disponibilização de recursos, que normalmente são alocados à fase de elaboração e implementação do plano e na incipiente ou mesmo inexistência de uma cultura de avaliação institucional, que tem repercussões e explica os factores anteriormente elencados.

A visão dos planeadores da função da avaliação determina a sua incorporação ou não no processo de planeamento, oscilando entre a sua rejeição, uma vez que a avaliação é encarada como um exercício de julgamento e de penalização e por tal, vista com desconfiança, e a sua aceitação e incorporação quando é aceite como um processo de aprendizagem e uma oportunidade de melhorar práticas. Todavia, a instituição e promoção de uma cultura de avaliação varia de país para país,

encontrando-se nos países do Norte da Europa uma cultura organizacional de avaliação e de “accountability” plenamente enraizada, em contraponto ao que se passa em Portugal, em que a cultura de avaliação é ainda incipiente, tendo sido impulsionada com a entrada dos Fundos Comunitários, que obrigam e responsabilizam os Estados a executarem a avaliação da aplicação e execução desses mesmo fundos. Enquanto a avaliação do planeamento for olhada com reserva e “interpretada como um factor de rigidez da decisão política” (Figueiredo, 2010, p.3) não será possível testar nem melhorar as práticas da avaliação.

Todavia, a posição e a forma da avaliação está a mudar, em resultado da evolução do paradigma do planeamento. As diferentes visões do planeamento que se sucederam foram modificando a função e os critérios da avaliação, passando-se de abordagens lineares em que a avaliação foca-se na conformidade entre resultados e política e na relação custo-benefício, para abordagens ditas “circulares”, como um processo negociativo, em que é a própria forma de implementar e de actuar está a ser avaliada, com o objectivo de aprender e melhorar o processo de planeamento.

Actualmente, fruto de uma viragem conceptual que incorpora a dimensão cultural, social e política no pensamento territorial, o debate sobre o papel da avaliação centra-se na sua dimensão política e social. Uma nova corrente de autores, como David Taylor e Susan Balloch, argumenta que a “avaliação mais do que actuar dentro de constrangimentos políticos, ela é socialmente construída e politicamente articulada” (Tradução própria, Taylor e Balloch, 2005, p.1). A avaliação é o resultado de apropriações sociais do conceito, que está directamente ligada à utilidade e forma de comunicação dessa mesma avaliação e à participação dos cidadãos nesse processo, e por outro lado, é o resultado das relações e compromissos estabelecidos entre atores.

3. O Estado da Avaliação em Portugal

Em Portugal, a legislação tem imposto este caminho de avaliação das políticas públicas, sendo exemplo disso a Lei de Bases da Política de Ordenamento do Território e de Urbanismo (LBOTU) de 1999 que, no seu quinto capítulo (Avaliação da política

de ordenamento do território), prevê o estabelecimento de “formas de acompanhamento permanente e avaliação técnica da gestão territorial e prever mecanismos que garantam a qualidade dos instrumentos que a concretizam” (art.º 29º). Posteriormente, o Decreto-lei 380/99 concretiza esta ideia, estabelecendo a obrigatoriedade de elaborar relatórios sobre o ordenamento do território (REOT).

3.1. Referenciais metodológicos

Os Relatórios sobre estado o ordenamento do território (REOT têm como objectivo primordial, segundo a LBOTU, a promoção de uma efectiva dinâmica de planeamento contribuindo para a permanente articulação entre as políticas e os objectivos delineados e os processos patentes no terreno. A elaboração sistemática de REOT ao longo do período de implementação do PDM – Plano Director Municipal, permite aos municípios responderem em tempo útil às solicitações que a gestão urbanística suscita e estruturar de forma mais abrangente e sustentada novas opções estratégicas que oportunidades de desenvolvimento não dimensionadas poderão colocar.

O Decreto-Lei 380/99, que apesar de regular os REOT, não refere explicitamente um quadro metodológico específico para a sua elaboração, tendo optado por definir o essencial em termos de objectivos a atingir. Assim, a concepção da arquitectura da metodologia a construir teria que se enquadrar neste pressuposto de provocar um aperfeiçoamento e melhoria constante do sistema de planeamento e do seu elemento central à escala local, o PDM. Teria também que respeitar o contexto existente, que é irrepitível e que tem no binómio enquadramento legal e características do sistema de planeamento a sua lógica de funcionamento, ou seja, a construção de uma metodologia de avaliação deverá ter em conta não só o plano municipal, o seu principal objecto de análise, mas também todo o processo de planeamento que está por detrás, bem como os resultados obtidos em função dos objectivos propostos e da escala do plano e impactos produzidos no territórios ao longo do tempo.

Apesar de não estar estabelecido a nível nacional um quadro metodológico único, existem já algumas metodologias e sistemas de monitorização que constituem um ponto de partida para a construção de metodologias a nível local para dar cumprimento à legislação vigente, como é exemplo o Sistema Nacional de Indicadores e Dados de base do Ordenamento do Território e Desenvolvimento Urbano, nomeadamente o 1º e 2º relatório de progresso, da responsabilidade da DGOTDU e a metodologia Plano-Processo-Resultados (PPR), desenvolvida na Faculdade de Engenharia da Universidade do Porto e com aplicação ao PDM de Lisboa e do Porto.

3.2. Casos práticos portugueses

Actualmente existem somente oito REOT efectuados no país, pelo que a prática de avaliação tem passado à margem da agenda política. Todavia, estes casos permitem retirar conclusões bastante pertinentes acerca do conteúdo e da forma a considerar numa abordagem deste tipo.

Com o objectivo de constituir uma grelha de temas que pudesse suportar a avaliação do desempenho e da performance dos objectivos constantes do modelo territorial proposto foi construída uma *checklist* com base nos referenciais anteriormente mencionados (Quadro I). O seu principal objectivo foi verificar o grau de relevância e de consenso que os critérios escolhidos tinham em função dos casos já implementados e medir até que ponto poderiam estar vertidos na metodologia a aplicar no estudo de caso. A análise centra-se no comportamento de sete critérios nos REOT: 1) a coerência externa, em que se examina a aderência com os objectivos dos demais instrumentos de gestão territorial; 2) a consistência interna, que analisa a coerência dos objectivos do plano com os demais projectos em curso; 3) a participação dos cidadãos no processo de planeamento; 4) a utilização do plano na tomada de decisões; 5) a eficiência, ou seja, relação entre custos (alocação de recursos humanos e financeiros) e resultados obtidos; 6) a eficácia, isto é, relação entre objectivos e resultados participação dos cidadãos no processo de planeamento e, finalmente 7) a satisfação, que está intimamente relacionado com a qualidade de vida. Este critério foi

incluído na medida em que é um dos objectivos constantes da legislação e responde a um dos desígnios mais relevantes de análise para os municípios (o tema teve um índice de aderência de 86%). De facto a qualidade de vida é domínio de actuação de grande importância não só para os políticos, uma vez que é um indicador de satisfação dos cidadãos, como para os técnicos, já que é indicativo do carácter positivo ou negativo das transformações que o plano poderá estar a operar no território, e também para os cidadãos em geral, pois reflecte-se directamente no seu quotidiano.

Quadro I | Grau de utilização dos diferentes critérios nos REOT

Critérios	Municípios							Utilização
	Amadora	Coimbra	V.N. Gaia	Lisboa	Lourinhã	Maia	Vouzela	
Coerência externa	↑	↓	↑	↑	↑	↓	↑	71%
Consistência interna	↑	↓	↓	↑	↑	↑	↑	71%
Participação	↓	↓	↑	↓	↓	↓	↓	14%
Utilização do plano	↓	↓	↑	↑	↑	↑	↓	59%
Eficiência	↓	↓	↓	↑	↓	↓	↓	14%
Eficácia	↑	↓	↑	↑	↑	↑	↑	86%
Satisfação	↑	↓	↑	↑	↑	↑	↑	86%

| ↑ Critério utilizado | ↓ Critério não utilizado

Como foi referido, apenas foram elaborados oito REOT no país, a saber: Amadora, Coimbra, Lisboa, V.N.Gaia, Lisboa Lourinhã, Maia, Porto e Vouzela. A sua elaboração concentrou-se nos últimos 5 anos e, na sua maioria, foram executados por uma equipa interna do Município.

A elaboração de quase todos os REOT's tiveram como motivo a revisão do PDM. Somente os casos da Maia e de Vila Nova de Gaia tiveram como propósito a montagem de um sistema de monitorização do ordenamento do território. Apesar de todos afirmarem a sua intenção dar continuidade ao processo de monitorização, apenas os municípios da Maia, Vila Nova de Gaia e Lourinhã é que poderão cumprir a imposição legal de elaboração de REOT bienalmente.

É ainda de referir que o REOT do Porto não está disponível para consulta pelo que não pode ser analisado e o REOT de Coimbra é uma versão ainda preliminar, mas que apresenta uma configuração de tal forma extensa que torna impossível a sua leitura.

De uma forma geral todos os critérios têm um grau de utilização superior a 50%, o que comprova a sua relevância para a construção do quadro metodológico. Um dos elementos da metodologia que obteve pior aceitação foi a questão da participação, aliás não está contemplado em nenhum dos REOT já efectuados, assim como o tema de envolvimento dos recursos humanos e financeiros, parcialmente focado no REOT de Lisboa. No entanto, e como acreditamos que o planeamento é acima de tudo um processo comunicacional, entendemos que a ausência deste tema na análise comprometeria a totalidade de abrangência da avaliação. Aliás, a forma como comunicamos os resultados decorrentes da avaliação aos diversos *stakeholders* é também ela uma forma de disseminação da cultura avaliação e de promoção da participação dos cidadãos neste processo.

A análise individual de cada um dos REOT permitiu desenvolver com maior consistência os temas constantes do referencial metodológico e retirar algumas conclusões interessantes.

O REOT da Maia, elaborado em 2010, assume claramente a premissa de proceder à avaliação *on going* do ordenamento do território e a estrutura foi desenhada em consonância com este objectivo. O relatório ao estabelecer valores de referência para todos os domínios observados permite a sistematização do processo, ao mesmo tempo que torna mais visível a evolução dos resultados. A execução do REOT constituiu uma oportunidade para dar cumprimento à Avaliação Ambiental Estratégica. A conciliação destes dois objectivos de avaliação poderá levar a uma abordagem mais integradora do território, o que acaba por ser um ponto positivo do relatório.

A estrutura da Lourinhã é em grande medida semelhante à seguida pelo Município da Maia, à excepção da apresentação dos resultados, que é feita tendo conto as tendências de execução do plano, ou seja, os resultados que se pretende alcançar. Em termos estruturais houve uma selecção inicial de domínios relevantes do ordenamento do território do município e a implementação do plano foi analisado à luz deste pressuposto.

O REOT mais recente foi aprovado pela CM de Vila Nova de Gaia e fica bem patente no relatório que o município dispõe de excelentes fontes de informação, situação essa que lhe permite encarar a realização de futuros REOT com naturalidade. Por outro lado, está bem presente o profundo conhecimento da realidade quer interna quer externa (Área Metropolitana do Porto) do concelho de Gaia. A análise tem um enfoque excessivo no processo, que neste caso deu origem à aprovação do PDM, e não tanto nos resultados.

O caso de Lisboa é particular, na medida em que, a escala de análise não tem paralelo no contexto nacional e por isso não é replicável noutros ambientes. A extensão do documento é justificável face ao argumento apresentado anteriormente, todavia dificulta muito a abrangência da sua análise. A inclusão em anexo do documento *Indicadores de Monitorização* é particularmente relevante, na medida em que, para além de podermos observar os indicadores-chave que estão na base da estrutura, é ainda possível verificar a evolução das principais linhas de actuação do PDM. Este documento encontra-se dividido em duas peças: os dados de caracterização

geral que correspondem a dados estatísticos que retratam transversalmente, de forma sucinta, o município e os indicadores de monitorização que constituem os dados chave para a avaliação do PDM. A inclusão dos valores apurados decorrentes do processo de avaliação ainda que no final do relatório, tem como grande intuito dar maior visibilidade aos resultados e às dinâmicas territoriais e contribuir para uma maior difusão dos resultados e do conhecimento territorial.

O REOT da Amadora, apesar de ser a primeira experiência em termos de avaliação no âmbito da gestão territorial à escala local, foi elaborado em 2007, demonstra consistência e eficácia assinalável constituindo-se como a principal fonte de inspiração para o modelo que pretendemos seguir e implementar. Gostaríamos ainda de salientar a opção clara de análise baseada na execução dos objectivos constantes do plano e materializados enquanto modelo territorial. Todos os grandes domínios inerentes à gestão territorial e ao ordenamento do território são avaliados à luz deste entendimento e é com especial mestria que estes se encontram analisados enquanto parte integrante dos objectivos definidos no plano. Finalmente, mas não menos importante, o REOT estabelece com clareza e abrangência o plano de acção de aperfeiçoamento sectorial, para os diversos objectivos e em termos funcionais para a globalidade de plano. Desta forma, o plano de acção é o factor diferenciador dos demais relatórios efectuados. Se consideramos que o exercício de avaliação só faz sentido quando conseguimos imputar às nossas acções um esforço de melhoria contínua dos nossos procedimentos esta peça constitui uma grande mais-valia nesse esforço.

Sendo assim, consideramos que todos os elementos analisados contribuíram de forma decisiva para a construção do modelo que apresentamos seguidamente. Desde os vectores estruturais que enformam e garantem a sua robustez, passando pela escolha dos domínios que serão o cerne da análise da execução do plano e terminando nos indicadores que contribuem para o sucesso e para a assertividade de todo o exercício de avaliação.

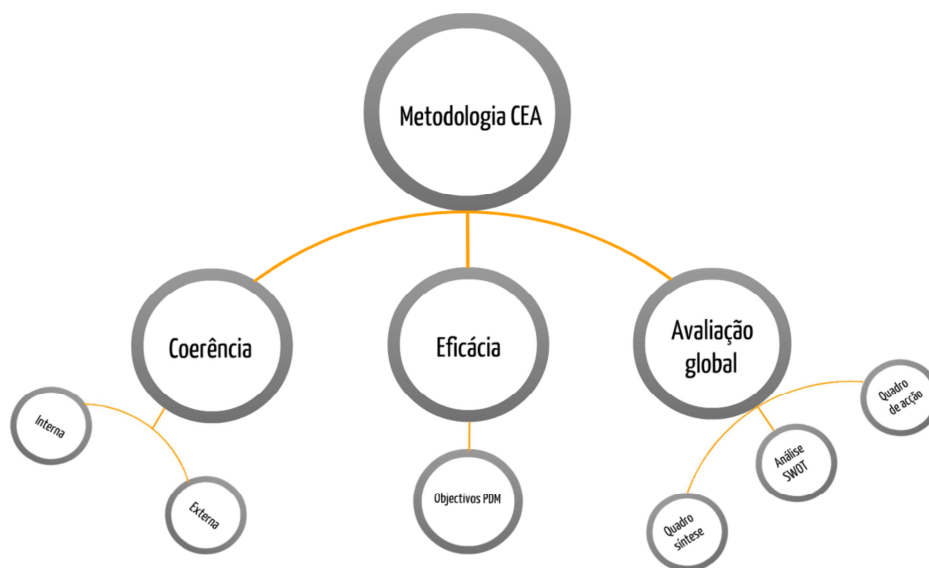
4. Proposta de uma metodologia de avaliação e monitorização

4.1. A Metodologia CEA

A construção da arquitectura do sistema de avaliação e monitorização do ordenamento do território teve por base não só a metodologia PPR e da DGOTDU, bem como a análise aos REOT já executados e repartiu-se por duas fases. A primeira fase dedicada à concepção do modelo (estruturação dos domínios essenciais, indicadores, variáveis, valores de referência) e a segunda à operacionalização do projecto da qual resultou a Metodologia Coerência_Eficácia_Avaliação (CEA) e cuja matriz está sintetizada na Figura I. A estrutura funcional da metodologia CEA está dividida em três grandes peças: a Coerência, a Eficácia e a Avaliação.

A *Coerência* é o primeiro grande domínio da metodologia CEA. A coerência do plano, seja ela interna ou externa, é de grande relevância já que grande parte do sucesso do plano está profundamente ligado à forma como ele foi desenhado. É dada ênfase não só à própria construção interna do plano, como é ainda analisada a robustez das suas acções e a conformidade com os planos hierarquicamente superiores e que influenciam directamente as opções estratégicas vertidas para o território. Apesar de existir uma comissão de acompanhamento na fase de elaboração do PDM, que à partida garante que esta questão está assegurada, continua a ser importante analisar as dinâmicas estabelecidas entre os diferentes níveis de actuação e a conformidade das tipologias adoptadas. A este nível é ainda fundamental posicionar o concelho face à estrutura espacial regional e identificar duplicação, replicação ou ausência de propostas.

Figura I | Metodologia CEA



Fonte: Elaboração própria

A *Eficácia* é a peça central da metodologia. A materialização da estratégia e dos parâmetros de regulamentação urbanística estão plasmados nas cartas de ordenamento e de condicionantes e no regulamento, mais concretamente nos objectivos do plano. Naturalmente o enfoque dado relativamente à verificação da conformidade dos resultados esperados está colocado nos objectivos. Importa analisar o grau de concretização dos resultados das políticas delineadas, seja pela acção directa dos privados através da dinâmica de licenciamento, seja da intervenção da autoridade local através dos projectos de requalificação do espaço público, da programação urbanística, entre outros. Naturalmente estas políticas visam atingir ou promover as condições necessárias ao desenvolvimento dos seus territórios, sendo que o modelo urbano dominante actual é o do desenvolvimento sustentável. O conceito de desenvolvimento sustentável está assente em três pilares: o ambiental, o económico e o social (PRADA, 2008) e no âmbito desta dissertação entendeu-se que estes seriam o primeiro nível de análise para enquadrar os objectivos propostos. Com o intuito de contextualizar de forma mais assertiva os indicadores que estarão na base da medição dos resultados dos objectivos foi elencada uma série de temas que constituem um nível intermédio de compreensão e de ligação entre os diferentes níveis de análise.

Finalmente, o último nível é composto pelos indicadores base que serão o suporte da análise para os diferentes níveis da estrutura e serão apresentados individualmente numa tabela que acompanhará cada um dos objectivos analisados.

A cultura territorial passa necessariamente pela disponibilização deste tipo de informação a todos os níveis de atores (executivo, estrutura técnica, população) e deve constituir um processo contínuo de aprendizagem. Com a criação destas tabelas tenta-se simplificar o manuseamento da informação, com a finalidade de ilustrar melhor a representação da realidade (do sistema territorial), possibilitando assim a implementação de um processo de monitorização contínua que resulta, na avaliação constante do território e na produção periódica de REOT.

Refira-se ainda que a escolha dos indicadores que está subjacente à estrutura da metodologia teve que responder a uma série de desígnios que consideramos fundamentais não só para garantir a robustez do modelo proposto como para servir de base ao modelo de avaliação *on going*. O recente interesse que os indicadores demonstram no exercício de avaliação está relacionada com a capacidade que estes têm em fornecer a informação necessária para produzir decisões de qualidade, para além de serem “quick and cost-effective and are readily understood and easily comprehended.” (WONG, 2011). Desta forma os indicadores teriam de ter relevância política, terem disponibilidade de informação, respeitar o quadro conceptual do modelo de desenvolvimento territorial, a comparabilidade dos resultados e finalmente que estivessem presentes em vários sistemas de indicadores, embora de base conceptual diferente³⁶. Os indicadores, porque se encontram na base da pirâmide do sistema, deverão constituir, para todos os *stakeholders*, sejam eles decisores, técnicos, ou população. Como João Ferrão refere, o REOT deve ser “...um instrumento que, permitindo medir, acompanhar e avaliar a evolução da qualidade de vida ao nível local, suscite tomadas de decisão e definição de prioridades mais fundamentadas.” (FERRÃO, 2011)

³⁶ VILARES (2010) identifica 3 quadros de referência distintos: IOOO, PSR e DPSIR

Por último, a *Avaliação* configura a razão pela qual devemos efectuar avaliações de forma sistemática. Funciona como alavancagem para provocarmos mudanças, ou melhor, para desenhar um aperfeiçoamento contínuo do sistema de gestão territorial. Não estabelecer um quadro de acção decorrente do processo de avaliação é esvaziar de sentido todo o processo. Existem três vectores essenciais para a constituição do quadro de acção. Em primeiro lugar, é necessário utilizar a informação disponível em conhecimento enquanto suporte de decisão enformando um quadro síntese; em segundo lugar, é inevitável traduzir esse conhecimento em linhas orientadoras estratégicas e, finalmente, garantir que estas correspondam a uma melhoria efectiva da eficiência das políticas públicas estabelecendo um quadro de acção com medidas concretas de actuação.

4.2. Resultados – caso de estudo do PDM de Guimarães

A matriz conceptual inerente à construção da metodologia CEA está umbilicalmente influenciada pela dialéctica dos paradigmas racional e comunicativo que marcam os mais recentes PMOT (poucos em Portugal) como é caso do PDM de Guimarães. O guião metodológico que consubstanciamos para o estudo de caso propõe-se fundamentalmente avaliar para ajudar a melhorar e não para julgar. A análise efectuada, apesar de não contemplar todos os indicadores preconizados, nomeadamente, ao nível da eficácia, não deixou de proporcionar leituras territoriais interessantes.

O Plano Director Municipal de Guimarães de 1994, ainda em vigor, actuou sobre um território fragmentado pela urbanização extensiva, realizada de forma descontínua e, em muitos casos, desqualificada, quer em termos de morfologia quer em termos de qualidade urbana, e por uma deficiente localização de actividades económicas e pela dificuldade em articular devidamente a rede viária preexistente e o novo desenho do sistema viário arterial

Actualmente, o PDM está em fase de revisão, tendo terminado já o período de discussão pública. A proposta de revisão apresenta um novo *layout* para o modelo

territorial assente em cinco objectivos, que constituem a peça central deste instrumento de estratégia para o desenvolvimento espacial municipal: 1) “nuclearização e qualificação dos aglomerados urbanos”; 2) “protecção e valorização ambiental e paisagística do território promovendo a sua estabilidade física e sustentabilidade ecológica”; 3) “rentabilização das infra-estruturas públicas de suporte à urbanização e reforço da mobilidade, assegurando uma acessibilidade eficaz e equilibrada e promovendo outras formas de circulação”; 4) “reforço da competitividade do concelho induzindo diversidade económica, optimizando e qualificando áreas de actividades, potenciando novos equipamentos e investimentos em infra-estruturas” e 5) “conservação e valorização do património cultural edificado”.

4.3. Aplicação da Metodologia CEA

4.3.1. Coerência

A análise da coerência interna baseou-se essencialmente na comparação do conteúdo material e documental do PDM com o que está estabelecido no DL 380/90, que enquadra e define as regras do sistema de gestão territorial. Concluiu-se que existe uma extrema robustez entre os diferentes elementos do plano e o quadro legal em vigor. Das 20 alíneas que compõem o modelo de organização espacial do território, segundo o DL 380/99, 11 têm uma ligação forte com as disposições estabelecidas pela proposta de revisão do PDMG.

Em termos de coerência externa avaliou-se o grau de aderência dos objectivos do plano com os instrumentos de gestão territorial de ordem superior, nomeadamente o PNPOT, o PROT-N, o PROF do Baixo-Minho, o PBH do Ave e o Plano Nacional Rodoviário (PNR).

A título exemplificativo e pelo papel de articulação e enquadramento do PNPOT dos restantes IGT, é particularmente relevante demonstrar que tipo de relações de força existe entre os objectivos constantes nesta escala central e os objectivos da escala local (Quadro II). É de salientar que para efeitos de análise foram considerados os objectivos definidos no nº 2 do artigo 5º do PNPOT,

De acordo a análise efectuado pode-se aferir que os objectivos do PNPOT cruzam com todas as componentes da proposta do PDMG. O objectivo 6, do PNPOT é o que apresenta o pior rácio de presença nos objectivos do PDM, com apenas uma ligação média.

Quadro II | Relação entre PNPOT e PDMG

PNPOT	OBJECTIVOS PDM _11				
	1	2	3	4	5
1. Conservar e valorizar a biodiversidade, os recursos e o património natural, paisagístico e cultural, utilizar de modo sustentável os recursos energéticos e geológicos, e monitorizar, prevenir e minimizar os riscos					
2. Reforçar a competitividade territorial de Portugal e a sua integração nos espaços ibérico, europeu, atlântico e global					
3. Promover o desenvolvimento policêntrico dos territórios e reforçar as infra-estruturas de suporte à integração e à coesão territoriais					
4. Assegurar a equidade territorial no provimento de infra-estruturas e de equipamentos colectivos e a universalidade no acesso aos serviços de interesse geral, promovendo a coesão social					
5. Expandir as redes e infra-estruturas avançadas de informação e comunicação e incentivar a sua crescente utilização pelos cidadãos, empresas e administração pública					
6. Reforçar a qualidade e a eficiência da gestão territorial, promovendo a participação informada, activa e responsável dos cidadãos e das instituições					

Relação forte |
 Relação média |
 Relação fraca |
 Não aplicável

4.3.2. Eficácia

Esta avaliação centra-se na concretização dos objectivos dispostos no regulamento do PDM, que são vectores de promoção do desenvolvimento sustentável dos seus territórios e cujos três eixos fundamentais são o eixo social, o eixo ambiental e o eixo económico (Quadro II). Tendo em conta os cinco objectivos propostos no PDM, que correspondem aos objectivos de 1º nível, foram identificados quinze temas, que foram organizados e agrupados de acordo com os três eixos do desenvolvimento sustentável. A incorporação de um segundo nível de objectivos permitiu identificar com maior rigor as variáveis que estruturam os eixos principais e concretizar com maior assertividade os indicadores anexos a cada um dos objectivos, trata-se pois de um nível intermédio de análise que articula os eixos com os objectivos.

Quadro II | Modelo de análise da Eficácia

EIXOS	TEMA	OBJECTIVOS 1º NÍVEL	OBJECTIVOS 2º NÍVEL
EIXO SOCIAL	Uso do solo Tipologia de edificação Acessibilidade aos equipamentos População	OBJECTIVO 1. Nuclearização e qualificação dos aglomerados urbano	Reabilitação urbana Colmatação do primeiro anel do perímetro urbano Conter o povoamento difuso Densificar áreas de baixa densidade Completar a rede de equipamentos públicos e serviços colectivos de proximidade
	Infraestruturas Mobilidade	OBJECTIVO 3. Rentabilização das infraestruturas públicas de suporte à urbanização e reforço da mobilidade, assegurando uma acessibilidade eficaz e equilibrada e promovendo outras formas de circulação	Fecho da infraestruturização básica Qualificação do desenho urbano e da articulação com os traçados e malha envolvente existente Rentabilização da rede viária existente através da hierarquização e conexão entre os seus níveis Promoção de novas formas de mobilidade
	Património edificado Programação cultural Turismo	OBJECTIVO 5. Conservação e valorização do património cultural edificado	Afirmação do centro histórico Preservação e valorização do património arquitectónico Preservação e valorização do património arqueológico
EIXO AMBIENTAL	Uso do solo Sistemas biofísicos Pegada ecológica	OBJECTIVO 2. Protecção e valorização ambiental e paisagística do território promovendo a sua estabilidade física e sustentabilidade ecológica	EEM mediadora entre o "verde" e o "cinzento" urbano Compatibilizar valores ambientais, recursos patrimoniais e paisagísticos Reforço da identidade do território e protecção do carácter e a diversidade da paisagem
EIXO ECONÓMICO	Sectores de actividade Uso do solo Reconversão industrial	OBJECTIVO 4. Reforço da competitividade do concelho induzindo diversidade económica, optimizando e qualificando áreas de actividades, potenciando novos equipamentos e investimentos em infraestruturas	Re-uso de edifícios industriais obsoletos ou abandonados e de edificado não residencial Valorização e reforço do desenvolvimento do AvePark Nova geração de áreas de localização de actividade

Em termos gerais e de forma muito sucinta, as principais conclusões que se podem retirar da análise da eficácia do plano, ou seja, consonância entre objectivos e resultados já alcançados, são:

Objectivo 1. Os principais indicadores demonstram que a opção pela nuclearização, em Guimarães resultou num encolhimento do perímetro urbano de 20%, corroborada pelo decréscimo populacional, pela descida vertiginosa do nº de licenciamentos e pela subida pouca significativa do poder de compra concelhio. O encolhimento do perímetro urbano vai implicar um maior controlo sobre o povoamento difuso e implicitamente a nova construção levará a um reforço da densificação das áreas urbanas.

Objectivo 2. A preservação e valorização ambiental em Guimarães expressa-se nomeadamente na Reserva Agrícola Nacional. A análise efectuada demonstrou que a RAN apresenta um grau de fragmentação significativo, nomeadamente, em áreas contíguas à rede viária principal. Assim, a implementação do atual PDM deve ser mais restritiva na edificação das áreas de reserva nacional.

Objectivo 3. Os problemas de infra-estruturação que se registavam no início dos anos 90 foram sendo resolvidos, embora subsistam bolsas do território com cobertura deficitária. Todavia, apesar do investimento feito, a urbanização difusa constitui naturalmente um entrave à prossecução plena deste objectivo, sendo consumidora de infra-estruturas e acessibilidades, com graves prejuízos financeiros e ambientais. Assim, a execução deste objetivo deve dar prioridade ao reforço de novas formas de mobilidade.

Objectivo 4. A actividade económica encontra-se pulverizada pelo território. A crise económico-financeira teve grandes impactos neste concelho, tendo levando ao encerramento de um grande número de empresas e à pulverização do desemprego. Face às dinâmicas regressivas em termos de emprego será particularmente relevante acompanhar este processo, de forma a travar processos de concentração de desemprego com fortes impactos ao nível da pobreza. Por outro lado, é crucial observar as dinâmicas em torno da diversificação da base económica, nomeadamente, a evolução do número de empresas intensivas em conhecimento, nomeadamente as localizadas no AvePark.

Objectivo 5. O tecido urbano histórico de Guimarães é excepcional e com potencialidade para ser um vector fundamental de desenvolvimento. Os números relativos à procura turística continuam a demonstrar valores abaixo das médias nacionais e regionais. Será interessante continuar a observar as dinâmicas na sequência da realização da CEC 2012, de forma avaliar os impactos deste evento.

4.3.3. Avaliação

Apesar de se considerar que a Avaliação Global é um instrumento fundamental para alavancar o processo de mudança dentro do quadro de funcionamento da actividade de planeamento, não nos é possível apresentar aqui um quadro conclusivo, pois o PDM que analisamos não era a versão aprovada e ratificada e porque não possuíamos a informação suficiente para a execução da totalidade dos indicadores necessários à monitorização do plano.

5. Conclusão

O défice de conhecimento prático e crítico sobre a aplicação das políticas públicas em termos de ordenamento do território é preocupante em Portugal. A investigação realizada demonstrou de que forma um pequeno conjunto de indicadores permite aos Municípios avaliar de forma contínua e sistemática o estado do ordenamento do território. Além de ser possível, é pertinente avaliar de forma sistemática as políticas públicas de ordenamento do território e de planeamento urbano, através da realização de um sistema de monitorização. A monitorização contribui para uma reflexão contínua da prática de planeamento e gestão territorial. Assim, um modelo operacional de monitorização dos Planos Directores Municipais (PDM) vai traduzir-se numa visão e um exercício mais reflexivo, o que resulta numa melhoria das práticas de ordenamento do território.

6. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALEXANDER, Ernest e FALUDI, Andreas – Planning and plan implementation: notes on evaluation criteria. Environment and Planning B: Planning and Design, n.º 16 (1989), pág. 119-126.

Câmara Municipal da Amadora – REOT. Amadora: C.M. Amadora, 2007.

Câmara Municipal de Guimarães – PDM. Guimarães: C.M. Guimarães, 2011.

Câmara Municipal de Lisboa – REOT, Lisboa: C.M. Lisboa, 2009.

Câmara Municipal da Lourinhã – REOT. Lourinhã, C.M. Lourinhã, 2011.

Câmara Municipal da Maia – REOT. Maia: CM Maia, 2010.

Câmara Municipal de Vouzela – REOT. Vouzela, C.M. Vouzela, 2009.

FERRÃO, João – Municípios, Sustentabilidade e Qualidade de Vida – Contributos para a construção de um sistema de indicadores de monitorização da qualidade de vida nos municípios portugueses (Continente). Lisboa: Instituto Superior de Ciências do Trabalho e da Empresa, 2004.

FERRÃO, João – O ordenamento do território como política pública. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2011.

FIGUEIREDO, A. M. – Avaliação das Políticas de Ordenamento do Território e Urbanismo (POTU): em busca de um referencial de legitimidade . **Comunicação apresentada no Encontro Anual da Ad Urbem "Avaliação das políticas de ordenamento do território e do urbanismo.** Porto: Adurbem, pág. 45-100, 2010.

KAPLAN, Robert S. e NORTON, David – Using the Balanced Scorecard as a Strategic Management System. Harvard Business Review [em linha], Vol.74, nº.1(1996), p.75–85.

PRADA, Olga – Relatórios de Estado de Ordenamento do território: Orientações metodológicas para a sua elaboração. Lisboa: Tese de Mestrado em Urbanística e Gestão do Território, Instituto Superior Técnico, 2008.

PINHO, Paulo e OLIVEIRA, V. (ccord.) – Evaluation in planning: Proceedings of CITTA 1nd Annual Conference on Planning Research. Porto: Edições FEUP, 2009

Taylor, David e Balloch, Susan (ed) – The Politics of Evaluation – Participation and policy implementation. Bristol: The Policy Press, 2005.

VILARES, Elisa – Análise exploratória de Sistemas de Indicadores - Análise de experiências em sistemas de indicadores como instrumentos na avaliação de políticas públicas. Lisboa: DGOTDU, 2010.

WONG, Cecilia – Decision-making and problem-solving: turning indicators into a double-loop evaluation framework, in **Evaluation for participation and sustainability in planning**. Oxon: Routledge, 2010

TEMA

Políticas Urbanas e Uso do Solo

Uma Nova Geração de Políticas Urbanas

A New Generation of Urban Policies

António Fonseca Ferreira

fonfer@sapo.pt Universidade Atlântica Portugal

Resumo

Portugal é um país de urbanização recente mas processada a um ritmo muito intenso. Em apenas 30 anos, a sociedade portuguesa fez a transição rural-urbana que nos países europeus avançados se prolongou por mais de 100 anos. Em resultado desse ritmo acelerado de urbanização da população e da falta de adequadas condições de acolhimento e de regulação, desencadeou-se um processo espontâneo de ocupação e transformação do território, de crescimento das periferias urbanas, plasmando um **modelo de urbanização extensivo, disperso e desordenado.**

Com as permissivas facilidades do financiamento bancário e a abundância de Fundos Comunitários, a partir de finais da década de 80 desencadeou-se uma impetuosa vaga de construção nova que haveria de conduzir a um excedente de 550 000 habitações e ao sobredimensionamento – e frequente duplicação – de infraestruturas e equipamentos. Simultaneamente, a persistência de um regime jurídico de instrumentos de gestão territorial (RJIGT) acentuadamente normativista, tributário do urbanismo funcionalista, tornou-se numa das causas mais influentes da desqualificação do território.

O modelo urbanístico das últimas décadas – baseado, predominantemente, em construção nova, processos extensivos de ocupação dos solos e em financiamentos abundantes, regulado por um RJIGT rígido e desajustado das realidades, – **está esgotado.**

Entretanto “Vivemos tempos de aprofundamento e consolidação de uma nova civilização – de natureza global, de âmbito mundial, e de acentuada fragmentação cultural, social e territorial. Anuncia-se uma outra sociedade mais urbana, lúdica,

comunicacional e tecnológica.”(FONSECA FERREIRA, 2007). A transição da sociedade industrial para a sociedade do conhecimento traduz-se numa profunda alteração dos processos, ritmos e formas de urbanização e de ocupação do território. Os conceitos e os instrumentos do planeamento e gestão territorial estão desajustados das realidades económicas, sociais, culturais e espaciais. Estão em causa os fundamentos e instrumentos do urbanismo funcionalista como o zonamento dos solos, os perímetros urbanos e a “cascata de planos”.

As novas condições, valores e práticas civilizacionais inscrevem, - na sociedade e no espaço -, a emergência de um **novo Paradigma Urbano** que exige e propicia **uma Nova Geração de Políticas Urbanas (NPU)**, cujas **Bases** passam por: regenerar e dar vida à cidade existente; apostar na territorialização e sustentabilidade das políticas; pelo aprofundamento da governança urbana; por processos de planeamento e gestão mais estratégicos, participados e de concertação; evoluir da norma impositiva para critérios de desempenho (resultados); e por um novo ciclo (nova visão e novas prioridades) do Poder Local.

Palavras Chave: Extensivo, Governança, Políticas, Sustentabilidade, Urbanismo

Abstract

Portugal is a country of recent urbanization, which was processed at a very intense pace. In just 30 years, the Portuguese society has experienced the rural to urban transition than in advanced European countries lasted for more than 100 years. As a result of this accelerated pace of urbanization and the lack of adequate reception conditions and rules, a spontaneous process of occupation and transformation of the territory was triggered, with the growth of suburbs and establishing a **extensive, scattered and disorganized urbanization model.**

From the end of the 80's, and favoured by the permissive features of the mortgage financing and the flux of European funds, a fierce wave of new construction was unleashed. That would lead to a surplus of 550 000 dwellings and the over dimensioning – and frequent duplication – of infrastructures and equipment.

Simultaneously, the persistence of a legal frame of instruments of territorial management (RJIGT) sharply over regulatory, tributary to the urban functionalism, became one of the most decisive factors for the territory's disqualification.

The planning model of recent decades – predominantly based in new construction, extensive processes of land-use and in easy funding, under obsolete and rigid regulations – is **exhausted**.

Meanwhile, *«we live an era of deepening and consolidation of a new civilization – characterised by its global nature, global scope and a sharp cultural, social and territorial fragmentation. A brand new society is announced: more urban, ludic, communicational and technological.»* (FONSECA FERREIRA, 2007). The transition from the industrial society to the knowledge society is reflected by a profound change in the processes, paces and forms of urbanization and land-use. The concepts and the instruments of planning and management of the territory are not in tune with the economic, social, cultural and spatial realities. The foundations and instruments of the functionalist urbanism are under challenge, such as land zoning, urban perimeters and the «cascade of plans».

The new conditions, values, and practices of our civilisation are designing, in society as well as in space, the emergence of a **new urban paradigm** that requires a **New Generation of Urban Policies**, whose **bases** should acknowledge the following: return to life and regeneration of the existing city; strong investment on territorialisation and sustainability of policies; reinforcement of the urban governance; planning and management processes more strategic, participatory and based on social consensus; evolution from the strict regulatory standards to performance criteria (measurable by results); and a new cycle (new vision and new priorities) of the Local Government.

Keywords: Extensive, Governance, Policies, Sustainability, Urbanism

1. UM MODELO URBANÍSTICO ESGOTADO

1.1. Urbanização acelerada da população

Portugal é um país de urbanização recente, mas processada a um ritmo muito acelerado, de forma muito intensa.

Em 1970, de acordo com os dados do Censo, dois em cada três portugueses viviam em meios rurais e um terço em meios urbanos (aglomerados com mais de 2000 habitantes). Em 2001, essa relação inverteu-se. Em apenas 30 anos, a sociedade portuguesa fez a transição rural-urbana que nos países europeus avançados se prolongou por 100 e mais anos.

Obviamente que esse ritmo avassalador de urbanização da população haveria de ter consequências sobre as formas e a qualidade de ordenamento do território, sobretudo quando o país não estava minimamente preparado - ao nível institucional, meios e estruturas de planeamento e regulação, das competências técnicas, do quadro legal e, particularmente, em termos culturais – para esse movimento transformador. A intensificação da urbanização da população verificou-se a partir de meados da década de sessenta, na sequência da adesão de Portugal à EFTA – Associação Europeia de Comércio Livre (1959), do incremento da mecanização da agricultura e do arranque da industrialização do país (construção e reparação naval, siderurgia, metalomecânica, indústrias químicas e têxteis). As guerras coloniais, desencadeadas a partir de 1961, também contribuíram para esse processo de intensificação da urbanização da população pois, no regresso das missões militares, uma parte significativa dos mancebos, na sua maioria de origem rural, não regressava às suas aldeias. Emigravam para o estrangeiro (França, Alemanha, Luxemburgo) ou procuravam trabalho nas grandes cidades, com destaque para a área metropolitana de Lisboa. Um movimento

que viria a intensificar-se, após a revolução de 1974, com a independência dos novos países de expressão portuguesa e a consequente desmobilização dos efectivos militares e o regresso de uma parte significativa dos portugueses que viviam nas colónias³⁷.

1.2. Urbanismo extensivo e desordenado

Em resultado desse ritmo acelerado de urbanização da população, e da falta de condições adequadas de acolhimento e de regulação, desencadeou-se um processo espontâneo de transformação e ocupação do território, de crescimento das periferias urbanas, plasmando um modelo de urbanização extensivo, disperso e desordenado.

Num primeiro tempo (1965-85) é o avassalador processo de urbanização “clandestina” na área metropolitana de Lisboa e a intensificação do tradicional *habitat* disperso na região Porto-Braga-Guimarães, com particular destaque para o Vale do Ave, em virtude da expansão das indústrias têxteis. Depois, anos 80/90, o reforço da motorização, o aumento dos rendimentos das classes médias, os Fundos Comunitários e o crédito fácil, deram origem a um impetuoso processo de construção de novas habitações, nas periferias urbanas da generalidade das cidades e vilas, e a construção de segundas residências nas zonas balneares, no campo e nas serras, em busca do sol e do mar, de boas panorâmicas e ar puro.

O período que decorre entre meados dos anos sessenta, do século passado, e o eclodir da actual crise financeira (2008) marcará uma época de profunda transformação do território português, através de um processo de urbanização expansiva e dispersiva, desordenado, com fracionamento da propriedade rural, loteamentos legais e ilegais, a

³⁷ Estima-se que estes últimos, que ficaram conhecidos por retornados, tenham ultrapassado 500.000 pessoas, das quais cerca de 300.000 se fixaram na Área Metropolitana de Lisboa (AML).

ocupação de solos agrícolas e florestais, e áreas de grande sensibilidade ecológica e de riscos.

Estes processos são responsáveis pelo excessivo consumo de solos, pela depredação de recursos ambientais e energéticos, e pelos disparatados custos das redes viárias, de saneamento e das comunicações, bem como dos equipamentos colectivos. Muitos destes equipamentos estão sobredimensionados, vazios ou com baixas taxas de utilização, em processo de degradação e com elevados custos de manutenção. Entretanto, desertificaram-se os centros históricos, cresceram as periferias sub-urbanas, fomentou-se um modelo de mobilidade e transportes fortemente poluidor e consumidor de energia e de tempo.

1.3. Construção massiva de habitação, infraestruturas e equipamentos

Portugal é um país de excessos, já sabemos. Alguns desses exageros custam muito caro ao país e aos portugueses. E as respectivas consequências vão sentir-se por muitos anos.

Exemplo paradigmático de exageros e oscilações, é a evolução da construção habitacional, nas últimas décadas. Em 1970, Portugal tinha um défice habitacional estimado em 600.000 fogos. Quatro décadas passadas estamos com um excedente avaliado em 550.000 habitações. Da construção anual, média, de cerca de 40.000 fogos, nas décadas de 60-80, evoluímos para a construção média de 90.000 fogos/ano, na última década do século passado. E em 2002, ano em que se atingiu o máximo da construção habitacional, concluíram-se 125.674 fogos. Ou seja: construíram-se 12,6 fogos/ano/10.000 habitantes!

As recomendações internacionais indicam a construção de 8-10 fogos/ano/10.000 habitantes, em situações de carências e períodos de expansão económica. Aliás, em

1993, os peritos responsáveis pelo Livro Branco sobre a Política de Habitação em Portugal³⁸ estimavam as carências habitacionais em 500.000 fogos e propunham a construção anual de 85.000 fogos/ano, durante 10 anos, para solucionar as carências, a um ritmo de cerca de 9 fogos/ano/10.000 habitantes. Portanto, dentro da razoabilidade que a experiência internacional e as condições nacionais tinham por necessário e sustentável. Mas, nos anos seguintes, demos provas que somos sempre capazes de nos excedermos. Com os custos que hoje estão à vista.

A construção de infraestruturas e equipamentos também teve uma forte intensificação a partir da adesão de Portugal à Comunidade Económica Europeia (CEE), em 1986. Beneficiando do apoio dos Fundos Comunitários, desencadeou-se a construção de infraestruturas básicas – viárias, de saneamento, eléctricas – e de equipamentos – escolares, de saúde, desportivos, lazer e culturais -, de que o país carecia. Mas também neste domínio se exagerou com o excesso de construção rodoviária, designadamente auto-estradas, e a duplicação de equipamentos em concelhos limítrofes. Exagero, mais uma vez, resultante da falta de estruturas de racionalização – regionalização e planeamento.

1.4. Crédito e financiamentos abundantes

Se o excesso de infraestruturas e equipamentos se deve à abundância de Fundos Comunitários, já o excesso de construção habitacional se fica a dever às permissivas facilidades de crédito à aquisição de casa própria concedidos pelo sistema bancário, no decurso dos anos 90 e nos inícios do século actual. Os bancos foram os principais instigadores desse desregulado processo que conduziu Portugal ao 1º lugar do *ranking* europeu da habitação em regime de propriedade, em desfavor do arrendamento.

³⁸ “*Livro Branco sobre a Política de Habitação em Portugal*” elaborado por uma Comissão de Peritos coordenada por António Fonseca Ferreira.

Assim, as anormais facilidades de crédito à construção e aquisição de casa própria constituíram um poderoso factor de conformação do modelo urbanístico português das últimas décadas, quase em exclusivo orientado para a construção nova, olvidando a conservação e a reabilitação do património construído.

A falta de investimento na conservação e reabilitação do parque habitacional já foi por nós assinalada em meados dos anos 80, quando escreviamos³⁹: *“As estatísticas dizem-nos que os gastos com a conservação e a reabilitação do património habitacional não ultrapassam, anualmente, 4% do investimento total do sector. Em França e Itália, essa percentagem alcança, anualmente, entre 35%-40”*.

A demonstração de quão tardia é a tomada de consciência nacional da importância estratégica da conservação e reabilitação do parque e património construídos, também é ilustrada pelo facto de a primeira legislação ter surgido em 2004, através do DL 104/2004. Até essa data só existia a legislação de salvaguarda do património histórico e cultural e apoios financeiros pontuais à conservação habitacional (PRID, RECRIA, etc.).

1.5. A persistência do urbanismo funcionalista e normativista

Uma das causas mais influentes do desqualificado modelo de urbanismo prevalecente em Portugal, nas últimas décadas, é a persistência de um Regime Jurídico de instrumentos de Gestão Territorial (RJGT) rígido e totalmente desfasado das realidades – económicas, sociais e territoriais – contemporâneas. Isto é, um sistema de instrumentos de regulação ineficaz e bloqueador, porque os seus fundamentos e regras estão virados para as realidades do passado. É um sistema tributário da época moderna e do urbanismo funcionalista.

³⁹ FONSECA FERREIRA, António; *Por uma Nova Política de Habitação*, Edições Afrontamento, Porto, 1987, pág. 186.

Em síntese: vivemos hoje num país fortemente urbanizado, quer em termos espaciais, quer no que se refere aos valores, consumos e práticas da população. O território nacional está marcado pelo desordenamento, por malhas urbanas e infraestruturas extensivas, dispersas e frequentemente desconexas. Isto, a par de um acentuado processo de periferização (suburbanização) com esvaziamento dos centros históricos, processo que não se limita às áreas metropolitanas pois é generalizado aos principais centros urbanos (cidades e vilas) ao longo de todo o país. Uma parte significativa do parque imobiliário – habitação, equipamentos e antigas instalações industriais – está devoluto ou subocupado, ao mesmo tempo que progride a sua degradação e obsolescência, fenómeno que é extensível a algumas infraestruturas e equipamentos.

1.6. O modelo está esgotado

O modelo urbanístico das últimas décadas - baseado, predominantemente, em construção nova, processos extensivos de ocupação dos solos e em financiamento abundante -, está claramente esgotado.

Este esgotamento do modelo urbanístico e a ineficácia do sistema de instrumentos de planeamento, gestão e licenciamento resulta do facto de eles corresponderem a um paradigma civilizacional ocidental que teve a sua época áurea com o desenvolvimento do capitalismo industrial e a prevalência do Estado Providência, particularmente no período 1945-75 (os “trinta gloriosos anos”). No pós-guerra, beneficiando do Plano Marshall, os países do centro e do norte da Europa viveram tempos de apreciável desenvolvimento económico, com taxas anuais de crescimento, entre 5% a 10%. Com as forças de Esquerda saídas reforçadas do combate ao nazismo, e os sindicatos a atravessarem o seu período de ouro, foi consolidado, um Contrato Social inovador estabelecido entre o capital e o trabalho, sob a égide do Estado Providência, que propiciou uma generosa redistribuição dos rendimentos, através da disponibilização de

habitação social, equipamentos, serviços de educação e de saúde, segurança social e cultura.

O planeamento urbanístico instituiu-se como regulador territorial dessa distribuição e as políticas urbanas constituíram o veículo – *hardware* – das políticas públicas redistributivas.

A evolução entretanto verificada no sistema capitalista – da dominância do capital industrial produtivo, para o capitalismo financeiro parasitário e especulativo -, a par da correlativa globalização desregulada, conduziu, através da ideologia neo-liberal dominante, ao progressivo desmantelamento do Contrato Social e do Estado Providência, na sua configuração dos anos 30/75.

Alterado o perfil da economia – determinante das outras instâncias – enfraquecidos os Estados nacionais, e com a alteração da estrutura social, as sociedades ocidentais passam por profundas mudanças civilizacionais cujos contornos e configuração futura são incertos. Contudo, sabemos hoje, com toda a segurança, que não voltaremos à época moderna. E as políticas urbanas têm de encontrar o seu novo desígnio que conduzirá a modelos económicos e a padrões espaciais diferentes dos seus antecedentes da época moderna.

Entretanto, a mudança económica e social e as suas implicações espaciais tornam caduco, ineficaz – e bloqueador do normal desenvolvimento das funções urbanas contemporâneas – o sistema de planeamento e gestão urbanísticos funcionalista, hierarquizado e normativista.

2. UM NOVO PARADIGMA URBANO

2.1. Mudança civilizacional e mudança urbana

*“Vivemos tempos de aprofundamento e consolidação de uma nova civilização – de natureza global, de âmbito mundial e de acentuada fragmentação cultural, social e territorial. Anuncia-se uma outra sociedade mais urbana, lúdica, comunicacional e tecnológica”.*⁴⁰

Cerca de dez anos passados sobre esta reflexão, e em plena crise económica, financeira, social e política, as evoluções reais entretanto ocorridas confirmam que atravessamos tempos de profundas mudanças estruturais, caminhando para uma nova fase civilizacional, particularmente nas designadas sociedades ocidentais.

*“De cem em cem anos ocorre na história do Ocidente uma profunda transformação (...). Dentro de poucas décadas, a sociedade reorganizar-se-á – a sua visão do mundo, os seus valores básicos, a sua estrutura social e política, as suas artes, as suas instituições-chave. Cinquenta anos depois, é um mundo novo. Quem nasce nessa altura não consegue sequer imaginar o mundo em que viveram os avós e em que nasceram os pais.”*⁴¹.

O princípio do fim da sociedade industrial podemos situá-lo algures entre meados dos anos 60 e 70, do século passado. Quatro acontecimentos sinalizam, em nosso entender, o início da emergência de uma nova sociedade: operacionalização do *chip* (computador), o princípio da *Internet*, a crise energética (petróleo) de 1973 e a contestação social e cultural simbolizada pelo Maio 68. A confirmarem-se as previsões de Peter Drucker, teremos escassas décadas para a consolidação da nova sociedade. E

⁴⁰ FONSECA FERREIRA, António; *Gestão Estratégica de Cidades e Regiões*, Fundação Calouste Gulbenkian, Lisboa, 2ª edição, 2007, pág. 27.

⁴¹ DRUCKER, Peter F.; *Sociedade Pós-capitalista*; Actual Editora, Lisboa, 2003, pág. 15.

a dimensão e profundidade da actual crise representarão as “dores de parto” da corporização dessa outra sociedade.

François Ascher escreve: *“As sociedades ocidentais estão de facto em mutação e entraram numa nova fase da modernidade que vê evoluírem profundamente as formas de pensar e de agir, as ciências e as técnicas, as relações sociais, a economia, as desigualdades sociais, as formas de democracia”*⁴². E adverte quantos às implicações das mudanças societais (sociais) sobre as questões urbanas:

*“Estas mutações implicam e tornam necessárias importantes mudanças na concepção, produção e gestão das cidades e dos territórios; elas colocam na ordem do dia uma nova revolução urbana moderna, a terceira, após a cidade clássica e a da cidade industrial”*⁴³.

2.2. O paradigma funcionalista

O RJIGT – consagrado pela Lei de Bases do Ordenamento do Território e do Urbanismo (LBOTU, Lei nº 48/98) - é tributário do urbanismo funcionalista (carta de Atenas) dos anos 30/60 do século passado, instrumentos para planear e gerir as cidades e os territórios de sociedades que apresentavam quatro características fundamentais: predominantemente homogéneas; forte intervenção providencialista do Estado; mutações lentas; uma clara distinção – alguns diziam oposição – entre a cidade e o campo.

A Carta de Atenas (1931/33) surgiu no apogeu da industrialização e dos processos de racionalização fordistas, princípios que Corbusier e os seus seguidores, com um forte

⁴² ASCHER, François; *Novos Princípios do Urbanismo* seguido de *Novos Compromissos Urbanos*; Livros Horizonte, Lisboa 2010, pág. 19/20.

⁴³ ASCHER, François; *Novos Princípios do Urbanismo* seguido de *Novos Compromissos Urbanos*; Livros Horizonte, Lisboa 2010, pág. 20.

sentido social, traduziram para o ordenamento urbanístico e a arquitectura (racionalização e ordem, exigências que a grande depressão despoletada em 1929 tornou mais premente).

O ordenamento racionalista-funcionalista propiciava aos urbanistas e projectistas a concepção dos projectos de acordo com as ideias (e interesses) do desenvolvimento moderno e os contextos político-sociais facultavam a respectiva realização. E a lentidão com que à época se processavam as mudanças consentia a “cascata” dos planos.

2.3. Um novo paradigma urbano

Entretanto as sociedades mudaram. Mudaram as formas de produzir, de consumir, de comunicar, de nos relacionarmos. Mudaram os valores, aspirações, hábitos e práticas individuais e colectivas. Passámos da sociedade industrial à sociedade da informação, da tecnologia e do conhecimento (serviços). E hoje podemos constatar que: as sociedades, as economias e as culturas são heterogéneas, complexas, diversificadas, segmentadas; as mudanças económicas e sociais são rápidas, aceleradas; o Estado perdeu a sua capacidade de “impôr” projectos. Passou de Estado intervencionista e providencialista a Estado regulador (cada vez menos); o rural e o urbano já não se distinguem (separam). Interpenetram-se espacial e culturalmente, as actividades dispersam-se por todo o território.

Assim, conceitos e instrumentos básicos do urbanismo funcionalista, como o zonamento dos solos, os perímetros urbanos e a cascata de planos, perderam a sua operacionalidade. E a natureza juridico-normativa do planeamento funcionalista rigidificou (cristalizou) as soluções.

As sociedades complexificaram-se, o futuro é menos previsível, aceleram-se as mutações económicas, tecnológicas, sociais e culturais. Quebrou-se a tradicional matriz em cadeia hierárquica, passando-se às ligações em rede. A transição da sociedade industrial para a sociedade do conhecimento traduz-se numa profunda alteração dos processos e formas de urbanização e de ocupação do território. O rural e o urbano já não se distinguem espacialmente. Assim, estão em causa os fundamentos e instrumentos do urbanismo funcionalista como o zonamento dos solos, os perímetros urbanos e a cascata de planos.

As novas realidades urbanas (existentes e emergentes) exigem e proporcionam processos de planeamento e gestão mais estratégicos, participados e de concertação (compromisso), passando da norma impositiva a critérios de avaliação do desempenho (resultados).

3. BASES PARA UMA NOVA GERAÇÃO DE POLÍTICAS URBANAS

3.1. Um desígnio territorial para Portugal

O desígnio sustentável para o território nacional, nos próximos dez a quinze anos, está, em nossa opinião, muito bem equacionado no Programa Nacional da Política de ordenamento do Território (PNPOT)⁴⁴, aprovado pela Assembleia da República em 2007.

Resultado de um longo processo de trabalho, muito aberto e participado pelas administrações públicas centrais e locais, o PNPOT traça uma visão realista para o desenvolvimento sustentável e ordenado do território nacional, e define o Modelo

⁴⁴ MAOTDR; *Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território*, Lisboa, 2007. Disponível em <http://www.territorioportugal.pt/pnpot/>

Territorial, “*O novo mapa de Portugal*”, no horizonte 2025. É um documento estratégico cuja leitura atenta e aplicação se recomendam aos profissionais, aos políticos e aos decisores públicos e privados. E recomenda-se igualmente a sua integração nos programas escolares pertinentes do ensino básico, secundário e superior.

Obviamente que a Estratégia Territorial do PNPOT não é para aplicar de forma estática. Esta – como qualquer estratégia – requer uma avaliação e ajustamentos permanentes de acordo com a evolução do quadro de referência económico, social, demográfico e territorial que lhe estão subjacentes. E que mudam (estão a mudar) com a profunda crise que atravessamos. Com reflexos evidentes na estratégia, no modelo territorial e no respectivo programa de acção. Mas releva-se este instrumento e o respectivo método. São, em nossa opinião, exemplares num país pouco dado à prospectiva, a equacionar o futuro, com ambição e objectividade. Sobre a visão do PNPOT para atenuar as assimetrias territoriais vale a pena citar e sublinhar o sentido da Recomendação 67-4 (pág. 161): *“Para incrementar a coerência do conjunto do sistema urbano e o seu contributo para a competitividade e a coesão territorial, importa reforçar nos espaços não metropolitanos, nomeadamente no interior, a estrutura urbana constituída pelas cidades de pequena e média dimensão, privilegiando as ligações em rede e adensando uma malha de sistemas urbanos sub-regionais que favoreçam a criação de pólos regionais de competitividade”*.

Esta Recomendação do PNPOT coincide com a nossa ideia e as nossas propostas para o Interior: descentralização de investimentos para aproveitar as oportunidades de qualidade de vida, de acessibilidades e da diversidade de uma parte significativa do território nacional hoje votada à desertificação humana, demográfica e económica.

3.2. A territorialização das políticas públicas

Temos uma prática – significativa ainda que insuficiente – de descentralização de execução (e não de concepção) das políticas públicas, designadamente através dos Municípios e dos Programas Operacionais Regionais, mas tal não tem obedecido a uma estratégia assumida de territorialização das políticas. O próprio debate sobre esta problemática é praticamente inexistente, entre nós. Um tema de que se ocupam, há longo tempo, a OCDE e a Comissão Europeia, e ao qual a Administração Obama vota particular atenção, desde 2010.

Investir na territorialização das Políticas (*place-based policies*) é trabalhar no sentido das políticas públicas – educação, saúde, mobilidade, habitação, energia e outras – potenciarem o máximo de impacto no desenvolvimento local e regional, ou seja, na produção de riqueza, na criação de emprego, na emancipação social e individual e na qualidade de vida das populações residentes nas áreas rurais e urbanas. A territorialização das políticas exige:

- a realização de investimentos de acordo com as potencialidades específicas dos espaços e comunidades;
- assumir as escalas local e regional na concepção, projecto e execução das políticas;
- investimentos orientados para as procuras local e regional (potencialidades e necessidades);

Uma outra condição de sucesso para a territorialização das políticas é que a sua concepção seja feita em parceria com os actores locais e regionais, e a respectiva execução repouse, fundamentalmente, nestes, trabalhando em parcerias de geometria variável de acordo com a natureza e a dimensão dos projectos e dos empreendimentos.

A elaboração do Plano Nacional de Desenvolvimento Económico e Social (PNDES) e das Estratégias Regionais para enquadrar a estruturação e execução do QCA III (2000-2007) representou, entre nós, a primeira iniciativa significativa no sentido da territorialização das políticas. A Região de Lisboa e Vale do Tejo (1998-2000) foi pioneira na elaboração de uma Estratégia Regional amplamente participada⁴⁵.

Actualmente vivem-se tempos contraditórios neste domínio. Porque as Orientações Comunitárias para o próximo período de programação 2014-2020 – Quadro Estratégico Comum (QEC) – sinalizam um forte incremento da territorialização das políticas ao preconizarem estratégias e projectos em parceria entre actores municipais, empresariais e do Ensino Superior/Investigação; Investimentos Territoriais Integrados (ITI) e Desenvolvimento Local Orientado para a Comunidade (DLOC), e reforço dos Pactos Territoriais. Mas, da parte portuguesa, para além do grande atraso na preparação do Quadro Estratégico Comum, verifica-se um evidente recuo ao nível da elaboração das estratégias regionais e uma recentralização das prioridades e das perspectivas de execução dos Programas Operacionais.

3.3. A sustentabilidade das Novas Políticas Urbanas

Não pode haver distribuição de riqueza sem produção da mesma. Por isso, para que possa ser aberto um novo ciclo de prosperidade económica e bem-estar social, torna-se necessário que a própria cidade participe na criação de riqueza. Ou seja: a natureza da crise que vivemos, as condições económicas, sociais e políticas exigem uma mudança de paradigma relativamente às políticas urbanas das últimas décadas. Encarando a cidade como sistema de criação de valor, de riqueza e de emprego. Objectivo que implica a renovação e reforço da base económica dos aglomerados e sistemas urbanos; obriga a apostar no fomento da criatividade, da inovação e do

⁴⁵ CCDR-LVT; *Plano Estratégico da Região de Lisboa e Vale do Tejo*; Lisboa, 2000.

conhecimento; a investir no empreendedorismo e na cultura; e tudo isto sem prejuízo da valorização das actividades tradicionais viáveis.

Uma outra dimensão fundamental da sustentabilidade urbana é a componente ambiental. E dentro desta a questão energética assume particular relevância, constituindo-se como uma das questões mais críticas da civilização contemporânea.

As sociedades industriais basearam o seu paradigma energético primeiro nas turbinas hidráulicas, no vapor, na produção de energia hidráulica e nuclear, mas, sobretudo nos combustíveis fósseis: petróleo, carvão e gás. Estes são finitos e altamente poluentes, responsáveis pela emissão de gases com efeito de estufa e têm evidentes consequências a nível das alterações climáticas. Para além do elevado peso da energia nos custos da produção e consumos das nossas sociedades.

Ora, a eficiência energética e a produção e consumos de energia alternativas pode passar muito pelas cidades, pela sua concepção, funcionamento e produção activa de energias alternativas. A sustentabilidade urbana e energética passa pela alteração da concepção e utilização dos edifícios, das mobilidades e pelo redesenho urbanístico dos bairros e das cidades. Economizar na iluminação pública. Produzir energia solar, eólica, e energia a partir dos lixos.

Abreviando: **As Novas Políticas Urbanas encontram, em nossa opinião, um quadro de sustentabilidade adequado na EE 2020 – desenvolvimento inteligente, inclusivo e verde.**

3.4. Dar vida à cidade existente - Regeneração Urbana

O esgotamento – económico, social, financeiro e territorial – do modelo urbanístico expansivo, baseado em nova construção, obriga-nos a centrar atenção e os investimentos na regeneração, reabilitação e reestruturação da cidade existente. Eis a

grande oportunidade que resulta da crise imobiliária e financeira que vivemos. A regeneração urbana, se for encarada como um novo paradigma de (re)fazer cidade e urbanidade – e não apenas (é um perigo real) como forma de salvar a construção civil – representa uma oportunidade única em termos económicos, sociais e territoriais. Eis algumas vantagens e oportunidades da regeneração urbana:

- A regeneração urbana pode constituir-se como alternativa contemporânea ao urbanismo expansivo das últimas décadas, urbanismo depredador de recursos – solos, infraestruturas, ambientais;
- Torna-se necessário resolver a situação de vastas áreas precárias e degradadas e do parque habitacional carecido de obras de reabilitação, bem como promover a reconversão funcional (reuso) de antigos edifícios industriais devolutos ou edifícios de serviços subocupados e de infraestruturas expectantes;
- Poderá reforçar os factores de diferenciação, atractividade e competitividade das cidades, dinamizando o comércio e outras actividades, designadamente o lazer e o turismo;
- Valoriza os activos patrimoniais e gera receita fiscal;
- Cria emprego directo e indirecto, incluindo emprego qualificado nas vertentes técnicas e profissional, e dinamiza empresas de várias dimensões e especializações;
- Não sendo tão propícia à mecanização e pré-fabricação, proporcionalmente cria mais empregos que a construção nova, factor particularmente importante numa época em que o desemprego constitui a maior tragédia social;

- Requer e propicia o trabalho em parceria, pois num terreno vazio – a situação mais corrente na construção nova – a tendência é para reunir as várias funções de urbanização num só agente, enquanto que a regeneração urbana actua sobre pré-existências, e estas implicam a participação de diversos agentes – proprietários de imóveis, câmaras municipais, empresas, financiadores, etc.

Por outro lado, a regeneração, se integrada numa ideia contemporânea de cidade propiciará a articulação das funções urbanas – residência, trabalho, escola, serviços, mobilidades – no sentido de uma “cidade de proximidade”, de uma nova condição urbana de mais vivência e mais cidadania.

3.5. Por um urbanismo mais estratégico, participado e de concertação – “do planeamento urbano à gestão estratégica”

“O urbanismo moderno (funcionalista) definia um programa a longo prazo para uma cidade e determinava os princípios da sua organização espacial (sob a forma de planos directores, por exemplo); depois desenvolvia os planos de urbanização visando fazer entrar as realidades futuras num quadro pré-definido. Os planos destinavam-se a controlar o futuro, a reduzir a incerteza e a realizar um projecto de conjunto. (...) O neo-urbanismo articula, de uma forma nova, o longo e o curto prazo, através de múltiplos avanços e recuos, a grande e a pequena escala, os interesses mais gerais e os interesses mais particulares. É ao mesmo tempo estratégico, pragmático e oportunista”.⁴⁶

De facto, o planeamento e a gestão do território, as suas modalidades e instrumentos, para poderem lidar, de forma eficaz, com a diversidade, a individualização, a incerteza e a rapidez de mudança nas sociedades contemporâneas, terão de ser mais estratégicos, processuais e flexíveis. Sobretudo mais “abertos”, comunicativos,

⁴⁶ ASCHER, François; *Novos Princípios do Urbanismo*, Livros Horizonte, Lisboa, 2010, pág. 79-80.

interactivos e iterativos, acolhendo e incrementando a participação dos cidadãos e das suas organizações, bem como a participação dos actores económicos. Adoptando a concertação e a negociação como instrumentos e como cultura essenciais, da gestão do território e da construção da cidade.

Se nos países avançados a “terceira revolução urbana”, como a designa François Ascher, já coloca dificuldades e incertezas para a definição dos instrumentos de planeamento e gestão do território, em Portugal - uma sociedade que acumula situações neo-modernas avançadas com situações pré-modernas e modernas -, essa dificuldade é, obviamente, acrescida.

O planeamento estratégico territorial foi introduzido em Portugal em 1990-92, no município de Lisboa⁴⁷. Desde então fizeram-se algumas centenas de Planos Estratégicos territoriais em Portugal, a nível dos Municípios, das Regiões Plano e das Comunidades Intermunicipais, com ganhos significativos de racionalidade, mas, infelizmente, ainda não dispomos de uma cultura de pensamento e acção estratégicas.

3.6. Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial (RJIGT) - da norma à avaliação do desempenho (resultados)

“O urbanismo moderno assegurava os meios para realizar os seus projectos através de regras simples, tão imperativas e estáveis quanto possível: zonamento, funções, densidades, alturas, etc. As regras eram de natureza exigencial, ou seja, elas fixavam ao mesmo tempo os objectivos e as formas de os alcançar.

O neo-urbanismo privilegia os objectivos, o desempenho da realização e encoraja os actores públicos e privados a encontrarem as modalidades mais eficientes para a

⁴⁷ FONSECA FERREIRA, António; *A Gestão Estratégica de Cidades e Regiões*, Fundação Calouste Gulbenkian, Lisboa, 2ª edição, 2007, págs. 209/255.

realização destes objectivos para a colectividade e para o conjunto dos intervenientes”⁴⁸.

Este é, sem dúvida, o caminho a seguir para a necessária mudança de paradigma e de planeamento e gestão urbanísticos. Um caminho que não se afigura fácil de trilhar, por se tratar de uma mudança que obriga a vencer resistências, hábitos e interesses instalados, e por exigir competências técnicas e profissionais mais qualificadas, porque é um urbanismo *“muito mais criativo, porque mobiliza múltiplas inteligências e lógicas variadas, em particular a dos actores, que realizam as operações urbanas*”⁴⁹.

Requer uma mudança cultural por parte dos políticos, gestores e técnicos, obrigando a abandonar a protegida “cultura da norma” prevalecente na nossa administração, por uma cultura do risco calculado.

Como resolver, então, o maior constrangimento da gestão territorial em Portugal, a morosidade, opacidade e ineficácia dos processos de planeamento e de licenciamento? Na estratégia a seguir para alcançar esse desígnio há, em nosso entender, dois eixos fundamentais de actuação:

- modernização da administração pública;
- mudança, progressiva, para um sistema de planeamento, gestão e licenciamento territorial de desempenho.

A modernização da administração pública passa, em nosso entender, por uma redução significativa do número de organismos e de funcionários, tendo, como contrapartida, a

⁴⁸ ASCHER, François; *Novos Princípios do Urbanismo* seguido de *Novos Compromissos Urbanos*; Livros Horizonte, Lisboa 2010, pág. 81.

⁴⁹ ASCHER, François; *Novos Princípios do Urbanismo* seguido de *Novos Compromissos Urbanos*; Livros Horizonte, Lisboa 2010, pág. 82.

organização racional da sua arquitectura funcional, a sua gestão profissionalizada e uma elevada qualificação escolar e profissional dos trabalhadores, ou seja:

- 1º. Reestruturação da administração territorial, com forte descentralização, a criação das regiões administrativas, a agregação de municípios e freguesias, e uma profunda reorganização da administração desconcentrada;
- 2º. Qualificação e capacitação da administração pública, dos seus recursos humanos e dirigentes, com meios tecnológicos de última geração, gestão por objectivos, avaliação de mérito e desempenho.

A mudança, progressiva, para um novo sistema de regulação e gestão urbanístico - conceitos, métodos, modalidades e instrumentos -, será um longo caminho a percorrer, o qual terá de ser feito com a perfeita compreensão da problemática, com sensatez, espírito de concertação e compromisso e o conhecimento das experiências além-fronteiras. Tem de substituir, progressivamente, a normatividade finalista pela concertação processual e por metas de desempenho visando resultados quantificados em termos sociais, económicos, e de qualidade e sustentabilidade territorial. Em termos práticos exige:

- Simplificação, flexibilização e unificação da legislação urbanística e ambiental;
- Apostar na execução concertada dos Planos;
- Substituição dos Planos de pormenor por Projectos Urbanos.

Os Planos de Pormenor são os principais responsáveis pela rigidez, morosidade e ineficácia do planeamento urbanístico. São “coletes de força” que ditam as morfologias, as tipologias, as cérceas, as cotas de soleira e outros absurdos do nosso

sistema de planeamento. Inviabilizando a gestão eficaz e a valorização produtiva do território.

E essa figura de planeamento é facilmente substituível pela figura de Projecto Urbano, enquanto instrumento estratégico, de desenho urbano e de negociação de oportunidades, e regulados pelos índices e parâmetros dos PDM e dos PU.

Figura 1



3.7. Um novo ciclo para o Poder Local

As Novas Políticas Urbanas encontram nas autarquias locais, designadamente nos municípios, um dos seus pilares fundamentais. Mas para a corresponder às exigências

das NPU – entre outras razões – torna-se necessário encetar um novo ciclo do Poder Local que contemple: uma nova visão e prioridades; um novo mapa autárquico; aperfeiçoamentos na governabilidade; uma nova geração de autarcas.

Nova visão e prioridades para o Poder Local - passar da fase das infraestruturas e equipamentos para a fase da qualificação, gestão e eficiência, tendo como novas prioridades – educação, apoio à envolvente das actividades económicas e empresariais, apoios sociais, inovação, qualificação territorial e melhoria dos processos de gestão.

Um novo mapa autárquico – no quadro da reforma da administração do Estado, abrangendo os níveis central, regional e local, deverá proceder-se a uma significativa redução de municípios, através de fusões ou associações e extinções, baseadas em critérios populacionais, geográficos, históricos e identitários. Criando massa crítica e escala, potencial de desenvolvimento, racionalidade de gestão e de custos de funcionamento.

Aperfeiçoamento da governabilidade – reforçando os poderes das assembleias municipais (designadamente de fiscalização dos Executivos) e dotando-as de melhores meios de trabalho para os seus membros (meios informáticos, disponibilização atempada de informação e assessorias técnicas). A forma “fechada” e aparelhística como funcionam os partidos políticos faz com que o recrutamento dos deputados municipais se faça através de lógicas clientelares. O actual nível de instrução, escolar e cultural dos portugueses poderá facultar um recrutamento mais qualificado se for alterado o sistema partidocrático dominante.

Uma nova geração de autarcas - as próximas eleições autárquicas vão implicar uma alargada renovação dos eleitos a nível local em virtude da entrada em vigor da lei de limitação de mandatos. Renovação etária, seguramente, mas também – assim se

espera – uma geração de autarcas melhor preparados em termos de instrução escolar, técnica e cultural. Requisitos que irão favorecer a indispensável mudança de visão, prioridades e capacidade de gestão para o novo ciclo do Poder Local que preconizamos.

3.8. Aprofundar a governância urbana

“O urbanismo moderno precisava de modos de governação firmes, decididos e dispendo de poderes fortes para ser capaz não somente de impor regras e de as fazer respeitar mas também para dinamizar a mudança de forma voluntária”⁵⁰. A autoridade resultava de Estados fortes, de planeamento e decisão centralizadas, ainda que repousando em estruturas regionais e locais distributivas e de mediação que asseguravam a legitimação democrática representativa.

Nas sociedades neo-modernas, a fragmentação social, a diversidade de procuras e iniciativas de indivíduos com pertenças múltiplas, está em causa a democracia representativa unívoca e centralizada, há uma crise de legitimidade e representatividade. A democracia representativa, para se renovar e ser sustentável, requer o alargamento e reforço da democracia participativa e a governabilidade – dos países e das cidades – requer a adopção de uma nova instância, a governância. *“O governo das cidades dá assim lugar à governância urbana que podemos definir como um sistema de dispositivos e de modos de acção que associa às instituições representantes da sociedade civil para elaborar e realizar as políticas e as decisões públicas”⁵¹.*

⁵⁰ ASCHER, François; *Novos Princípios do Urbanismo* seguido de *Novos Compromissos Urbanos*; Livros Horizonte, Lisboa 2010, pág. 93.

⁵¹ ASCHER, François; *Novos Princípios do Urbanismo* seguido de *Novos Compromissos Urbanos*; Livros Horizonte, Lisboa 2010, pág. 94.

É nossa convicção, desde há muitos anos, que as políticas urbanas e o governo das cidades não só requerem a intensificação da participação cidadã e das respectivas organizações associativas, como constituem a melhor instância para o aprofundamento das modalidades de democracia participativa. Ao nível local, nas políticas de proximidade, estão reunidas essas condições. Assim, na nova fase das sociedades democráticas e na nova geração das políticas urbanas, desenvolve-se a governância para assegurar a governabilidade democrática.

Passando da ideia à aplicação prática, por nossa iniciativa, no âmbito da elaboração do Plano Regional de Ordenamento do Território do Oeste e Vale do Tejo ficou consagrado um sistema de Monitorização e Avaliação que retirou à CCDR a competência normativa exclusiva, passando a repartir a gestão e monitorização com os outros parceiros públicos, privados e associativos⁵².

⁵² CCDR-LVT; *Plano Regional de Ordenamento do Território do Oeste e Vale do Tejo*; Lisboa, 2009, págs. 205/222.

Perequação Urbanística a Nível Municipal: um Contributo para o Reforço das Finanças Municipais

Equal Development Distribution at the Municipal Level: Contribution to strengthen the Municipal Finances

Emília Malcata Rebelo ⁽¹⁾

⁽¹⁾ emalcata@fe.up.pt, CITTA – Research Centre for Territory, Transports and Environment, Universidade do Porto, Faculdade de Engenharia, Rua Dr. Roberto Frias, s/ n, 4200-465 PORTO, Portugal

Resumo

Nesta comunicação apresentam-se os pressupostos, metodologia, resultados e conclusões de um estudo efetuado no âmbito da revisão do regime jurídico dos instrumentos de gestão do território. Visa quantificar e afetar socialmente a valorização do solo decorrente de decisões urbanísticas (“mais-valias”) que impliquem o acréscimo concreto de capacidade construtiva e/ou a alteração de usos do solo.

Propõe-se, assim, que sejam destinados a fins sociais 40% das mais-valias que decorrem da atribuição de um direito de construção superior ao índice médio de edificabilidade municipal. Neste sentido, apresenta-se uma metodologia de cálculo do valor médio abstracto desta edificabilidade, do valor médio concreto da edificabilidade decorrente de uma determinada operação urbanística, e das mais-valias correspondentes, bem como da respetiva percentagem destinada à afetação social, recorrendo a uma abordagem perequativa.

Esta nova abordagem dos instrumentos de fiscalidade sobre o território é especialmente importante no âmbito da atual crise - que afeta fortemente as finanças municipais - e o seu principal objetivo consiste em dotar os municípios de instrumentos que lhes permitam defender de uma forma auto-sustentada os interesses das suas populações. Insere-se na reflexão mais geral sobre o contributo das políticas públicas para o crescimento inteligente, sustentável e inclusivo preconizado na Agenda Europa 2020. No que se refere ao crescimento inteligente, na pesquisa aqui relatada propõe-se o recurso às modernas tecnologias digitais da sociedade da informação e comunicação no sentido da flexibilização e do aumento da eficiência no cálculo e aplicação dos instrumentos de planeamento urbano em geral, e deste em particular. No que toca ao crescimento sustentável, propõe-se a melhoria da eficiência na gestão dos recursos, clarificando as origens e aplicações de fundos municipais, e justificando a sustentabilidade económico-financeira das finanças municipais como condição necessária para a melhoria da qualidade e da eficiência dos serviços públicos disponibilizados pelos municípios, o que se articula diretamente com o crescimento inclusivo, já que se procura assegurar uma maior justiça e equidade na distribuição dos custos e benefícios resultantes das atividades de urbanização.

Nas conclusões e reflexões finais realça-se a importância desta metodologia perequativa a nível municipal, já que permite avaliar os benefícios e custos para os municípios decorrentes da aplicação deste novo instrumento de planeamento, clarificar as origens e as aplicações de fundos destinados à urbanização, quantificar - de forma justa, transparente e objetiva - os valores a cobrar aos promotores/construtores, de acordo com as mais-valias fundiárias resultantes de decisões de planeamento, e garantir uma maior justiça e equidade na distribuição de benefícios e custos resultantes da urbanização.

Palavras Chave: custos e benefícios da urbanização; mais-valias; perequação urbanística; sustentabilidade económico-financeira dos municípios

Abstract

This communication reports the assumptions, methodology, outcomes and conclusions of a study carried out within the scope of the revision of the juridical regime of the territorial management instruments, namely the Juridical Regime of Edification and Development, Municipal Master Plans and respective regulations, and other Laws that focus on territory. It aims at quantifying the increase in land values that accrue from urban development decisions (“surplus-values”) that involve concrete increases in building capacity and/or changes in land uses. These “surplus-values” should be assigned to social purposes, that is, to the achievement of the population’s general interest.

It is proposed that 40% of the surplus-values that accrue from the assignment of a building license higher than the municipal average building are directed to social aims.

So a methodology is developed to compute the average abstract value of this building capacity, and the average concrete value of specific urban development operations and corresponding surplus values, as well as of the respective percentage aimed at social purposes, through an equal development distribution approach.

This new assessment of the territorial tax instruments is especially relevant within the scope of the prevalent crisis – that strongly affects municipal finances – and its main goal consists in providing municipalities with the appropriate tools to fight for their population’s interests in a sustainable way. This inserts into an overall reflection on the contribution of public policies to smart, sustainable and inclusive development recommended in Europe 2020 Agenda. As far as smart growth is concerned, the research herein reported proposes the use of modern technology of the information and communication society in order to render more flexible and efficient the computation and application of urban planning instruments in general, and of this specific one, in particular. In what refers to sustainable growth, herein is proposed an improvement in urban resources’ management, clearing up the origins and applications of municipal funds, and justifying the economic and financial sustainability of municipal finances as a necessary condition to improve public services’ quality and efficiency, what straightly articulates with the inclusive growth, as more equity and justice are longed in the distribution of costs and benefits that accrue from development.

In the conclusions and final reflections the relevance of this equal development distribution methodology at the municipal level is stressed, as it assesses municipal benefits and costs that accrue from the application of this new tax planning instrument, it clears up the origins and applications of funds aimed at urban uses, it quantifies – in a fair, transparent and objective way – the values levied on promoters and builders, according to land surplus-values that result from planning decisions, assuring a more fair and equitable distribution of development benefits and costs among the whole population.

Keywords: urban development costs and benefits; surplus-values; equal development distribution; municipal economic and financial sustainability

1. Introdução

O objetivo da afetação social das mais-valias gerais atribuídas pelos planos consiste em fazer reverter a favor do interesse geral da população do Município a valorização do solo decorrente de decisões urbanísticas que impliquem um acréscimo concreto de capacidade construtiva e/ou a alteração de usos do solo - expressas no Plano Diretor Municipal, planos de urbanização, planos de pormenor, loteamentos, ou outros instrumentos de gestão territorial.

O estudo aqui apresentado desenvolve um novo instrumento de gestão urbanística que responde a este objetivo de afetação social de mais-valias, e assenta num racional de perequação urbanística a nível municipal. Visa assegurar uma maior sustentabilidade económico-financeira aos municípios no que se refere ao ordenamento do território, em geral, e aos usos do solo, em particular, assegurando uma compensação perequativa dentro de cada município. Procura, ainda, contribuir para uma maior transparência e equidade na distribuição dos benefícios e custos que resultam das decisões de planeamento, nomeadamente através da clarificação das origens e das aplicações de fundos destinados às atividades de urbanização. Visa, também, contribuir para a avaliação transparente, parametrização objetiva, e cobrança justa aos promotores/construtores dos benefícios resultantes das mais-valias fundiárias resultantes de decisões de planeamento; e para a garantia de uma maior justiça e equidade na distribuição de benefícios e custos resultantes da urbanização entre a população de cada Município e entre as populações dos diferentes Municípios.

A proposta aqui apresentada é aplicada, como estudo de caso, ao Município de Bragança, e consiste nos seguintes passos metodológicos: (a) determinação da

edificabilidade média abstrata municipal dos diferentes tipos de espaços urbanizados – dentro das categorias de solo urbanizado e solo cuja urbanização seja possível programar -, conforme estabelecido no respectivo Plano Diretor Municipal e documentos complementares; (b) determinação do valor médio/m² dos custos com a realização, manutenção e reforço de infraestruturas urbanísticas; (c) determinação do valor médio municipal da edificabilidade do solo; (d) cálculo do valor perequativo médio decorrente de diferentes tipologias de operações urbanísticas (especificando o contributo de cada um dos tipos de espaços urbanizados para esse valor); e, finalmente, (e) conclusões e reflexões finais.

2. Breve caracterização do Município de Bragança

O concelho de Bragança localiza-se no extremo nordeste de Portugal, na sua Região Norte, na sub-região de Alto Trás-os-Montes. Tem uma área de 1 173.9 Km² (14.4% da área da sub-região de Alto Trás-os-Montes e 5.5% da Região Norte) e 35 341 habitantes (INE, 2009-2012). Este município é limitado a norte e a leste pelas províncias espanholas de Ourense e Zamora, a sueste pelo município de Vimioso, a sudoeste pelo município de Macedo de Cavaleiros e a oeste pelo município de Vinhais (www.wikipedia.org; NEMUS, 2009; PLURAL, 2009), e é um dos maiores concelhos portugueses, sendo constituído por 49 freguesias (Figura I).



Figura I: Concelho de Bragança (Fonte: www.google.pt)

O Plano Diretor Municipal (PDM) de Bragança (DIÁRIO DA REPÚBLICA, 2010) é um instrumento de planeamento territorial que, com base na estratégia de desenvolvimento local, estabelece a estrutura espacial, a classificação do solo e as suas qualificações, bem como os seus parâmetros de ocupação, e as necessidades de equipamentos urbanos (CÂMARA MUNICIPAL DE BRAGANÇA, 2010b).

De acordo com o estabelecido no artigo 2º - Objetivos e estratégia -, os objetivos perseguidos neste PDM consistem em: (a) promover o desenvolvimento equilibrado do concelho, atendendo à sua grande diversidade territorial e à evolução ocorrida ao longo dos últimos anos; (b) articular o PDM com os restantes instrumentos

de gestão do território de ordem superior aplicáveis⁵³; (c) facilitar a aplicação e gestão do PDM e a sua articulação com outros planos em vigor; (d) adaptar o PDM às características específicas do concelho, corrigindo situações anómalas e adaptando-o à legislação em vigor; (e) proceder ao enquadramento da ocupação urbana em espaço rural, de acordo com as perspetivas de crescimento, e favorecendo o preenchimento dos espaços intersticiais; (f) defender e valorizar o património edificado em geral, e o património histórico e cultural, em particular; (g) apostar na diversificação florestal, condicionando as suas possíveis ocupações, bem como a ocupação de áreas urbanas rurais e isoladas; (h) preservar o ambiente e a paisagem; (i) definir um quadro normativo para os investimentos no concelho, especificando os investimentos públicos municipais e estatais, e (j) reestruturar a rede viária, em articulação com o traçado de novas infraestruturas viárias no ordenamento proposto.

A estratégia de desenvolvimento do concelho conducente à consecução destes objetivos traduz-se: (a) no reforço da imagem inovadora da cidade de Bragança, centrada no conceito de ecocidade e reforçando as suas potencialidades de pólo regional, elo de ligação internacional, centro comercial, de serviços, e de apoio às empresas; (b) na aposta na competitividade e a atratividade populacional das áreas rurais, através da disponibilização de infraestruturas e equipamentos, e da requalificação dos seus espaços públicos; e (c) na valorização do património natural, cultural e paisagístico, e na dinamização económica das potencialidades endógenas.

No que se refere à ocupação, uso e transformação do solo, e conforme especificado no capítulo III, o solo pode classificar-se em rural e urbano. Este último caracteriza-se por lhe serem reconhecidas potencialidades para o processo de urbanização e edificação, e inclui no perímetro urbano os terrenos urbanizados ou cuja

⁵³ Plano Setorial da Rede Natura 2000, Plano da Bacia Hidrográfica do Douro, Plano Regional de Ordenamento Florestal do Nordeste, e Plano de Ordenamento do Parque Natural de Montesinho, entre outros.

urbanização seja possível programar, bem como os solos afetos à estrutura ecológica urbana. De acordo com a secção I do capítulo 4º - Qualificação do solo urbano -, consideram-se dentro da categoria de solos urbanizados os espaços urbanizados de tipo I, II, III, IV, V e VI, espaços de equipamentos e espaços industriais. Na categoria de solos cuja urbanização seja possível programar, por seu turno, incluem-se as subcategorias de espaços a urbanizar de tipo I, II, III, IV e V, espaços para equipamentos, e espaços para a indústria.

Os espaços urbanizados de tipo I, II, III, IV, V e VI dentro da categoria de solos urbanizados, caracterizam-se pelo seu elevado nível de infra-estruturação e concentração de edificações, sendo este solo primordialmente destinado à construção (artigo 42º). Estes espaços localizam-se em áreas centrais e outros espaços homogéneos, que se caracterizam por uma elevada concentração de edificações, onde predominam as funções habitacionais, de comércio e de serviços, podendo ou não conter espaços intersticiais. A designação destes espaços corresponde à sua localização em diferentes aglomerados populacionais, e os índices de construção aplicáveis, bem como o número máximo de pisos permitido, estão sistematizados no Quadro I:

Quadro I: Regime de edificabilidade nos Espaços Urbanizados por tipologia de espaço

(Fonte: DIÁRIO DA REPÚBLICA, 2010)

Tipologias de Espaço	Aglomerados	Índice máximo de ocupação (%)	Índice máximo de utilização	Número máximo de pisos
Espaços Urbanizados de Tipo I	Bragança	60	4	6
Espaços Urbanizados de Tipo II	Bragança	-	-	3
Espaços Urbanizados de Tipo III	Izeda	40	0,8	3
Espaços Urbanizados de Tipo IV	Babe, Baçal, Coelhooso, França, Gimonde, Grijó de Parada, Nogueira/Couto, Outeiro, Parada, Paredes (Parada), Pinela, Quintanilha, Rabal, Rebordãos; Salsas, Santa Comba de Rossas, São Pedro de Sarracenos e Serapicos	40	0,6	2
Espaços Urbanizados de Tipo V	Alfaião, Avelada, Calvelhe, Carragosa, Carrazedo, Castrelos, Castro de Avelãs, Deilão, Donai, Espinhosela, Faílde, Formil (Gostei), Freixedelo (Grijó de Parada), Gondesende, Gostei, Macedo do Mato, Meixedo, Milhão, Mós, Oleiros (Gondesende), Paçó (Mós), Paradinha (Outeiro), Paradinha Nova, Parâmio, Pombares, Quinta das Carvas (Bragança - Santa Maria), Quintela Lampaças, Rebordainhos, Rio de Onor, Rio Frio, Sacoias (Baçal), Sanceriz (Macedo do Mato), São Julião, Sarzeda (Rebordãos), Sendas, Sortes, Vale de Nogueira (Salsas), Varge (Avelada) e Zoio	30	0,5	2
Espaços Urbanizados de Tipo VI	Restantes Aglomerados	30	0,4	2

De acordo com as definições constantes no artigo 5º, o índice de ocupação do solo é dado pelo quociente entre a área total de implantação ($\sum A_i$) e a área de solo (AS) a que o índice se refere, e exprime-se em percentagem $[(\sum A_i/AS) \times 100]$. O índice de utilização do solo, por sua vez, é dado pelo quociente entre a área total de construção ($\sum A_c$) e a área de solo (AS) a que o índice se refere $[(\sum A_c/AS)]$.

Os espaços a urbanizar de tipo I, II, III, IV e V na categoria dos solos cuja urbanização seja possível programar – também de acordo com a sua localização nos aglomerados – são constituídos pelas áreas que se prevê virem a adquirir características de espaços urbanizados, embora ainda não as possuam. Estes espaços destinam-se a diferentes ocupações e utilizações, nomeadamente habitação (com garagens e anexos), equipamentos e espaços verdes de utilização coletiva, comércio, serviços, estabelecimentos industriais de tipo 3, e atividades que sejam compatíveis com o uso dominante. A construção nova nestes espaços requer a aprovação de planos de pormenor, operações de loteamento ou unidades de execução. A

construção em prédios já existentes pressupõe a existência de arruamentos pavimentados, de infraestruturas urbanísticas, e de tratamento dos efluentes (artigo 52º). Os parâmetros de edificabilidade nestes espaços estão sistematizados no Quadro II:

Quadro II: Regime de edificabilidade nos Espaços a Urbanizar por tipologia de espaço
(Fonte: DIÁRIO DA REPÚBLICA, 2010)

Tipologia de Espaço	Aglomerados	Índice máximo de ocupação (%)	Índice máximo de utilização	Número máximo de pisos
Espaços a Urbanizar de Tipo I	Bragança	60	4	6
Espaços a Urbanizar de Tipo II	Bragança	60	2	4
Espaços a Urbanizar de Tipo III	Izeda	40	0,8	3
Espaços a Urbanizar de Tipo IV	Bragança, Gimonde, Parada, Rebordãos, São Pedro de Sarracenos e Santa Comba de Rosas	30	0,6	2
Espaços a Urbanizar de Tipo V	Quinta das Carvas (Bragança - Santa Maria), Rio Frio e Sarzeda (Rebordãos)	25	0,5	2

O PDM corrente aumentou em 26.6% a área de solo urbano (a que corresponde um aumento de 1 207.8 hectares) relativamente ao anterior PDM. Tal deveu-se a um maior rigor na delimitação dos espaços, à integração no perímetro urbano de construções que anteriormente lhe eram exteriores e de construções contíguas a este perímetro entretanto edificadas, à criação de novas zonas industriais ou à expansão das existentes, bem como à delimitação de espaços integrados na Estrutura Ecológica Urbana (NEMUS, 2009; PLURAL, 2009) (Quadro III):

Quadro III: Solo Urbano proposto no PDM em vigor (Fonte: PLURAL, 2009)

Subcategorias de espaço			Área (ha)		%
			Parcial	Total	
Solo urbanizado	Espaços urbanizados	Tipo I	384,8	2184,1	57,2%
		Tipo II	32,1		
		Tipo III	49,7		
		Tipo IV	593		
		Tipo V	616,8		
		Tipo VI	507,7		
	Espaços de equipamento			156,1	4,1%
Espaços de indústria			151,4	4,0%	
Solo cuja urbanização seja possível programar	Espaços urbanizados	Tipo I	2,3	382,8	10,0%
		Tipo II	49,4		
		Tipo III	12		
		Tipo IV	299,2		
		Tipo V	19,9		
	Espaços de equipamento			134,2	3,5%
Espaços de indústria			187,7	4,9%	
Estrutura ecológica urbana			622,5	16,3%	
Total de solo urbano			3818,8	100,0%	

3. Metodologia

Neste artigo propõe-se afetação social de 40% do valor das mais-valias gerais decorrentes da atribuição de um direito de construção superior ao valor médio da edificabilidade municipal.

De acordo com o plano de urbanização, plano de pormenor ou loteamento – recorrendo, se necessário, a cartografia digital - calculam-se os valores da edificabilidade média abstrata municipal e da edificabilidade média concreta numa dada unidade de execução ou área de intervenção decorrente de uma dada operação urbanística (pressupondo que já foi anteriormente efetuada a perequação entre os proprietários fundiários dentro dessa área). Estes valores resultam do quociente entre o somatório das áreas destinadas aos diferentes tipos de uso multiplicadas pelos respectivos índices de ocupação e de utilização (ponderadas pelas percentagens correspondentes), e a área total dos espaços urbanizados do município ou dessa unidade de execução ou área de intervenção, respetivamente. Estas edificabilidades são, depois, valoradas pelos valores patrimoniais tributários/m² de solo edificável destinado à urbanização – de acordo com a fórmula e os parâmetros previstos no Código do Imposto Municipal sobre Imóveis.

Propõe-se que a contribuição social aqui proposta incida (com uma percentagem de 40%) sobre a diferença entre o valor da edificabilidade concreta permitida numa determinada operação urbanística e o valor da edificabilidade média abstracta municipal (podendo esta percentagem ser ajustada por decisão da respetiva Assembleia Municipal).

3.1. Determinação da edificabilidade média abstrata municipal

A edificabilidade média abstracta municipal (que representa a área bruta expressa em m^2 que o Regulamento do Plano Diretor Municipal permite construir por m^2 de solo edificável) calcula-se a partir do quociente entre o somatório das áreas destinadas aos diferentes tipos de uso multiplicadas pelos respetivos índices de ocupação e de utilização (e ponderadas pela percentagem afeta a cada tipo de uso), e a área total edificável (de solo urbanizado e solo cuja urbanização seja possível programar) do Município.

Seguiu-se a seguinte metodologia na determinação da edificabilidade média municipal do Município de Bragança:

- Identificação dos diferentes tipos de solo destinados a espaços urbanizados dentro das categorias de solo urbanizado e solo cuja urbanização seja possível programar, definidas no Plano Diretor Municipal (NEMUS, 2009);
- Cálculo, para cada um destes tipos de usos previstos do solo, da edificabilidade máxima/ m^2 permitida pelo Plano Diretor Municipal [3], através do produto entre o índice máximo de ocupação [1] e o índice máximo de utilização [2];
- Para cada categoria de solo destinado a urbanização, determinação das percentagens correspondentes a cada tipo específico de uso [5], a partir do quociente entre as respetivas áreas previstas (ha) [4] e a área total dessa categoria de solo (ha) [6];
- Determinação do contributo de cada tipo de solo dentro de cada categoria [7] para a correspondente edificabilidade a partir do produto entre esta percentagem [5] e a respetiva edificabilidade [3];

- Identificação dos valores da edificabilidade correspondentes a cada uma destas categorias [8], a partir do somatório destes contributos individuais estendido a todos os tipos de solo dentro das categorias de solo urbanizado e de solo cuja urbanização seja possível programar.

3.2. Determinação dos custos com a realização, manutenção e reforço de infraestruturas urbanísticas

O valor médio anual dos custos/m² com a realização, manutenção e reforço de infraestruturas urbanísticas foi calculado através do quociente entre o montante orçamentado médio anual do investimento destinado a esta finalidade e a área bruta de construção média anual concluída, ponderado pela percentagem municipal de solo destinado a usos urbanos, constante do Plano Regional de Ordenamento do Território.

No cálculo do investimento médio anual começou por se efectuar o levantamento dos montantes de investimento orçamentado para os anos de 2009, 2010, 2011 e 2012⁵⁴ nas seguintes infraestruturas urbanísticas: arruamentos e estruturas viárias; sistemas de drenagem pública de águas residuais domésticas, industriais e pluviais (nomeadamente redes de coletores e instalações de tratamento de efluentes); iluminação pública; estacionamento público (incluindo estacionamento de superfície, parques subterrâneos, e terminais multimodais de transportes); e equipamentos de proximidade e espaços verdes. Embora os investimentos referentes ao saneamento e ao abastecimento de água tenham sido considerados na sua totalidade, apenas os investimentos em requalificação urbanística estritamente

⁵⁴ O valor médio dos custos com a realização, manutenção e reforço de infraestruturas urbanísticas foi determinado a partir dos valores dos investimentos e das áreas brutas de construção referentes a períodos de quatro anos, no sentido de evitar variações conjunturais.

adstritos aos arruamentos foram tomados em linha de conta. Em relação aos investimentos em protecção do ambiente e espaços verdes apenas se tomaram em consideração aqueles que traduzem espaços verdes de proximidade.

No sentido de calcular o valor da área bruta de construção anual o procedimento seguido consistiu em:

- Recolha nos Anuários Estatísticos da Região Norte de informação referente ao número total de edifícios concluídos [1] correspondentes quer a construções novas, quer a ampliações, alterações ou reconstruções (INE⁵⁵, 2009, 2010, 2011, 2012).
- Estimativa da área habitável total de construção para usos urbanos (m²), dada pelo produto entre o número de edifícios [1] e a área média habitável de cada edifício habitacional⁵⁶. Esta última área é estimada através do produto entre o número médio de pavimentos por edifício [2], o número médio de fogos por pavimento [3], o nº médio de divisões por fogo [4], e a superfície média habitável de cada divisão (expressa em m²) [5];
- A área bruta total de construção (m²) [6] resulta, assim, da divisão da área média habitável total por 0,65 atendendo a que, em média, a área habitável representa cerca de 65% da área bruta.

3.3. Determinação do valor médio municipal abstrato da edificabilidade do solo

Foi seguida a seguinte metodologia para calcular o valor médio/m² da edificabilidade do solo urbanizado e do solo cuja urbanização seja possível programar, considerando cada um dos tipos de espaços urbanizados especificados no Plano Diretor Municipal:

⁵⁵ A informação mais recente disponibilizada pelo Instituto Nacional de Estatística refere-se ao ano de 2011, razão pela qual – no sentido de determinar o valor médio anual baseado num período de quatro anos - se estimaram as áreas brutas de construção concluídas nos anos de 2008, 2009, 2010 e 2011.

⁵⁶ Partindo do pressuposto de que os estabelecimentos comerciais, escritórios ou outro tipo de serviços inseridos em áreas urbanas ocupam, em média, áreas equivalentes aos usos habitacionais.

- Levantamento das áreas (expressas em metros quadrados) afetas aos diferentes tipos de espaços urbanizados previstos no Plano Diretor Municipal [1];

- Cálculo da percentagem que as áreas afetas a cada tipo de espaço urbanizado (expressas em m^2) representam em relação à totalidade da área de solo urbanizado e de solo cuja urbanização seja possível programar [2];

- Cálculo dos Valores Patrimoniais Tributários⁵⁷ mínimo [17], máximo [18] e médio [19] por metro quadrado de solo edificável referentes aos usos do solo urbano e urbanizável permitidos pelo Regulamento do Plano Diretor Municipal, através da aplicação da fórmula constante do artigo 38º (Determinação do valor patrimonial tributário) do Código do Imposto Municipal sobre Imóveis. Este valor é dado pelo produto entre o valor de base dos prédios edificados e os coeficientes de ajustamento de áreas, de afectação, de localização, de qualidade e conforto, e de vetustez. O valor patrimonial tributário para cada tipo de uso do solo identificado no respectivo Plano Municipal de Ordenamento do Território é calculado da seguinte forma⁵⁸:

- O valor patrimonial tributário mínimo de solo edificável (€) [17] é dado pelo produto entre o valor de base dos prédios edificados [3], a área total [8] (dada pela soma da área bruta de construção com a área excedente à área de implantação), o coeficiente de ajustamento de áreas [9], o coeficiente de afectação [10], o coeficiente de localização mínimo

57 Estes valores baseiam-se na aplicação de legislação e de referências de valor fundiário atualmente em vigor, o que permite efetuar uma análise mais objetiva e imparcial dos valores cobráveis através instrumento de gestão urbanística que aqui é proposto.

⁵⁸ Utilizou-se o valor médio de construção de 482.4 €/m² conforme fixado na Portaria nº 424/2012, de 28 de Dezembro do Ministério das Finanças, para efeitos do artigo 39º do Código do IMI, para vigorar em 2013.

[11], o coeficiente de qualidade e conforto mínimo [13], e o coeficiente de vetustez (referente ao obras antigas) [16];

- O valor patrimonial tributário máximo de solo edificável (€) [18] é dado pelo produto entre o valor de base dos prédios edificados [3], a área total [8] (dada pela soma da área bruta de construção com a área excedente à área de implantação), o coeficiente de ajustamento de áreas [9], o coeficiente de afectação [10], o coeficiente de localização máximo [12], o coeficiente de qualidade e conforto máximo [14], e o coeficiente de vetustez (referente ao obras recentes) [15];

- O valor patrimonial tributário médio de solo edificável (€) [19] é dado pela média aritmética entre os valores patrimoniais tributários mínimo [17] e máximo [18] de solo edificável;

- Como os valores patrimoniais tributários se referem aos valores conjuntos do solo e edificações, para se obterem os valores do solo é necessário subtrair àqueles valores os custos de construção e os custos de infraestruturacão. No sentido da determinacão dos custos de infraestruturacão foi necessário converter a área bruta de construçã na área de solo que lhe corresponde, tendo-se seguido os seguintes passos:

- Estimacão da área de solo (m^2) [20] através da soma do quociente entre a área bruta de construçã (m^2) [6] e o número máximo de pisos permitido pelo regulamento do Plano Diretor Municipal [5] e a área excedente à área de implantaçã (m^2) [7];

- Determinacão dos custos de infraestruturacão (€) [21], dados pelo produto entre a área de solo [20] e os custos de infraestruturas por m^2 (determinados na secçã 2.2.);

- Cálculo dos custos de construção (€) [22], dados pelo produto entre a área bruta de construção e o valor de 482.4 €/m² fixado na Portaria nº 424/2012, de 28 de Dezembro do Ministério das Finanças, para efeitos de aplicação do artigo 39º do Código do IMI, para vigorar durante o ano de 2013;
- Determinação dos valores (€) mínimo [23], máximo [24], e médio [25] do solo, sendo o valor mínimo [23] dado pela diferença entre o valor patrimonial tributário mínimo [17], os custos de infraestruturação [21] e os custos de construção [22]; o valor máximo [24] dado pela diferença entre o valor patrimonial tributário máximo [18], os custos de infraestruturação [21] e os custos de construção [22]; e o valor médio dado pela média aritmética entre os dois valores anteriores;
- Cálculo valor médio da edificabilidade do solo (€/m²), de acordo com o Código do Imposto Municipal sobre Imóveis [26], para cada tipo de solo destinado a espaços urbanizados, através do quociente entre o valor médio do solo de acordo com o CIMI [25] e a área de solo homólogo [1];
- Finalmente, apuramento do contributo de cada tipo de solo destinado a espaços urbanizados para o valor médio municipal da edificabilidade do solo (€/m²) [27] a partir da ponderação do valor médio de cada tipo de solo [26] pela percentagem da sua área relativamente à totalidade do solo urbanizado e do solo cuja urbanização seja possível programar destinado a espaços urbanizados [2].

3.4. Cálculo do valor a afetar socialmente em diferentes operações urbanísticas

O contributo de cada tipo de solo destinado a espaços urbanizados (dentro das categorias de solo urbanizado e solo cuja urbanização seja possível programar) permite calcular os valores a afetar socialmente, usando como referência o preço por metro quadrado de solo com base na aplicação do Código do Imposto Municipal sobre Imóveis, de acordo com a seguinte metodologia:

- Identificação do valor de base dos prédios edificados, de acordo com o Código do Imposto Municipal sobre Imóveis [1];
- Identificação das edificabilidades dos diversos tipos de espaços urbanizados dentro das categorias de solo urbanizado e solo cuja urbanização seja possível programar [2] (determinado na secção 2.1.);
- Identificação do valor médio abstracto municipal da edificabilidade do solo (€/m^2), de acordo com o Código do Imposto Municipal sobre imóveis [3] (calculado na secção 2.3.);
- Cálculo do valor perequativo médio (€/m^2) [4], dado pela diferença entre o valor médio da edificabilidade do solo em cada um dos tipos de espaços urbanizados [3] e o contributo total de todos os tipos de espaços urbanizados para o valor da edificabilidade do solo (calculado na secção 2.3. proporcionalmente à área de cada tipo de solo relativamente à área total de solo destinado a usos urbanos que é, neste caso, de 61.14 €/m^2);

No sentido de determinar valores perequativos médios concretos a afetar socialmente consideraram-se alguns exemplos de operações urbanísticas que se inserem em tipologias de edificação e de loteamento (LEITÃO, 2012). Cada uma destas tipologias foi, por sua vez, subdividida em subtipologias de habitações unifamiliares, habitações multifamiliares, e habitações multifamiliares com comércio e serviços (que refletem diferentes tipos de usos). Mais especificamente, as tipologias analisadas e as respetivas áreas brutas de construção (ver Leitão, 2011) foram as seguintes (Quadro IV):

Quadro IV: Tipologias de operações urbanísticas consideradas neste estudo

Tipologias / Áreas brutas	Construção		Loteamento	
	Habitação	Comércio e serviços	Habitação	Comércio e serviços
Habitação unifamiliar	210 m ²		2 100 m ²	
Habitação multifamiliar	4 200 m ²		12 600 m ²	
Habitação multifamiliar e serviços	3 150 m ²	1 050 m ²	8 400 m ²	4 200 m ²

Para cada uma destas tipologias de operações urbanísticas determina-se, seguidamente, o valor perequativo total [6], dado pelo produto entre o valor perequativo médio/m² [4] e a respectiva área bruta de construção [5]:

- De acordo com a proposta aqui apresentada, 40% do valor perequativo total [7] deverá ser afeto a usos sociais;
- O contributo de cada tipo de solo urbanizado e de solo cuja urbanização é possível programar para o valor perequativo de cada operação urbanística [8] é proporcional ao peso da respetiva área em relação à área total correspondente.

4. Estudo de caso

Os quadros correspondentes ao cálculo das edificabilidades no solo urbanizado e no solo cuja urbanização seja possível programar no município de Bragança estão sistematizados nos Quadros V e VI:

Quadro V: Cálculo da edificabilidade do solo urbanizado no Município de Bragança

Subcategorias de espaço		Índice máximo de ocupação (%) [1]	Índice máximo de utilização (m ² /m ² de solo) [2]	Edificabilidade/m ² de solo [3]=[1]x[2]	Áreas afetas a cada tipo de uso (ha) [4]	Áreas afetas a cada tipo de uso (%) [5]=[4]/[6]	Edificabilidade do solo urbanizado [7]	
Solo urbanizado	Espaços urbanizados	Tipo I	0,6	4	2,4	384,8	17,6%	0,42
		Tipo II	0	0	0	32,1	1,5%	0,00
		Tipo III	0,4	0,8	0,32	49,7	2,3%	0,01
		Tipo IV	0,4	0,6	0,24	593	27,2%	0,07
		Tipo V	0,3	0,5	0,15	616,8	28,2%	0,04
		Tipo VI	0,3	0,4	0,12	507,7	23,2%	0,03
					2184,1 [6]	100,0%	0,57 [8]=Σ[7]	

Quadro VI: Cálculo da edificabilidade do solo cuja urbanização seja possível programar no Município de Bragança

Subcategorias de espaço		Índice máximo de ocupação (%) [1]	Índice máximo de utilização (m ² /m ² de solo) [2]	Edificabilidade/m ² de solo [3]=[1]x[2]	Áreas afetas a cada tipo de uso (ha) [4]	Áreas afetas a cada tipo de uso (%) [5]=[4]/[6]	Edificabilidade do solo cuja urbanização seja possível programar [7]	
Solo cuja urbanização seja possível programar	Espaços urbanizados	Tipo I	0,6	4	2,4	2,3	0,6%	0,01
		Tipo II	0,6	2	1,2	49,4	12,9%	0,15
		Tipo III	0,4	0,8	0,32	12	3,1%	0,01
		Tipo IV	0,3	0,6	0,18	299,2	78,2%	0,14
		Tipo V	0,25	0,5	0,125	19,9	5,2%	0,01
					382,8 [6]	100,0%	0,33 [8]=Σ[7]	

O montante anual médio dos investimentos do Município de Bragança com a realização, manutenção e reforço de infraestruturas urbanísticas ascendeu a 5 980 625 € (Quadro VII):

Quadro VII: Investimentos afetos à realização, manutenção e reforço de infraestruturas urbanísticas do Município de Bragança (Fonte: CÂMARA MUNICIPAL DE BRAGANÇA, 2007, 2008, 2009, 2010a)

Investimentos referentes à realização, manutenção e reforço de infraestruturas urbanísticas	2009	2010	2011	2012
Arranjos nos arruamentos da cidade	25.000,0	20.000,0	700.000,0	150.000,0
Infraestruturas de reconversão urbanística da zona do forte de S. João de Deus	500,0			
Passeios diversos na cidade	5.000,0	5.000,0	5.000,0	5.000,0
Reconversão da Av. João da Cruz e outras ruas	500,0	5.000,0	5.000,0	1.000,0
Remodelação da Av. Cidade de Zamora e Av. Do Sabor	500,0	5.000,0		
Duplicação da Av. General Humberto Delgado desde a escola Abade de Baçal à circular interior	2.100.000,0	400.000,0	5.000,0	1.000,0
Construção do acesso poente desde a circular interior à Av. Abade de Baçal	500,0	5.000,0	5.000,0	1.000,0
Construção de ciclovia na zona envolvente do IPB	1.600.000,0	1.800.000,0	500.000,0	100.000,0
Requalificação de acessos urbanos nas aldeias	25.000,0	5.000,0	5.000,0	5.000,0
Requalificação dos largos nas aldeias	120.000,0			
Execução de infraestruturas do loteamento de S. Tiago - 1ª Fase	450.000,0	50.000,0	20.000,0	1.000,0
Repavimentação dos bairros da cidade	1.000.000,0	500.000,0	50.000,0	25.000,0
Passeios diversos na cidade	80.000,0	300.000,0	50.000,0	20.000,0
Requalificação da Rua Central de Izeda		5.000,0	5.000,0	1.000,0
Construção da ciclovia - 2ª fase - ligação ao CCV		30.000,0	895.000,0	200.000,0
Construção da ciclovia da Mãe d'Água		200.000,0	530.000,0	200.000,0
Construção da Praça Nova da Mãe d'Água		100.000,0	400.000,0	200.000,0
Repavimentação da Av. Abade de Baçal e bairro novecentista				60.000,0
Repavimentação das ruas da zona industrial	500,0			
Construção da circular interior - troço de ligação à avenida Abade de Baçal				350.000,0
SANEAMENTO	523.500,0	430.000,0	585.000,0	1.791.000,0
ABASTECIMENTO DE ÁGUA	254.000,0	410.000,0	410.000,0	209.000,0
PROTEÇÃO DO MEIO AMBIENTE E CONSERVAÇÃO DA NATUREZA			130.000,0	
Ajardinamento de espaços diversos no concelho	30.000,0	30.000,0		31.000,0
Aquisição de equipamento e manutenção urbana	10.000,0	30.000,0		30.000,0
Proteção dos aglomerados urbanos	1.000,0	5.000,0		1.000,0
Parque verda da Coxa	500,0	20.000,0		
ILUMINAÇÃO PÚBLICA	145.000,0	110.000,0	110.000,0	47.500,0
Construção de infraestruturas na zona industrial	205.000,0	10.000,0	10.000,0	1.000,0
Conservação da rede viária municipal	85.000,0	30.000,0	40.000,0	35.000,0
Pavimentações diversas	150.000,0	550.000,0	100.000,0	50.000,0
Sinalização da rede viária municipal - sinalização direcional e informativa	5.000,0	5.000,0	75.000,0	10.000,0
Sinalização urbana	25.000,0	20.000,0	50.000,0	10.000,0
Manutenção da rede viária urbana - sinalização e pintura	125.000,0	30.000,0	30.000,0	20.000,0
Construção do pontão no CM sobre o Rio Fervença		30.000,0	20.000,0	1.000,0
Construção da ponte internacional na petisqueira sobre o Rio Maçãs	55.000,0			
Pavimentação das vias municipais	1.271.000,0		15.000,0	3.000,0
Pavimentação a cubos de granito em várias aldeias	880.000,0		30.000,0	1.000,0
Beneficiação e pavimentação das vias municipais	100.000,0		435.000,0	147.000,0
Beneficiação, alargamento e pavimentação das vias municipais			366.000,0	40.000,0
Manutenção de parques de estacionamento		25.000,0		5.000,0
Terraplanagem e alargamento de vias	150.000,0			
Estacionamento	1.500,0			
TOTAL	9.424.000,0	5.165.000,0	5.581.000,0	3.752.500,0
Investimento médio anual (€)		5.980.625		

(unidade: euros)

Considera-se que a área bruta total de construção concluída em cada ano se refere à área total de solo do Município destinado a usos urbanos, o que representa 70.4% da sua área total (de acordo com o Plano Municipal de Ordenamento do Território). O valor anual médio/m² dos custos com a manutenção, realização e reforço de infraestruturas urbanísticas [8] corresponde, assim, a 70,4% do quociente entre o investimento municipal médio anual (expresso em euros) [7] e a área bruta média anual de construção [9] (Quadro VIII):

Quadro VIII: Cálculo do valor médio anual/m² dos custos com a manutenção, realização e reforço de infraestruturas urbanísticas realizadas pelo Município de Bragança nos anos de 2008, 2009, 2010 e 2011 (Fonte: INE, 2009, 2010, 2011, 2012)

	2008	2009	2010	2011	Total	Média anual
Nº total de edifícios concluídos [1]	240	184	120	132	676	169
Pavimentos por edifício (nº) [2]	2,55	2,40	2,60	2,40	9,95	2,49
Fogos por pavimento (nº) [3]	0,64	0,80	0,80	0,70	2,94	0,74
Divisões por fogo (nº) [4]	5,47	5,40	4,90	5,30	21,07	5,27
Superfície média habitável das divisões (m ²) [5]	20,04	19,90	19,70	20,80	80,44	20,11
Área bruta total de construção (m ²) [6]	66.054,6	58.405,3	37.067,5	37.610,5	199.138	49.784 [9]
Investimento médio anual (€) [7]	5.980.625					
Valor anual médio dos custos com a manutenção, realização e reforço de infraestruturas urbanísticas [8]=70,4%x[7]/[9]	84,6					

A análise dos valores referentes ao custo médio com a realização, manutenção e reforço de infraestruturas urbanísticas permite apurar um valor de 84.6 €/m², o que evidencia um forte investimento em infraestruturas que traduz uma aposta no desenvolvimento a nível de todo o concelho (sobretudo nas povoações menos desenvolvidas, e com níveis mais baixos de construção).

Sistematizam-se no Quadro IX os cálculos conducentes ao valor médio municipal abstrato da edificabilidade do solo destinado a usos urbanos – espaços urbanizados nas categorias de solo urbanizado e solo cuja urbanização seja possível programar - no Município de Bragança -, que ascende a 61.14 €/m²:

Quadro IX: Cálculo do valor da edificabilidade média abstrata do município de Bragança (Fonte: autora)

Tipos de solo	Solo urbanizado						Solo cuja urbanização seja possível programar				
	Espaços urbanizados						Espaços urbanizados				
	Tipo I	Tipo II	Tipo III	Tipo IV	Tipo V	Tipo VI	Tipo I	Tipo II	Tipo III	Tipo IV	Tipo V
Áreas afetadas a cada tipo de espaço (m ²) [1]	3.848.000	321.000	497.000	5.930.000	6.168.000	5.077.000	23.000	494.000	120.000	2.992.000	199.000
% de áreas afetadas a cada tipo de espaço (m ²) [2]	14,99%	1,25%	1,94%	23,10%	24,03%	19,78%	0,09%	1,92%	0,47%	11,66%	0,78%
Valor base dos prédios edificados (€/m ²) [3]	603	603	603	603	603	603	603	603	603	603	603
Edificabilidade do solo urbano (m ² de área bruta/m ²)	0,42	0,00	0,01	0,07	0,04	0,03	0,01	0,15	0,01	0,14	0,01
Número máximo de pisos [5]	6	3	3	2	2	2	6	4	3	0	2
Área bruta de construção (m ²) [6]	9.235.200	0	159.040	1.423.200	925.200	609.240	55.200	592.800	38.400	538.560	24.875
Área excedente à área de implantação (m ²) [7]	230.880	0	3.976	35.580	23.130	15.231	1.380	14.820	960	13.464	622
Área total (m ²) [8]=[6]+[7]	9.466.080	0	163.016	1.458.780	948.330	624.471	56.580	607.620	39.360	552.024	25.497
Coefficiente de ajustamento de áreas [9]	0,85	0,85	0,85	0,85	0,85	0,85	0,85	0,85	0,85	0,85	0,85
Coefficiente de afetação [10]	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
Coefficiente de localização mínimo [11]	0,35	0,35	0,35	0,35	0,35	0,35	0,35	0,35	0,35	0,35	0,35
Coefficiente de localização máximo [12]	1,3	1,3	1,3	1,3	1,3	1,3	1,3	1,3	1,3	1,3	1,3
Coefficiente de qualidade e conforto mínimo [13]	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5
Coefficiente de qualidade e conforto máximo [14]	1,7	1,7	1,7	1,7	1,7	1,7	1,7	1,7	1,7	1,7	1,7
Coefficiente de vetustez (obras recentes) [15]	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
Coefficiente de vetustez (obras antigas) [16]	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4
valor patrimonial tributário mínimo (€) [17]=[3]x[7]x[9]x[10]x[11]x[13]x[16]	339.628.751	0	5.848.770	52.338.838	34.024.658	22.405.083	2.030.006	21.800.494	1.412.178	19.805.793	914.790
Valor patrimonial tributário máximo (€) [18]=[3]x[8]x[9]x[10]x[12]x[14]x[15]	10.722.564.862	0	184.654.010	1.652.411.893	1.074.207.057	707.360.470	64.090.175	688.272.745	44.584.469	625.297.182	28.881.215
Valor patrimonial tributário médio (€)	5.531.096.807	0	95.251.390	852.375.365	554.115.857	364.882.777	33.060.090	355.036.619	22.998.324	322.551.487	14.898.003
Área de solo (m ²) [20]=[6]x[5]+[7]	1.539.200	0	53.013	711.600	462.600	304.620	9.200	148.200	12.800	-	12.438
Custos de infraestruturação (€) [21]=[20]xcustos de infraestruturação/m ²	130.216.320	0	4.484.928	60.201.360	39.135.960	25.770.852	778.320	12.537.720	1.082.880	-	1.052.213
Custos de construção (€) [22]=[6]xcustos de construção/m ²	4.455.060.480	0	76.720.896	686.551.680	446.316.480	293.897.376	26.628.480	285.966.720	18.524.160	259.801.344	11.999.700
Valor mínimo do solo, de acordo com o CIMI (€) [23]=[17]-[21]-[22]	-4.245.648.049	0	-75.357.054	-694.414.202	-451.427.782	-297.263.145	-25.376.794	-276.703.946	-18.194.862	19.805.793	-12.137.123
Valor máximo do solo, de acordo com o CIMI (€) [24]=[18]-[21]-[22]	6.137.288.062	0	103.448.186	905.658.853	588.754.617	387.692.242	36.683.375	389.768.305	24.977.429	625.297.182	15.829.303
Valor médio do solo, de acordo com o CIMI (€) [25]=[23]+[24]/2	945.820.007	0	14.045.566	105.622.325	68.663.417	45.214.549	5.653.290	56.532.179	3.391.284	322.551.487	1.846.090
Valor médio da edificabilidade solo, de acordo com o CIMI (€/m ²) [26]=[25]/[1]	245,8	0,0	28,3	17,8	11,1	8,9	245,8	114,4	28,3	107,8	9,3
Contributo para o valor médio municipal da edificabilidade do solo (€/m ²) [27]=[2]x[26]	36,85	0,00	0,55	4,11	2,67	1,76	0,22	2,20	0,13	12,57	0,07

Os valores perequativos médios obteníveis pelo município potencialmente cobráveis nas diferentes operações urbanísticas em estudo – destinados a afetação social - estão sistematizados no Quadro X:

Quadro X: Determinação dos valores perequativos médios a afetar socialmente decorrentes de diferentes operações urbanísticas no município de Bragança (Fonte: autora)

Tipos de solo	Solo urbanizado							Solo cuja urbanização seja possível programar					Total global	
	Espaços urbanizados							Espaços urbanizados						
	Tipo I	Tipo II	Tipo III	Tipo IV	Tipo V	Tipo VI	Total	Tipo I	Tipo II	Tipo III	Tipo IV	Tipo V		Total
Valor base dos prédios edificados (€) [1]	603	603	603	603	603	603		603	603	603	603	603		
Edificabilidade do solo urbano (m ² de área bruta/m ² de solo) [2]	0,42	0,00	0,01	0,07	0,04	0,03		0,01	0,15	0,01	0,14	0,01		
Valor médio municipal da edificabilidade do solo, de acordo com o CIMI (€/m ²) [3]	245,80	0,00	28,26	17,81	11,13	8,91		245,80	114,44	28,26	107,80	9,28		
Valor perequativo médio/m ² (€/m ²) [4]= [3]x[6]x[14]	184,66	-61,14	-32,88	-43,33	-50,01	-52,23		184,66	53,30	-32,88	46,67	-51,86		
Habituação unifamiliar - construção	Área bruta de construção (m ²) [5]							210						
	Valor perequativo médio (€) [6]= [4]x[5]							-38.778						
	40% do valor perequativo médio (€) [7]=0,4x[6]							-15.511						
	Contributo para o valor perequativo total [8]							11.597						
Habituação multifamiliar - construção	Área bruta de construção (m ²) [5]							4.200						
	Valor perequativo médio (€) [6]= [4]x[5]							775.562						
	40% do valor perequativo médio (€) [7]=0,4x[6]							-310.225						
	Contributo para o valor perequativo total [8]							231.948						
Habituação multifamiliar e serviços - construção	Área bruta de construção (m ²) [5]							4.200						
	Valor perequativo médio (€) [6]= [4]x[5]							775.562						
	40% do valor perequativo médio (€) [7]=0,4x[6]							-310.225						
	Contributo para o valor perequativo total [8]							231.948						
Loteamento - habitações unifamiliares	Área bruta de construção (m ²) [5]							2.100						
	Valor perequativo médio (€) [6]= [4]x[5]							387.781						
	40% do valor perequativo médio (€) [7]=0,4x[6]							-155.112						
	Contributo para o valor perequativo total [8]							115.974						
Loteamento - habitações multifamiliares	Área bruta de construção (m ²) [5]							12.600						
	Valor perequativo médio (€) [6]= [4]x[5]							2.326.686						
	40% do valor perequativo médio (€) [7]=0,4x[6]							-930.675						
	Contributo para o valor perequativo total [8]							695.843						
Loteamento - habitações e serviços	Área bruta de construção (m ²) [5]							12.600						
	Valor perequativo médio (€) [6]= [4]x[5]							2.326.686						
	40% do valor perequativo médio (€) [7]=0,4x[6]							-930.675						
	Contributo para o valor perequativo total [8]							695.843						
							636.687						41.104	

A análise dos resultados obtidos permite concluir que estes valores perequativos a cobrar pelo município em cada uma das tipologias de operações urbanísticas consideradas (representativas das operações urbanísticas em geral) assumem valores potencialmente importantes, especialmente nos solos urbanizados. Estes montantes – que resultam das “mais-valias” decorrentes de decisões no âmbito do planeamento municipal – permitem aumentar a sustentabilidade económico-financeira do município, em especial na esfera económico-social já que se destinam a usos que permitem melhorar a qualidade de vida da população municipal.

5. Conclusões e reflexões finais

A cobrança do valor perequativo médio proposto neste artigo permite:

- Reforçar as finanças municipais e suportar a sustentabilidade económico-financeira dos Municípios;
- Clarificar as origens e as aplicações de fundos municipais decorrentes do desenvolvimento de atividades de urbanização, e quantificar objetivamente os valores concretos das contribuições assim obteníveis;
- Avaliar de forma transparente e com base numa parametrização objetiva, as diferenças entre os valores das edificabilidades concretas de determinadas operações urbanísticas e a edificabilidade média abstracta municipal, isto é, as “mais-valias” geradas pelas operações urbanísticas e pelas decisões de planeamento municipal relativamente ao valor médio municipal;
- Assegurar que estas “mais-valias” revertem em favor do interesse geral da população e não de interesses privados específicos;
- Simplificar o cálculo destas “mais-valias”, favorecendo a sua articulação com cartografia digitalizada;
- Assegurar uma maior justiça equitativa entre toda a população de um dado município na distribuição de benefícios e de encargos decorrentes dos processos de urbanização;

Este novo instrumento de gestão territorial é de carácter geral, aplicável a todos os Municípios portugueses, e baseia-se em informação e metodologias que permitem a comparação intermunicipal.

Além disso, insere-se nos objetivos de desenvolvimento sustentável preconizados na Agenda Europa 2020, já que:

- Promove o desenvolvimento inteligente, pois recorre às modernas tecnologias digitais da sociedade da informação e comunicação no sentido de flexibilizar e aumentar a eficiência decorrente da aplicação dos instrumentos de planeamento urbano;
- Promove o desenvolvimento sustentável, pois propõe uma maior eficiência na gestão dos recursos, clarificando as origens e aplicações de fundos municipais, e justificando a sustentabilidade económico-financeira das finanças municipais como condição necessária para a melhoria da qualidade e da eficiência dos serviços públicos disponibilizados pelos municípios;
- Promove o desenvolvimento inclusivo, pois procura assegurar uma maior justiça e equidade na distribuição dos custos e benefícios resultantes das atividades de urbanização.

6. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

CÂMARA MUNICIPAL DE BRAGANÇA - Plano Plurianual de Investimentos 2008, 2007.
www.cm-braganca.pt

CÂMARA MUNICIPAL DE BRAGANÇA - Plano Plurianual de Investimentos 2009, 2008.
www.cm-braganca.pt

CÂMARA MUNICIPAL DE BRAGANÇA - Plano Plurianual de Investimentos 2010, 2009.
www.cm-braganca.pt

CÂMARA MUNICIPAL DE BRAGANÇA - Plano Plurianual de Investimentos 2011, 2010a.
www.cm-braganca.pt

CÂMARA MUNICIPAL DE BRAGANÇA - Regulamento do Plano Director Municipal de Bragança, 2010b. www.cm-braganca.pt

DIÁRIO DA REPÚBLICA - Aviso nº 12248-A/2010, de 18 de Junho (Aprovação Final do Plano Director Municipal de Bragança), 2010c.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTATÍSTICA, I. P. - Anuário Estatístico da Região Norte 2008, Lisboa. Portugal, 2009. www.ine.pt

INSTITUTO NACIONAL DE ESTATÍSTICA, I. P. - Censos 2011 XV recenseamento geral da população, V recenseamento geral da habitação, Lisboa, Portugal, 2009-2012. www.ine.pt

INSTITUTO NACIONAL DE ESTATÍSTICA, I. P. - Anuário Estatístico da Região Norte 2009, Lisboa. Portugal, 2010. www.ine.pt

INSTITUTO NACIONAL DE ESTATÍSTICA, I. P. - Anuário Estatístico da Região Norte 2010, Lisboa. Portugal, 2011. www.ine.pt

INSTITUTO NACIONAL DE ESTATÍSTICA, I. P. - Anuário Estatístico da Região Norte 2011, Lisboa. Portugal, 2012. www.ine.pt

LEITÃO, Dinis - Taxas e Procedimentos Sustentáveis em Operações Urbanísticas, Tese de Doutoramento, Universidade do Minho, Escola de Engenharia, 2011.

NEMUS, Gestão e Requalificação Ambiental, Lda. - Avaliação Ambiental da 1ª Revisão do Plano Director Municipal de Bragança, Volume I – Resumo Não Técnico, Câmara Municipal de Bragança, Bragança, Portugal, 2009.

PLURAL - 1ª Revisão do Plano Director Municipal de Bragança – Relatório. Volume II. Janeiro de 2009. Câmara Municipal de Bragança, Bragança, 2009.

www.google.pt

www.wikipedia.org

Valorização energética de biomassa e uso sustentável da floresta

Biomass to energy and sustainable use of forest

Myriam Lopes⁽¹⁾, Sandra Rafael⁽²⁾, Luís Tarelho⁽³⁾, Isabel Ribeiro⁽⁴⁾, Ana Miranda⁽⁵⁾,
Carlos Borrego⁽⁶⁾

⁽¹⁾ myr@ua.pt, CESAM, Departamento de Ambiente e Ordenamento, Universidade de Aveiro, Portugal.

⁽²⁾ sandra.rafael@ua.pt, CESAM, Departamento de Ambiente e Ordenamento, Universidade de Aveiro, Portugal.

⁽³⁾ ltarelho@ua.pt, CESAM, Departamento de Ambiente e Ordenamento, Universidade de Aveiro, Portugal.

⁽⁴⁾ ilavrador@ua.pt, CESAM, Departamento de Ambiente e Ordenamento, Universidade de Aveiro, Portugal.

⁽⁵⁾ miranda@ua.pt, CESAM, Departamento de Ambiente e Ordenamento, Universidade de Aveiro, Portugal.

⁽⁶⁾ cborrego@ua.pt, CESAM, Departamento de Ambiente e Ordenamento, Universidade de Aveiro, Portugal.

Resumo

A produção de energia a partir de fontes renováveis assume grande importância geo-estratégica e está em consonância com o objectivo da política energética comunitária de redução da dependência do petróleo. O aumento no recurso a fontes de energia renováveis irá igualmente contribuir para atingir os compromissos assumidos no âmbito do Protocolo de Quioto e da estratégia europeia de redução das emissões de gases com efeito de estufa (GEE) e combate às alterações climáticas, cujas medidas são concretizadas em Portugal pelo Plano Nacional para as Alterações Climáticas (PNAC). É neste contexto que surge o incentivo à valorização energética da biomassa florestal para produção de energia térmica e eléctrica, facto também contemplado na Estratégia Nacional para as Florestas. No entanto, os ecossistemas florestais são complexos, responsáveis por um conjunto de processos ecológicos que proporcionam condições ambientais e paisagísticas específicas, sendo, pela sua natureza, espaços multifuncionais, onde podemos encontrar um mosaico de funções diversificado, pelo que garantir a sua proteção é fundamental.

Palavras-chave: **Biomassa Florestal, Energia, Desenvolvimento Sustentável.**

Abstract

The production of energy from renewable sources assumes great geo-strategic importance and is in line with the objective of EU energy policy to reduce dependence on oil. The increased use of renewable energy sources will also contribute to achieving the commitments under the Kyoto Protocol to reduce emissions of greenhouse gases (GHG), whose measures are implemented in Portugal by the National Climate Change (PNAC). It is in this context that arises the incentive for energetic valorization of forest

biomass for heat and power, a fact also contemplated in the National Strategy for Forests. However, forest ecosystems are complex and responsible for a set of ecological processes which provide environmental and landscape specific conditions, being, by their nature, multifunctional spaces where we can find a mosaic of diversified functions. As result, ensure the forest protection is fundamental.

Keywords: Forest Biomass, Energy, Sustainable Development.

1. Introdução

Face à dependência energética externa da Europa, e com vista a diminuir a emissão de gases com efeito de estufa (GEE), a União Europeia (UE), bem como os Estados Membros, têm trabalhado no sentido de se tornarem energeticamente mais eficientes e ambientalmente mais eficazes. Insere-se neste objetivo a Diretiva 2009/28/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de abril de 2009, relativa à promoção da utilização de energia proveniente de fontes renováveis, que obriga cada Estado-membro a aprovar e notificar à Comissão um plano nacional de ação para as energias renováveis. O Decreto-Lei n.º 141/2010, de 31 de dezembro, que transpôs parcialmente a referida Diretiva, estabeleceu as metas nacionais para a utilização de energia proveniente de fontes renováveis, no consumo final bruto de energia e no consumo energético nos transportes em 2020, correspondentes a 31% e a 10%, respetivamente, e que são assumidas no Plano Nacional de Ação para as Energias Renováveis (PNAER). O eixo das Energias Renováveis refere o cumprimento dos compromissos assumidos por Portugal no contexto das políticas europeias de combate as alterações climáticas, permitindo que, em 2020, 59,6% da eletricidade produzida tenha origem em fontes de energia renováveis (FER) [1].

O PNAER 2020, revisto recentemente (Resolução do Conselho de Ministros nº20/2013, de 10 de Abril), vem reforçar o papel da biomassa, estimulando o desenvolvimento da utilização energética da biomassa florestal, em particular para aquecimento ambiente e águas quentes sanitárias (AQS), nos setores doméstico e nos

serviços públicos. Este plano reitera o valor anteriormente apontado para a biomassa, dando prioridade à instalação efetiva da potência já atribuída, integrando mecanismos de flexibilidade na concretização dos projetos, assim como na aprovação de medidas de promoção da produção da biomassa florestal, assegurando a satisfação das necessidades de consumo nas centrais já instaladas e a instalar [2]. Neste contexto, o aproveitamento da biomassa florestal para fins energéticos é considerado uma medida fundamental do ponto de vista dos benefícios ambientais esperados, em particular na redução das emissões de GEE, devido às suas múltiplas aplicações: produção de electricidade, de calor e nos transportes.

Um outro aspeto positivo prende-se com o desenvolvimento rural, criação de emprego e economia local/regional. As zonas rurais, de um modo geral, caracterizam-se por terem uma população cada vez mais envelhecida, com um débil ou nulo crescimento populacional, associadas às fracas oportunidades de emprego. Assim, nos meios rurais, é fundamental a aposta nos recursos endógenos como forma de criação de riqueza, cumprindo-se os três grandes objetivos da sustentabilidade: coesão social, desenvolvimento económico e proteção do ambiente.

No entanto, alguns estudos sugerem que o aumento da utilização da biomassa florestal para fins energéticos poderá provocar alterações do uso do solo e de emissões de outros poluentes para a atmosfera para além dos GEE, como resultado das actividades e operações que constituem a Cadeia de Valorização Energética da Biomassa (CVEB). Neste sentido, o presente trabalho pretende analisar os impactos da promoção da BFR para produção de energia elétrica e térmica nas valências da floresta nacional.

2. Caracterização da fileira florestal

2.1. A política florestal nacional na valorização da biomassa

Durante o século XX, o setor florestal português teve um desempenho surpreendente. No Continente a área de espaços florestais arborizados aumentou expressivamente, sobretudo devido ao sobreiro e pinheiro bravo até à década de 70 e ao eucalipto desde a década de 50, atingindo em 1995 um valor máximo de 3,3 milhões de hectares. Processos equivalentes mas de dimensão desigual ocorreram nos Açores e Madeira, onde só a arborização de baldios pelo Estado representou, desde a década de 50 até ao meio da década de 70, cerca de 28 mil hectares e 17 mil hectares, respetivamente [3]. Cumulativamente, para além da ação do Estado, a evolução da área florestal ficou associada à crescente valorização que os proprietários florestais e a sociedade em geral têm vindo a reconhecer à floresta em comparação com outros usos de solo alternativos, em particular em relação aos matos (ou incultos) e, posteriormente, em relação à própria agricultura.

O uso florestal do solo representa hoje o uso dominante em Portugal continental, ocupando 35,4% do território (cerca de 3,15 milhões de hectares). Esta percentagem coloca Portugal na média dos 27 países da União Europeia (37,6% [4]). Note-se que as áreas de uso florestal incluem as superfícies arborizadas (correspondente aos designados povoamentos florestais) e as superfícies temporariamente desarborizadas (superfícies ardidas, cortadas e em regeneração), para as quais se prevê a recuperação do seu coberto arbóreo no curto prazo. A área ocupada por espécies resinosas corresponde a 31% da floresta portuguesa, sendo a restante (69%) ocupada por espécies folhosas. Ao nível da superfície florestal, a espécie dominante é o eucalipto, abrangendo uma área de 812 mil ha (26%), seguida do sobreiro (737 mil ha; 23%) e do pinheiro-bravo (714 mil ha; 23%) [5].

Sendo um dos ecossistemas terrestres com maior diversidade, as florestas apresentam uma multifuncionalidade através do desempenho de funções sociais,

económicas e ambientais múltiplas e inter-relacionadas, frequentemente ao mesmo tempo e no mesmo local. O aproveitamento da biomassa gerada na floresta em resultado da execução das ações de instalação, gestão e extração de produtos florestais, constitui um importante contributo para o incremento da taxa de utilização de FER em Portugal, facto consignado no PNAER, que apresenta um conjunto de medidas de estímulo ao seu desenvolvimento, em particular no apoio aos equipamentos de biomassa para aquecimento ambiente e AQS nos setores doméstico e nos serviços públicos, devendo ser encontradas fontes de financiamento adequadas, nomeadamente junto dos fundos de apoio existentes e no âmbito da negociação do futuro quadro de programação para 2014 -2020 [1]. Também a Estratégia Nacional para as Florestas (ENF), enquanto instrumento de planeamento sectorial nacional para o setor florestal, reconheceu a importância que o setor representa para o desenvolvimento do país, destacando o valor dos recursos florestais para a sociedade nas suas diversas funções e valências económicas, sociais e ambientais.

A integração dos aspetos da valorização energética na definição da política florestal do país passa pelas estruturas de prevenção e combate aos incêndios florestais (Plano Nacional de Defesa da Floresta Contra Incêndios (PNDFCI)), e pela concretização territorial das várias funções do espaço florestal. A execução das operações de instalação, gestão e exploração florestal, e ainda de aproveitamento de madeira sem valor comercial, tem a vantagem de poder contribuir para a diminuição do risco de ocorrência de incêndios florestais, através da redução do material combustível existente nas florestas (medidas de silvicultura preventiva). Ao nível do PNDFCI é proposto, para além do apoio à utilização da biomassa florestal em centrais termoeléctricas, a realização de uma discriminação positiva desta atividade fora da área de influência das centrais, desde que o material consumido seja biomassa florestal proveniente da gestão de combustíveis, no âmbito das medidas de silvicultura preventiva e da exploração florestal (instalação, condução e extração). É ainda de

salientar o facto de os grandes contributos para a valorização da biomassa florestal, poderem ser dados nas regiões onde o Conselho Nacional de Reflorestação intervém, nomeadamente através da definição de uma adequada rede de infraestruturas ao nível da paisagem, passando pela implementação de faixas de redução de combustível e, posteriormente, pela sua manutenção [3].

Ainda a nível ambiental, a ENF destaca o papel da floresta na mitigação das alterações climáticas, nomeadamente como sumidouros de CO₂. As florestas constituem um elo essencial no ciclo global do carbono devido à sua capacidade de remover CO₂ da atmosfera e de armazenar carbono na biomassa e solo, atuando assim como um sumidouro. O crescimento da floresta compensa a concentração crescente de GEE na atmosfera. Em contrapartida, a degradação e/ou a conversão das florestas noutro tipo de ocupação do solo podem causar emissões substanciais de GEE provocadas por incêndios, decomposição da biomassa e/ou mineralização da matéria orgânica do solo, tornando as florestas numa fonte de CO₂ [6].

O aproveitamento da biomassa florestal como fonte energia renovável, pode revelar-se ainda, uma oportunidade de valorização do mundo rural através da melhoria da gestão das explorações, na criação de emprego, numa ótica de fileira florestal, tendo em vista o desenvolvimento de um *cluster* ligado aos recursos energéticos renováveis. O potencial produtivo do país, relacionado com a diversidade dos sistemas florestais existentes, conduz a uma disponibilidade de recursos que devem merecer um adequado aproveitamento, num contexto socioeconómico e ambiental [3].

2.2. Potencial de biomassa florestal

O Inventário Florestal Nacional (IFN) é o processo de produção de estatísticas, e de cartografia base, sobre a abundância, estado e condição dos recursos florestais nacionais. O IFN fornece informação sobre aspetos fulcrais dos recursos florestais, tais

como: áreas das principais espécies florestais, existências e disponibilidades lenhosas, armazenamento de carbono, vitalidade e diversidade florestal. Assim, o IFN representa uma fonte de informação fundamental nos processos de tomada de decisão relativos à floresta, uma vez que constitui o único meio de recolha no terreno e de forma homogénea, das informações necessárias para a gestão sustentável das florestas, dos recursos florestais e naturais e para o planeamento das fileiras florestais [5].

Deste modo, recorreu-se à informação do IFN de 2005-2006 para cada região NUT II (Nomenclatura das Unidades Territoriais) para proceder à avaliação da biomassa potencialmente disponível em Portugal. Factores como a idade e densidade do povoamento, a variabilidade genética, a área de superfície, entre outros aspectos, foram analisados. Este processo decorreu em três fases, tal como esquematizado na Figura I, estando sumariamente descritas em seguida. De salientar que a base de referência para os cálculos realizados (natureza ou estado da biomassa florestal) recaiu sobre a base seca (bs).

O primeiro passo consistiu na estimativa do número de indivíduos por classes de idade, considerando as espécies com interesse para valorização energética, nomeadamente: o eucalipto (*Eucalyptus globulus*), o pinheiro bravo (*Pinus pinaster*), o pinheiro manso (*Pinus pinea*), o sobreiro (*Quercus suber*), e a azinheira (*Quercus ilex*). Por forma a permitir uma visão espacial do processo de quantificação, recorreu-se à ferramenta de informação geográfica *ArcGis* para proceder à distribuição geográfica das espécies florestais em estudo por classes de idade.

O segundo passo consistiu na avaliação da biomassa florestal residual (BFR) existente, decorrente das práticas de silvicultura (desbastes, limpezas e desramações, entre outros). São diversos os métodos de cálculo que permitem proceder a esta avaliação, cujas variáveis dependem directamente das características da árvore, nomeadamente, diâmetro à altura do peito (DAP), área basal, altura total e densidade,

podendo ser usadas de forma independente ou combinadas entre si. O procedimento comumente utilizado recai sobre as equações de regressão alométrica, sendo estas função do DAP [7;8]. Este parâmetro é função do volume e da idade da árvore, sendo a sua determinação conseguida com elevado grau de precisão [9], razão pela qual foi o procedimento adoptado no presente trabalho [10].

No entanto, face às características territoriais do nosso país, nomeadamente a orografia, nem toda a BFR existente se encontra disponível para valorização energética. Assim, procedeu-se à determinação da disponibilidade das espécies florestais, considerando que a recolha de biomassa só é viável tecnicamente em áreas em que o declive do terreno não seja superior a 30%. Este processo constitui a última etapa da metodologia seguida para a avaliação do potencial de BFR, apresentando-se os resultados qualitativos (distribuição espacial por espécie e por classes de declive) na Figura II e quantitativos na Figura III. É de notar que por forma a garantir uma análise abrangente, a Figura III apresenta ainda a estimativa do total de BFR existente.

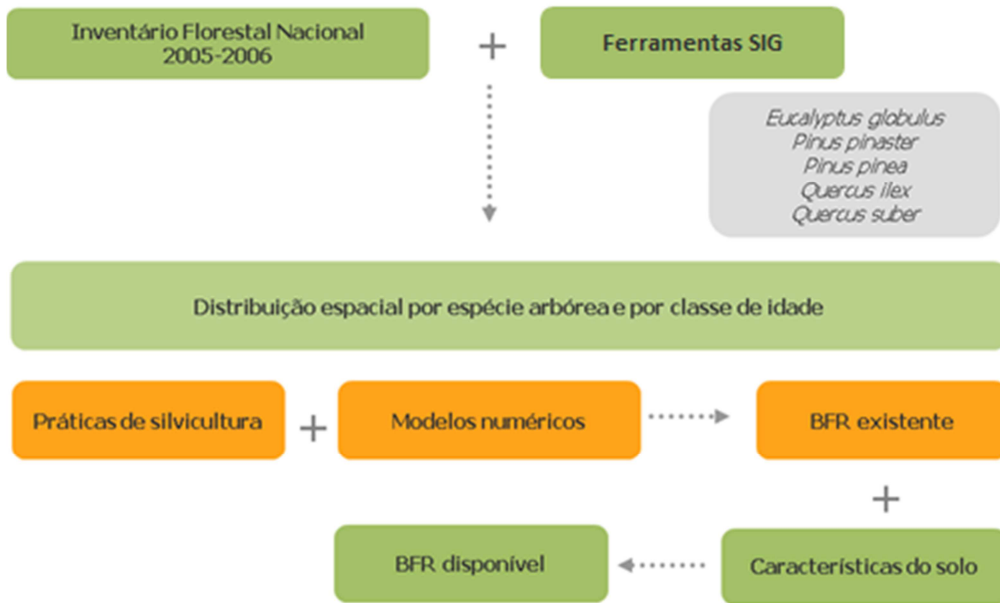
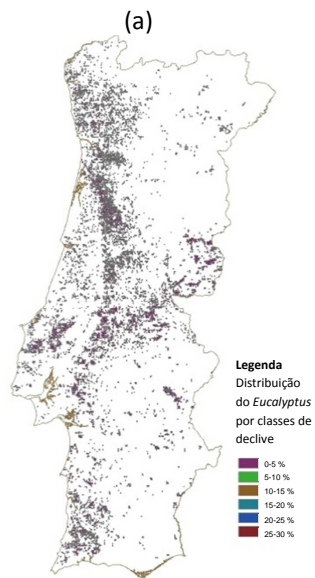
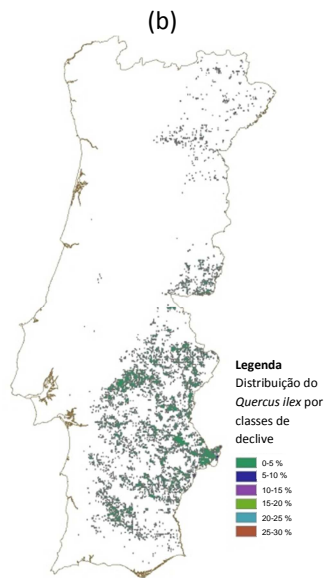


Figura I. Representação esquemática da metodologia utilizada na determinação da BFR disponível.

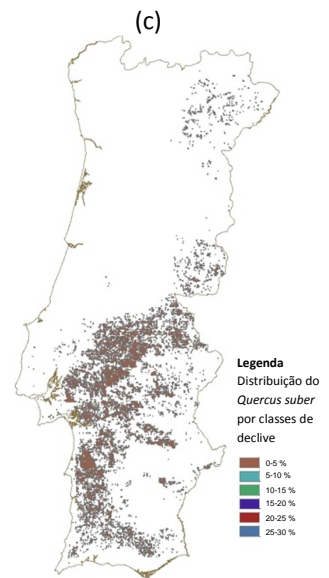
Eucalyptus globulus



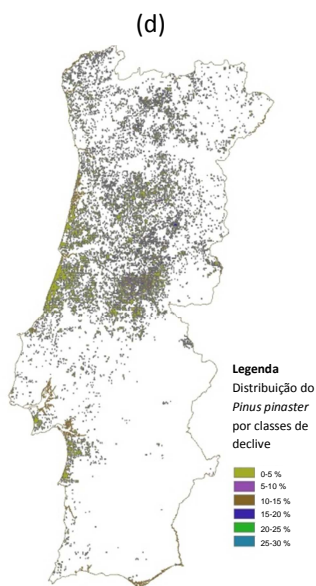
Quercus ilex



Quercus suber



Pinus pinaster



Pinus pinea

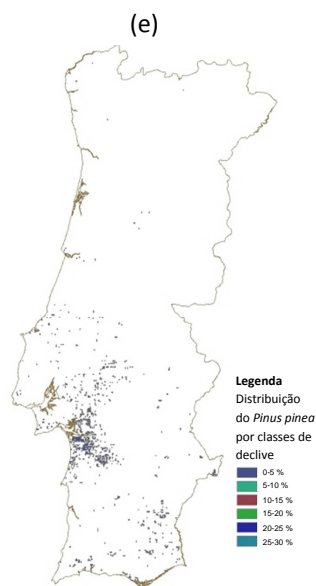


Figura II. Distribuição espacial das cinco espécies florestais em estudo (considerando as características recomendadas para exploração) em função do declive do terreno (a) *Eucalyptus globulus*, (b) *Quercus ilex*, (c) *Quercus suber*, (d) *Pinus pinaster*, (e) *Pinus pinea*.

Analisando os resultados, verifica-se que o *Eucalyptus globulus* e o *Pinus pinaster* distribuem-se maioritariamente pelo norte e centro de Portugal, sendo que o primeiro apresenta-se concentrado em regiões específicas relacionadas com a localização das indústrias que consomem intensamente este recurso, enquanto que o segundo encontra-se amplamente distribuído por essas duas regiões. As restantes espécies distribuem-se maioritariamente pela região sul de Portugal.

No que diz respeito à quantificação da BFR, e para todas as cinco espécies em estudo, os resultados revelaram uma redução da biomassa quando o declive do terreno é tido como condicionante, no entanto, a biomassa considerada como disponível representa mais de 80% do total existente. Analisando individualmente cada uma das espécies florestais em estudo, é notório que o *Eucalyptus globulus* é a espécie que apresenta uma diferença relativa entre BFR existente/disponível superior, enquanto que a menor variação ocorre ao nível do *Quercus ilex*. Analisando o total de BFR (somatório de todas as espécies arbóreas consideradas) observa-se que a biomassa (BFR) estimada como disponível para conversão energética representa cerca de 83% do total existente ($1123 \times 10^3 \text{ ton}_{\text{BFR, bs}} \cdot \text{ano}^{-1}$), ou seja $936 \times 10^3 \text{ ton}_{\text{BFR, bs}} \cdot \text{ano}^{-1}$.

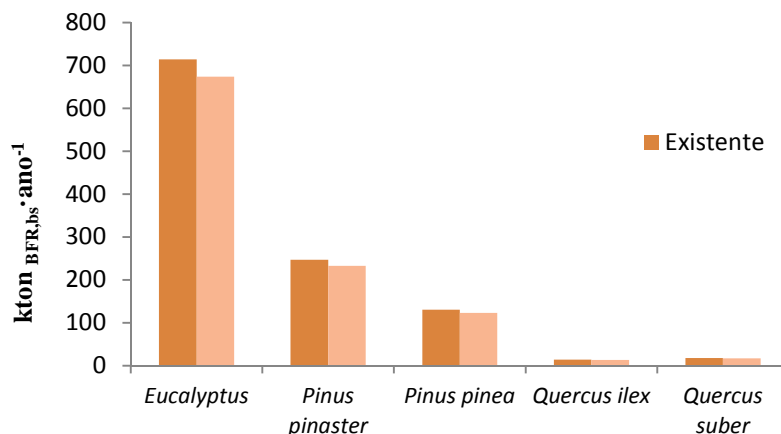


Figura III. BFR existente e disponível em Portugal, para cada uma das cinco espécies arbóreas em estudo.

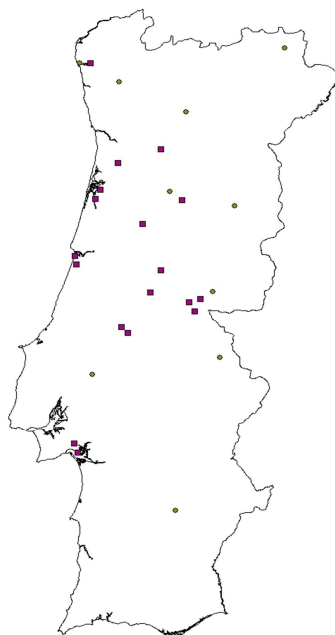
3. Valorização energética de biomassa florestal em Portugal

A Estratégia para as Energias Renováveis está integrada numa nova visão para 2020 do setor energético, que aposta na racionalidade económica e na sustentabilidade, através, por um lado, da conjugação entre a adoção de medidas de eficiência energética e a utilização de energia proveniente de recursos endógenos renováveis e, por outro, da redução dos sobrecustos que oneram os preços da energia. No plano da utilização de energia proveniente de recursos endógenos renováveis, a meta de Portugal (em 2020) situa-se em 31% do consumo final bruto de energia - a quinta mais elevada da UE - e reflete essencialmente dois aspetos: i) o caminho já percorrido na promoção das FER que colocam Portugal numa posição de liderança em capacidade instalada térmica e elétrica e ii) o potencial existente para o desenvolvimento de novos projetos [2].

No capítulo da valorização da biomassa, o aproveitamento da BFR centra-se essencialmente na produção de energia térmica e elétrica. Um importante passo para a sua expansão foi dado em fevereiro 2006, com o lançamento de um concurso para a

atribuição de quinze lotes para centrais termoelétricas a biomassa florestal, totalizando uma capacidade instalada de 100 MW_e, a concretizar até 2010. O concurso apresentou duas tipologias de instalações: de 2 a 5 MVA, orientada para as dinâmicas locais, e de 10 a 11 MVA, orientada para grupos industriais. Dos quinze lotes previstos, duas centrais não serão concretizadas, duas encontram-se já a laborar, encontrando-se os restantes lotes em processo de licenciamento. Atualmente, em Portugal encontram-se em operação 18 centrais térmicas a biomassa (divididas em dez centrais termoelétricas e oito centrais de cogeração), num total de potência nominal instalada de 273 MVA. A implementação das 13 novas centrais termoelétricas previstas, contribuirá com um total de potência nominal de 95 MVA [11]. A Figura IV apresenta a distribuição espacial das actuais centrais térmicas a biomassa, bem como das que se encontram planeadas.

Como exposto no capítulo 2, o recurso à biomassa florestal é considerado uma medida fundamental do ponto de vista dos benefícios ambientais esperados. Contudo, alguns estudos referem que a utilização desta FER irá provocar variações ao nível do uso do solo e de emissões de poluentes atmosféricos. Neste capítulo serão avaliados os impactes associados à conversão energética da BFR, e ponderados os benefícios e constrangimentos da sua valorização.



Legenda:

- Centrais termoelétricas e de co-geração em operação
- ◆ Centrais termoelétricas planeadas

Figura IV. Localização das centrais térmicas que se encontram atualmente em operação e das que se encontram planeadas [11].

3.1. Consumo de BFR

Uma vez estimado o total de BFR disponível para aproveitamento energético, revelou-se necessário avaliar se este potencial é suficiente para suprimir as necessidades das actuais centrais em operação, bem como de assegurar o funcionamento das centrais termoelétricas planeadas.

A metodologia seguida fundamentou-se nas características do combustível (nomeadamente, num valor médio do Poder Calorífico Inferior (PCI) da BFR em base seca) e num valor médio de eficiência térmica das unidades industriais. É reconhecido que a eficiência térmica associada ao processo de conversão da biomassa em energia elétrica em centrais termoelétricas encontra-se na gama 20% a 30% [12]. Para o presente estudo adotou-se um valor médio de 25% em ambas as tipologias de centrais. No que diz respeito ao PCI, e uma vez que não foi possível caracterizar detalhadamente a constituição da matéria-prima utilizada em cada central, este foi obtido através da análise dos dados experimentais disponíveis na literatura para o caso Português, tendo-se adoptado o valor de 15,7 MJ·kg⁻¹ (base seca). A integração dos diferentes parâmetros traduziu-se nas relações matemáticas explicitadas pelas Equações 1 e 2.

$$\eta_e = \frac{\dot{W}_e}{\dot{Q}} \quad (1)$$

$$\dot{m} = \frac{\dot{Q}}{LHV} \quad (2)$$

\dot{m} - Caudal mássico de BFR (kg·s⁻¹); \dot{Q} - Energia disponível no combustível (BFR) (MJ·s⁻¹); \dot{W}_e - Potência elétrica nominal instalada (MJ·s⁻¹); PCI – Poder calorífico inferior do combustível (em base seca) (MJ·kg⁻¹); η_e – Eficiência térmica do processo de conversão de biomassa em energia elétrica.

A análise dos resultados mostra que o total de biomassa necessária para abastecer as actuais centrais em operação representa um valor de cerca de 2006 kton_{BFR,bs}·ano⁻¹ (Figura V). Assim, verifica-se que apenas 47% deste valor pode ser satisfeito pela quantidade de BFR considerada disponível para conversão energética (936×10³ ton_{BFR,bs}·ano⁻¹) (Figura III). Por outro lado, se considerarmos a quantidade de biomassa para satisfazer as necessidades de combustível das centrais termoelétricas planeadas, observa-se um acréscimo de 698 kton_{BFR,bs}·ano⁻¹. Num cenário futuro, o total de BFR necessária para suportar o funcionamento das unidades industriais será de cerca de 2702×10³ ton_{BFR,bs}·ano⁻¹, o que representa apenas 35% do potencial

nacional de BFR disponível, considerando que este se manterá constante ao longo dos próximos anos.

Qualitativamente, comparando a distribuição espacial dos recursos florestais (Figura II) com a localização das actuais unidades industriais (Figura IV), e uma vez que estas se distribuem maioritariamente pela região norte e centro do país, verifica-se que as espécies que apresentam um elevado potencial de disponibilidade dizem respeito ao *Eucalyptus globulus* e ao *Pinus pinaster*, enquanto que as restantes



espécies apresentam um papel secundário.

Figura V. Avaliação quantitativa do consumo de BFR no panorama energético actual, bem como a estimativa das necessidades de combustível das futuras unidades industriais.

No entanto, a realidade revela que as 18 centrais existentes em Portugal encontram-se em operação, não havendo informação de que estas importem combustível. Este facto pode ser justificado por diversas razões, dentro das quais se destaca: i) os parâmetros operacionais considerados neste trabalho para estimativa das necessidades de BFR nas unidades industriais; ii) os parâmetros considerados na estimativa da biomassa florestal disponível para valorização energética; e iii) a utilização de outros recursos de biomassa sólida disponíveis para produção de energia.

No que diz respeito ao cálculo do consumo de BFR pelas unidades industriais, baseou-se num conjunto de pressupostos, nomeadamente ao nível dos valores da

eficiência térmica e do PCI, bem como do tempo e modo de operação (num período de 8000 h·ano⁻¹, em plena carga). O funcionamento em plena carga e o total de horas de laboração apresentam-se como as condições mais desfavoráveis ao nível do consumo de BFR, além de que é natural que durante o processo de conversão térmica ocorra variação dos parâmetros operacionais, procurando reduzir o consumo de combustível. Um outro aspecto a ter em consideração prende-se com a metodologia seguida na determinação dos recursos florestais disponíveis para valorização energética, nomeadamente ao nível das características tidas como recomendadas para as práticas de silvicultura (idade e DAP), associado aos modelos de determinação da BFR. Se a gama das características for alargada, o que na prática se verifica, é de prever um aumento dos quantitativos de biomassa disponível. Por outro lado, resíduos da indústria madeireira e agro-indústrias, biomassa não considerada no presente estudo, estão frequentemente disponíveis para conversão energética.

3.2. Emissões atmosféricas

Tratando-se de um mecanismo complexo, a combustão de BFR produz, para além dos produtos principais (CO₂ e H₂O), diversos compostos estando estes associados essencialmente a: poluentes resultantes de combustão incompleta, cujos índices de emissão encontram-se fortemente dependentes do sistema de queima (equipamento e processo) (CO, hidrocarbonetos e partículas); e poluentes cuja formação e emissão dependem, primordialmente, da quantidade dos respetivos elementos percursores presente no combustível utilizado (NO_x, N₂O, SO₂ HCL e cinzas) [13-17]. Neste sentido, procurou-se avaliar a expressão das emissões do processo de conversão energética. Face ao nível de detalhe da informação recolhida, a metodologia adotada decaiu sobre o cálculo das emissões de forma individualizada, através da aplicação de um modelo genérico de estimativa de emissão de um dado poluente (E_i).

O modelo resulta do produto de duas variáveis: o indicador da atividade (A_i) e o fator de emissão por unidade de atividade (FE_i) (Equação 3) [18]. De salientar que a análise foi realizada tanto para as centrais em operação, bem como para as que se encontram planeadas.

$$E_i = A_i \times FE_i \quad (3)$$

E_i – Emissão da espécie i (CO, NO_x, N₂O, SO₂, etc.) (kg·s⁻¹); A_i – Indicador de atividade, expresso pela taxa do consumo de energia primária (MJ·s⁻¹); FE_i – Fator de emissão da espécie i (kg·MJ⁻¹).

Os dados da atividade constituem informações sobre o fluxo de materiais, tendo-se recorrido ao consumo de biomassa (secção 3.1), expresso em unidade de energia (GJ·ano⁻¹), como indicador da atividade. Por sua vez, os fatores de emissão aplicados resultaram da análise do Inventário de Emissões de Poluentes Atmosféricos (2009), encontrando-se inseridos no SNAP 01 (combustão na indústria energética e de transformação) dos setores de atividade [18]. O Quadro I apresenta os resultados obtidos.

Quadro I. Emissões atmosféricas associadas ao processo de conversão energética da BFR [ton_{espécie}·ano⁻¹].

	CH ₄	CO	N ₂ O	NO _x	PM	COVNM	SO ₂
Centrais em operação	284	8110	176	6640	1200	230	346
Centrais termoelétricas planeadas	94.5	2700	58.6	2210	397	76.4	115

Do conjunto de poluentes analisados é notório que o CO é o poluente com maior expressão, estando directamente relacionado com o processo de combustão incompleta, resultado que revela uma perda da eficiência das centrais térmicas. A emissão de CO está dependente da tecnologia de combustão aplicada, das condições de operação (temperatura, estequiometria, tempo de residência e turbulência), e das

características do combustível [16]. Por razões semelhantes ocorre a formação de compostos orgânicos não metânicos (COVNM), que incluem um conjunto diversificado de hidrocarbonetos. No entanto a expressão deste poluente é notoriamente inferior à emissão estimada para o CO (cerca de 2,8%). É de salientar, que sendo o CO o poluente com maior expressão, representa apenas cerca de 2,1% do total emitido em Portugal em 2011 (no qual o setor da Energia se apresenta como o principal responsável) (383 kton CO) [19].

Os compostos de NO_x (NO e NO₂) revelaram-se o segundo poluente com maior expressão. A formação destes compostos num processo de combustão encontra-se dependente da presença de elementos voláteis, na maioria NH₃ e HCN, sendo ainda resultado da oxidação do azoto molecular com o oxigénio do ar de combustão. No caso dos óxidos de enxofre (SO₂ e SO₃), face ao baixo teor de enxofre existente na biomassa florestal, as emissões existentes são na maioria dos casos pouco expressivas [20]. O aumento das emissões de NO_x e SO₂, gases poluentes responsáveis pela acidificação, poderá constituir um incremento deste fenómeno e de todas as consequências que daí advêm, nomeadamente a deterioração dos sistemas de água doce, das florestas, dos solos e dos ecossistemas. Cumulativamente, o NO_x é ainda um gás responsável pela eutrofização, e conseqüentemente, pela inibição da capacidade de manutenção da fauna e flora.

A emissão de partículas num processo de combustão apresenta particular importância face aos efeitos que lhe estão associados. Os efeitos da inalação de material particulado (PM) em suspensão dependem fundamentalmente das propriedades químicas e físicas das partículas. Enquanto a sua dimensão e densidade influenciam determinantemente o grau de profundidade com que as mesmas penetram no sistema respiratório, nomeadamente a sua capacidade em alcançar os pulmões, a sua composição química determina a extensão dos impactes que estas

terão nos tecidos destes órgãos [21; 22]. A emissão de matéria particulada encontra-se, em parte, associada à emissão de compostos inqueimados, estando estes relacionados com as questões operacionais anteriormente mencionadas. Neste contexto, é fundamental a instalação de tecnologias de tratamento de efluentes gasosos nas unidades industriais, nomeadamente precipitadores electrostáticos e sistemas de filtração, que se apresentam como as técnicas mais eficientes para a combustão de BFR [23].

3.3. Gestão Florestal sustentável

Face aos longos períodos de crescimento das espécies arbóreas, o coberto florestal que hoje existe advém das diversas intervenções realizadas ao longo dos últimos anos, sendo patente que as ações agora tomadas terão consequências na vitalidade do setor daqui a um século. Além do fator socioeconómico, as funções ambientais das florestas incidem sobretudo nos serviços ligados ao ecossistema (proteção do solo, conservação da biodiversidade e regularização das reservas de água doce), e na regularização do clima (enquanto sumidouros de carbono e enquanto regularizadores das condições meteorológicas locais e regionais) [3]. Ao nível da exploração florestal, e nomeadamente no que diz respeito à cadeia logística e à otimização da produtividade, existem contrangimentos que intessa focar. Do ponto de vista da cadeia logística, a implementação de centrais térmicas provocará a segregação espacial do uso do solo, a especialização funcional do território e a deterioração da multifuncionalidade de muitas paisagens, uma vez que é necessária a construção de infra-estruturas rodoviárias e a criação de interpostos de transferência, que garantam a execução das diversas etapas da cadeia de valorização energética de BFR. Do ponto de vista da otimização da produtividade, o incremento crescente da potência instalada desta FER resultará na promoção de monoculturas, na intensificação das atividades

produtivas e na pressão sobre os recursos, traduzindo-se na redução da biodiversidade, bem como na degradação da estrutura do solo. Para este último aspeto, contribuirá ainda a utilização de maquinaria pesada decorrente dos processos de processamento e transporte da BFR.

Assim, a integração de aproveitamento da BFR enquanto fonte de energia, só poderá ser eficiente e ambientalmente aceitável na perspectiva da maximização do rendimento da exploração florestal e na ótica de modelos de gestão florestal sustentável. Este aspeto é ainda reforçado pela constatação de que a BFR não se trata de uma fonte de energia *limpa*, sendo responsável pela emissão de diversos poluentes atmosféricos. É hoje fundamental promover a gestão e o uso das florestas e das áreas florestais de um modo e ritmo compatíveis com a manutenção da biodiversidade, da produtividade, da capacidade de regeneração, da vitalidade e das suas potencialidades para garantir, agora e no futuro, as funções ecológicas, económicas e sociais das florestas, tanto a nível local, como nacional e global, sem causar perturbações noutros ecossistemas [6].

Atualmente, é amplamente reconhecido que a melhoria da gestão florestal passa pela promoção de uma gestão profissional e sustentável. Quaisquer que sejam as opções silvícolas, as técnicas a privilegiar deverão aumentar o valor económico dos bens e produtos florestais, hierarquizados localmente de acordo com o conceito de função dominante, e minimizar os riscos ecológicos. Os padrões culturais a desenvolver deverão, nessa lógica, basear-se em técnicas que, imitando a natureza, aceleram os processos naturais. Ou seja, por via de intervenções culturais apropriadas, dever-se-á obter num espaço de tempo mais curto as produções objetivo da exploração, conservando a produtividade do solo, a capacidade de regeneração e a vitalidade dos povoamentos florestais. As opções de gestão terão como premissas a escolha de uma silvicultura de qualidade, culturalmente intensiva e diferenciada,

focando-se em sete elementos chave: a dimensão dos recursos; a diversidade biológica; a vitalidade e saúde das florestas; as funções produtivas dos recursos florestais; as funções protetoras dos recursos florestais; as funções socioeconómicas; a estrutura política, legal e institucional. No caso particular da exploração florestal para fins energéticos, a estratégia deverá ser orientada para a manutenção ou o aumento das reservas de carbono florestais e com uma produção anual sustentada de madeira, fibras ou energia deverá proporcionar os efeitos benéficos mais significativos em termos de atenuação [24].

Um pilar da estratégia de gestão sustentável da floresta passará por melhorar a informação disponível e a capacidade de recolher e processar essa informação. As informações sobre os recursos florestais e o estado das florestas são essenciais para assegurar que as decisões tomadas em relação às florestas proporcionam os maiores benefícios possíveis em termos socioeconómicos e ecológicos a todos os níveis. A comunicação harmonizada com base num conjunto mais completo de indicadores poderá contribuir, de forma eficaz, para a melhoria das informações sobre o uso, as funções e, em última análise, a protecção das florestas. Um outro aspeto fundamental, particularmente no caso português, será a execução do processo de cadastro florestal, uma vez que o elevado número de proprietários, cujas identidades na maioria dos casos é desconhecida, tornam inexecutável a implementação adequada de medidas de política florestal.

4. Conclusão

Nos últimos anos a temática das alterações climáticas e da qualidade do ambiente têm gerado um consenso generalizado sobre a necessidade premente de ação neste domínio. Cumulativamente, um conjunto de instrumentos de política, a nível nacional e internacional têm vindo a ser elaborados e aprovados, no sentido da mitigação e adaptação aos impactes (ambientais, económicos e sociais) resultantes das

emissões de gases com efeito de estufa. A Estratégia Nacional para a Energia, (ENE 2020), confere às energias renováveis um papel fulcral na estratégia energética e nos objetivos delineados para o setor – competitividade, sustentabilidade e segurança do abastecimento. É neste contexto mais alargado de uma política energética integrada e coerente, que a aplicação da biomassa florestal enquanto combustível destinado a valorização energética prospera.

No entanto, a floresta é muito mais do que uma fonte de matéria-prima, exercendo funções ao nível da ocupação do território e do equilíbrio ambiental, destacando-se, para além da proteção dos solos e da conservação dos recursos hídricos, o sequestro de carbono, a proteção da paisagem e biodiversidade, e o recreio. Como resultado das necessidades de combustível das atuais centrais térmicas, e principalmente face à estratégia portuguesa de promoção de BFR que se traduzirá na implementação de 13 novas centrais dedicadas, com uma estimativa de consumo de cerca de $698 \times 10^3 \text{ ton}_{\text{BFR,bs}} \cdot \text{ano}^{-1}$, associado à emissão de um conjunto diversificado de poluentes atmosféricos, a preservação dos recursos florestais, e respetivas atividades, revela-se fundamental.

A biomassa florestal é hoje um recurso essencial ao desenvolvimento económico do país, sendo espectável que o seu papel ganhe relevo num futuro próximo. É pois, imprescindível que a valorização da biomassa (BFR) seja integrada no quadro das políticas para o setor florestal, através da concretização territorial dos instrumentos de planeamento florestal, designadamente dos Planos Regionais de Ordenamento Florestal e dos Planos de Gestão Florestal, permitindo a aplicação regional das diretrizes estratégicas nacionais e a monitorização da gestão florestal sustentável, bem como a articulação com outras políticas ambientais que garantam os diferentes serviços prestados pelos ecossistemas florestais.

AGRADECIMENTOS

Os autores agradecem ao Ministério da Educação e Ciência pelo financiamento do projecto BIOG AIR “Impacto da cadeia de valorização energética da biomassa na qualidade do ar e na política climática Portuguesa” (PTDC/AAC-AMB/103866/2008) e pela bolsa de doutoramento da aluna Isabel Ribeiro (SFRH/ BD/60370/2009). Este trabalho foi também financiado por fundos FEDER, através do programa operacional fatores de competitividade – COMPETE (FCOMP-01-0124-FEDER-008587).

5. Referências bibliográficas

- [1] Ministério da Economia, da Inovação e do Desenvolvimento. Decreto-Lei n.º 141/2010. **Diário da República**, 1.ª série — N.º 253 — 31 de Dezembro de 2010.
- [2] Presidência do Conselho de Ministros. Resolução do Conselho de Ministros n.º20/2013. **Diário da República**, 1.ª série - N.º 70 - 10 de abril de 2013.
- [3] Presidência do Conselho de Ministros. Resolução do Conselho de Ministros n.º. 114/2006. **Diário da República**, 1.ª série - N.º 179 - 15 de Setembro de 2006
- [4] ICNF, 2013. IFN6 – Áreas dos usos do solo e das espécies florestais de Portugal continental. Resultados preliminares. [pdf], 34 pp, Instituto da Conservação da Natureza e das Florestas. Lisboa.
- [5] FOREST EUROPE/UNECE/FAO. **State of Europe’s Forests 2011 report - Status and Trends in Sustainable Forest Management in Europe**. Ministerial Conference on the Protection of Forests in Europe (2011). ISBN 978-82-92980-05-7.
- [6] European Commission. Green paper - **On Forest Protection and Information in the EU: Preparing forests for climate change**. Brussels, 2010.
- [7] Netto, CA. Potential residual forest biomass for energy purposes of three municipalities in the district of Santarém in 2008. Dissertation presented at the Faculty of Science and Technology for the degree of Master in Environmental Engineering. Universidade Nova de Lisboa.

- [8] Tomé, M., Barreiro, S., Cortiçada, A., Paulo, J.A. Meyer, A.V., Ramos, T., Malico, P. National Forest Inventory 2005-2006; Areas, Volumes and Forest Biomass Stands; National Results for NUT's II e III. Publications GIMREF PT 8/2007, Forest Studies Centre, Institute of Agronomy, Lisbon (2007).
- [9] Faias, S. Analysis of Biomass Expansion Factors for the most important tree species in Portugal. Dissertation presentation at the Technical University of Lisbon for the degree of master. Lisbon (2009).
- [10] Monteiro, C., Tarelho, L., Lopes, M., Monteiro, A., Lemos, L., Machado, L., Amaral, J., Borrego, C. **Forest biomass residues for energy production in Portugal: Estimating the existing potential**. 19th European Biomass Conference and Exhibition, 6-10 June 2011, Berlim, Alemanha.
- [11] AIFF. Characterization Report of Forest Sector 2010. Association for the competitiveness of the forest industry (2010).
- [12] Loo, S.V., Koppejan, J. **The Handbook of Biomass Combustion and Co-firing**. (2008). ISBN: 978-1-84407-249-1.
- [13] Tarelho, L., Neves, D., Matos, A. Forest biomass waste combustion in a pilot scale bubbling fluidized bed combustor. **Biomass and Bioenergy**. 35 (2011).; p. 511-1523.
- [14] Werther, J., Saenger, M., Hartge, E-U, Ogada, T., Siagi, Z. Combustion of agricultural residues. **Progress in Energy and Combustion Science**. 26:1 (2000).
- [15] Winter, F., Wartha, C., Hofbauer, H. NO and N₂O formation during the combusting of wood, straw, malt waste and peat. **Bioresource Technology**. 70:39 (1999).
- [16] Demirbas, A. Potential applications of renewable energy sources, biomass combustion problems in boiler power systems and combustion related environmental issues. **Prog Energy Combust Sci**. 31:171 (2005).
- [17] Joller, M., Brunner, T., Obernberger, I. Modeling of aerosol formation during biomass combustion for various furnace and boiler types. **Fuel Process Technol**. 88:1136 (2007).

- [18] European Monitoring and Evaluation Programme/European Environmental Agency. **EMEP/EEA air pollutant emission inventory guidebook — 2009**. Technical report Nº 9/2009.
- [19] Ministério da Agricultura, do Mar, do Ambiente e do Ordenamento do Território. **Portuguese National Inventory Report on Greenhouse Gases, 1990 – 2011**. Submitted under the United Nations framework convention on climate change and the Kyoto protocol. Agência Portuguesa do Ambiente, 2011, Amadora.
- [20] Jenkins, B.M.; Bakker, R.R.; Wei, J.B. On the Properties of Washed Straw. **Biomass & Bioenergy**. 10 (1996), p. 177-200.
- [21] Jenkins, B. M.; Baxter, L. L.; Miles, T. R.. Combustion properties of biomass. **Fuel Processing Technology**. 54: 1-3 (1998), p. 17-46.
- [22] **Combating Particulate Emissions in Energy Generation and Industry**. Edited by Peter Herring. VTT Technical Research Centre of Finland, 2006. ISBN 952-457-246-X.
- [23] Assessment of requirement of Bag filter vis a vis electrostatic Precipitator in Thermal Power Plants. Central Pollution Control Board Ministry of Environment and Forests, 2007. Disponível em WWW:<URL: <http://www.cpcb.nic.in>.
- [24] European Commission. **Communication from the Commission to the Council and the European Parliament of 15 June 2006 on an EU Forest Action Plan**. Brussels, 2006.

TEMA

Regeneração Urbana e Habitação

Reabilitação Urbana – Oportunidades e desafios de um novo QREN

Urban Rehabilitation - Opportunities and challenges of a new NSRF

Ricardo Luz ⁽¹⁾

António Soares ⁽²⁾

Tito Pereira ⁽³⁾

⁽¹⁾ rluz@gestluz.pt, Gestluz Consultores, Portugal

⁽²⁾ asoares@gestluz.pt, Gestluz Consultores, Portugal

⁽³⁾ tpereira@gestluz.pt, Gestluz Consultores, Portugal

Resumo

O presente artigo debruçar-se-á, em particular, no impacto que as políticas públicas europeias e o financiamento comunitário se tem reflectido na melhoria da qualidade de vida das nossas cidades e na sua competitividade, aferindo de que forma tais princípios foram (ou não) contemplados.

Os objectivos da Política de Coesão 2007-2013 tiveram uma transposição para a Política de Cidades XXI, a qual definiu como ambição tornar as cidades “territórios de inovação e competitividade; de cidadania e coesão social; de qualidade de ambiente e de vida e bem planeados e governados”.

Em termos de subvenções e instrumentos de apoio, os Programas Operacionais previram um conjunto de incentivos financeiros que estavam especificamente ligados à política de cidades e permitiram a realização de vastas operações de reabilitação urbana. Abordar-se-ão em detalhe os instrumentos: “Parcerias para a Regeneração Urbana”; “Redes Urbanas para a Competitividade e Inovação”, “Acções Inovadoras para o Desenvolvimento Urbano”, “Equipamentos Estruturantes do Sistema Urbano Nacional” e os Fundos de Desenvolvimento Urbano (iniciativa Jessica).

Se é inegável que o impacto destes (grandes) investimentos foi seguramente positivo, o artigo procura fornecer indicadores que qualifiquem e promovam o debate quanto ao cumprimento (ou não) dos objectivos preconizados, interrogando simultaneamente acerca da melhoria da atractividade/competitividade das cidades ou se, pelo contrário, o investimento foi só “físico”, não tendo sido contempladas as diversas dimensões da reabilitação urbana, que actuam como garante do sucesso das intervenções.

O artigo debruçar-se-á também sobre a próxima Política de Coesão 2014-2020 e nos objectivos da estratégia Europa 20.20 e de que forma os mesmos se articulam com uma efectiva Política de Cidades. Procurará, simultaneamente, fornecer pistas acerca dos ensinamentos resultantes do QREN 2007-2013 e reflectir sobre os desafios e implicações deste novo contexto, quer para a forma de preparação das intervenções quer para a natureza da interacção e capacitação dos agentes.

Palavras Chave: Financiamento; Políticas Públicas; Reabilitação; Sustentabilidade

Abstract

This article will address, in particular, the impact that European public policy and EU funding has been reflected in improved quality of life in our cities and their competitiveness, assessing how the above principles were (or not) included. The objectives of Cohesion policy 2007-2013 had a transposition to the Cities Policy XXI, which defined the ambition to make the cities' land of innovation and competitiveness, citizenship and social cohesion, environment and quality of life and well planned and governed. "

In terms of grants and support instruments, the Operational Programmes predicted a set of financial incentives that were specifically related to city policy and enabled the realization of large urban rehabilitation operations. Address will be the instruments in detail: "Partnerships for Urban Regeneration", "Urban Networks for Competitiveness and Innovation", "Innovative Actions for Urban Development," "Equipment Structuring National Urban System" and the Development Funds Urban Initiative (Jessica).

Is undeniable that the impact of these (large) investments, was certainly positive, the article seeks to provide indicators that qualify and promote the debate as to whether (or not) of the objectives pursued, simultaneously questioning about improving the attractiveness / competitiveness of cities or On the contrary, the investment was only "physical" and was not contemplated the various dimensions of urban renewal, which act as guarantor of the success of interventions.

The article will dwell also on the next Cohesion Policy 2014-2020 and the objectives of the strategy Europe 20:20 and how they articulate with an effective Cities Policy. Seek to simultaneously provide clues about the lessons learned from the 2007-2013 NSRF and reflect on the challenges and implications of this new context, both for the form of preparation of assistance either to the nature of the interaction and training of agents.

Keywords: Funding; Public Policy; Rehabilitation; Sustainability

1. Introdução

O presente artigo, não tem a pretensão de se constituir como uma recensão crítica às teorias existentes em termos da abordagem à reabilitação urbana. Procura antes apontar um conjunto de princípios que, na actualidade, são enunciados como fundamentais para o sucesso das intervenções de reabilitação em tecidos consolidados das cidades, apresentando ainda um conjunto de factores que as justificam.

Esta leitura servirá de mote para a análise e reflexão acerca do papel e adequabilidade das políticas públicas e incentivos financeiros existentes e/ou em preparação, discutindo os seus impactos e propondo um conjunto de questões que se entende como importantes para reflexão. Sobretudo numa fase em que importa avaliar os resultados do Quadro de Referência Estratégico Nacional (2007-2013) neste âmbito e preparar o novo enquadramento dos apoios comunitários no contexto do Período de Programação 2014-2020.

A primazia aqui dada às intervenções de reabilitação urbana financiadas por fundos comunitários, nos processos que as sustentaram e numa avaliação (ainda que prematura) dos seus resultados, resulta, quer devido à significância dos montantes investidos e expectativas quanto ao seu impacto, quer por via do envolvimento dos autores em programas e iniciativas de reabilitação urbana e Portugal.

Assim, o artigo visa contribuir para o necessário debate que importa ter, tendo como ponto de partida aspectos resultantes das experiências realizadas e em curso, não pretendendo ter uma natureza conclusiva ou propositiva.

2. A Reabilitação Urbana – algumas ideias “consensuais”

Nos últimos anos tem-se assistido ao reconhecimento comum sobre a urgente necessidade de reabilitar as cidades, requalificar os centros urbanos e recuperar os seus edifícios degradados.

As cidades assumem o estatuto de motores do crescimento económico e de competitividade territorial, pela forte concentração populacional que evidenciam e, por maioria de razões, dos recursos necessários ao desenvolvimento social, como sejam as competências profissionais e científicas, as oportunidades de emprego e a diversidade de oferta cultural.

Actualmente, já cerca de 75 % da população europeia vive em zonas urbanas (e a tendência é crescente) razão pela qual as políticas públicas têm vindo a dedicar às cidades e à sua gestão, particular atenção.

Todavia, se férteis no providenciar de oportunidades, é certo que esta concentração origina congestionamentos, nalguns casos de forma dramática, uma grande ineficiência no seu desempenho, dificuldades acrescidas na sua gestão, fortes índices de poluição, problemas sociais e insegurança para os seus habitantes. São pois estes, a par da degradação do edificado e abandono de vastas áreas centrais que reforçam os problemas, que constituem os grandes desafios às cidades contemporâneas.

Em Portugal, de forma particular, assiste-se hoje ao fim do paradigma da construção nova e da expansão crescente das cidades, devido ao esgotamento da procura potencial e à evolução desfavorável das perspectivas demográficas. Importa referir ainda, que uma significativa parcela do mercado de habitação, não se destinava a suprir necessidades “básicas” de habitação, funcionando a aquisição de imóveis e fracções como forma de entesouramento com a perspectiva de valorização /rentabilização. Com a diminuição da capacidade de financiamento, a crise e a

desvalorização ou descapitalização das pessoas, essa procura também diminuiu, contribuindo decisivamente para a alteração de paradigma.

Desde a década de 70, as políticas adoptadas favoreceram o investimento na construção de novos edifícios, em áreas cada vez mais periféricas à cidade consolidada, e promoveram o desaparecimento e/ou sérias dificuldades ao mercado do arrendamento para habitação, enquanto se incentivava a aquisição de habitação própria. Conjuntamente com processos especulativos, o resultado foi o abandono dos centros urbanos (que inúmeras vezes corresponde a património histórico), o aumento dos fogos devolutos e a consequência degradação do edificado e obsolescência dos espaços públicos - o efeito "DONUT" das cidades e suas consequências nefastas no todo cidadão.

Acresce que o afastamento da população e actividades resultam numa ocupação cada vez mais dispersa do território, obrigando a maiores deslocações, infra-estruturas cada vez mais extensas e a sua gestão mais onerosa, sérios problemas ao planeamento e rentabilização de equipamentos, com óbvias repercussões negativas na qualidade de vida das populações e na competitividade/attractividade das cidades.

A reabilitação urbana é entendida como fundamental, não só como pelo papel fulcral que as cidades desempenham na competitividade dos territórios, mas também como oportunidade para dinamização da economia. De facto, os processos de revitalização dos centros urbanos e do edificado degradado, vistos numa perspectiva integrada e sistémica, pelo seu carácter diverso de actividades que envolvem e pelo efeito alavancador que podem desempenhar na economia, constituem um contexto favorável ao investimento, à geração de empregos, à criação de novos negócios, à valorização de equipamentos e espaços urbanos e à dinamização do sector dos serviços.

A Reabilitação Urbana surge assim, como essencial para a melhoria da qualidade de vida nos centros urbanos e para o reforço da atractividade turística das cidades, pois é habitualmente no seu centro que reside o seu carácter identitário e diferenciador (existência de valores patrimoniais), e ainda para assegurar um desenvolvimento urbano duradouro e sustentável.

Tendo em consideração uma configuração urbana que se pretende mais competitiva e inovadora, a que está associada a qualificação das pessoas, das actividades e dos territórios, a reabilitação urbana constitui um desafio estratégico, desde logo porque coloca as intervenções físicas ao serviço de uma *“visão mais integradora de transformação das cidades em espaços de coesão social, de competitividade económica e de qualidade ambiental”* (M.A.O.T.D.R. (2008) “Política de Cidades Polis XXI”, Maio, Lisboa)

Reconhece-se assim a importância de se privilegiar uma abordagem ao nível do território, e em particular ao nível dos projectos de reabilitação urbana, assente numa lógica integrada e sistémica do desenvolvimento da cidade. A metodologia a adoptar deve reflectir estes princípios, acrescentando a estes projectos uma perspectiva de desenvolvimento sustentável, através da inserção no processo de uma componente estratégica e das dimensões económicas, ambientais e sociais/culturais. Em particular importa actuar contra a pobreza; organizar os espaços urbanos em torno dos centros urbanos e dos bairros; preservar o património, aumentar a segurança; promover as relações inter-geracionais; criar oportunidades de emprego e ao surgimento de novos negócios; fomentar a integração e participação social, melhorar os transportes e a acessibilidade, garantir a qualidade ambiental, da água e dos espaços verdes, condições de salubridade e de qualidade de vida.

“Também especialmente importante é promover intervenções que garantam a sustentabilidade nos seus diversos domínios, que respeitem a identidade dos locais onde se projecta a mudança e apostem na criatividade, no conhecimento e na inovação numa perspectiva de resolver os problemas de hoje assegurando a sua actualidade no futuro” (Porto Vivo, SRU (2005)

Esta abordagem multidisciplinar (que complementa e se repercute no planeamento físico), bem como o fomento do envolvimento da comunidade ao longo destes processos, são hoje reconhecidos como elementos fundamentais para o sucesso destas intervenções. De facto, não se conhece exemplos em que a reabilitação apenas física de áreas urbanas tenha, por si só, sido sinónimo de desenvolvimento e aumento de qualidade de vida das populações. Há pois que perseguir a sustentabilidade das intervenções, conferir dinamismo às zonas reabilitadas, dotando-as de condições para poderem ser espaços de residência, de trabalho, de encontro e lazer – espaços vivos e vividos.

Quadro I – Objectivos da Reabilitação Urbana

«um processo de revitalização ou regeneração urbana a longo prazo é acima de tudo um acto político com o objectivo de melhorar componentes do espaço urbano e o bem-estar e qualidade de vida da população em geral. Os seus desafios espaciais e humanos requerem a implementação de políticas locais (por exemplo política de conservação integrada do património, política de coesão e ordenamento territorial, política ambiental e de desenvolvimento sustentável). A reabilitação é assim parte de um projecto/plano de desenvolvimento urbano, exigindo uma abordagem integrada que envolva todas as políticas urbanas.

O seu objectivo principal é melhorar a qualidade do território urbano, satisfazendo as necessidades básicas da população, operando em especial em áreas em degradadas ou em declínio. Assim, ao nível territorial os objectivos da reabilitação urbana são:

- 1 – Garantir a conservação integrada do património cultural;*
- 2 – Garantir acesso a uma habitação satisfatória e apropriada para todos, incluindo aqueles que se encontram à margem da sociedade;*
- 3 – Promover a coesão territorial;*
- 4 – Contribuir para o desenvolvimento sustentável das cidades através da gestão cautelosa do ambiente.»*

(Conselho da Europa – Guidance on Urban Rehabilitation. Estrasburgo: COE, 2004)

Esta perspectiva encontra-se também 'legitimada' e reconhecida em documentos da política europeia, onde para além da necessária integração das estratégias de reabilitação numa política de cidade mais alargada, se constata o seu carácter político, contínuo e necessariamente moroso e progressivo, na procura do sucesso das intervenções. (ver Quadro I)

Um outro aspecto importante nesta temática é a promoção da participação por parte da população, no entendimento de que só através da participação é que podem ser consideradas todos os pontos de vistas e interesses – muitas vezes contraditórios – relativos à melhoria da qualidade da vida urbana.

Assiste-se então a uma democratização do processo de reabilitação defendida com base na necessidade de:

- criar condições adequadas para uma cultura democrática descentralizada e plural;
- dar máxima prioridade ao aumento da participação por parte da população nas tomadas de decisão;
- integrar todos os cidadãos e estratos sociais, incluindo os mais desfavorecidos;
- encorajar os habitantes a participar na preparação de projectos, na gestão de equipamentos socioculturais e na reabilitação dos bairros.

Se bem que teoricamente defensável, a prática tem demonstrado a impossibilidade de assegurar mecanismos e formas de participação e representação da população efectivos, bem como a obtenção de consensos nos processos de reabilitação. Não obstante os progressos realizados nesta temática e a existência de alguns processos exemplares, os resultados ficam sempre aquém do desejável, situação também explicável pela fraca cultura de planeamento e participação existentes em Portugal. Para além da complexidade das operações e da existência de

perspectivas, frequentemente irreconciliáveis, a situação é ainda agravada pelas naturais condicionantes temporais e regulamentares existentes nos programas de financiamento públicos (nacionais ou europeus), como se detalhará mais à frente.

Na década de oitenta, a par da participação da população, a descentralização passa a ser também um objectivo nas estratégias de reabilitação urbana, reforçando-se a relevância dos poderes e políticas locais e aproximar a decisão do cidadão. Neste enquadramento, as competências passam a ser distribuídas em consonância com o princípio subsidiário, ou seja: *“o exercício das responsabilidades deve incumbir às autoridades mais próximas do cidadão, só se justificando a intervenção de um organismo de poder mais centralizado quando as responsabilidades não possam ser eficazmente cumpridas no nível mais descentralizado.”* (Conselho da Europa COE, 2004). A reabilitação deve assim basear-se numa abordagem participada e à escala local.

A reabilitação urbana é agora encarada não só como uma política cultural de protecção do património arquitectónico, mas acima de tudo como política de qualificação do ambiente urbano, através da qual se fomenta o desenvolvimento económico, social e cultural e competitividade das áreas urbanas. Perante isto assiste-se nas nossas cidades a uma tendência crescente de agregar as diversas dimensões da vida urbana, em torno de ideias que visam a diferenciação e a obtenção de novos posicionamentos das cidades no contexto dos territórios onde se inserem (ex. Cidades Inovadoras, Cidades Inteligentes, Cidades Criativas, Cidades Sustentáveis).

Entende-se assim que uma intervenção de reabilitação urbana deve ser delineada a partir do contexto local (dos seus problemas, potencialidades, recursos, aspirações, etc.), mas deve equacionar tanto os problemas como as soluções de âmbito local numa perspectiva mais abrangente a outras escalas.

Este processo deve culminar com o acordo sobre a estratégia a seguir, e com a integração da intervenção na agenda municipal, afectando-lhe os recursos técnicos e financeiros necessários para a sua implementação. A população, e os demais actores

relevantes, devem também integrar a intervenção na sua “agenda” e empenhar-se na sua concretização – instituição de uma cultura de parceria.

A reabilitação urbana é um processo longo e complexo. Para assegurar coesão num processo deste tipo não basta definir a estratégia; é necessário criar mecanismos de monitorização e avaliação dos resultados parciais da intervenção e das dinâmicas em presença em cada momento. O processo de monitorização e avaliação é importante para detectar novas oportunidades, situações sociais específicas ou problemas inesperados. Esta perspectiva viabilizará a actualização e/ou correcção do planeamento sempre que necessário, permitindo incorporar e potenciar as dinâmicas que vão sendo criadas ao longo da intervenção.

Acresce que, num processo efectivo de reabilitação urbana, grande parte das acções a empreender requer a iniciativa privada ou parcerias com o sector privado. Assim, a implementação da intervenção implica a co-produção.

No entanto, para que uma política de reabilitação seja bem sucedida, atinja os seus objectivos e dê respostas aos desafios contemporâneos, têm de estar reunidos um conjunto de instrumentos operativos, que englobam aspectos de ordem política, humana, legal e financeira.

Decorre do que foi dito, um conjunto de Instrumentos/ Princípios Operativos que habitualmente se considera importante (conceptualmente) integrar no modelo de desenvolvimento das operações de reabilitação urbana contemporâneas. O quadro seguinte sistematiza e sintetiza esses instrumentos e princípios operativos.

Quadro II– Instrumentos / Princípios Operativos

1	A intervenção de reabilitação como parte integrante da política urbana	<ul style="list-style-type: none"> - conceber a intervenção ao nível local; - integrar a intervenção no quadro urbano global.
2	Autoridades públicas como motor do Processo	<ul style="list-style-type: none"> - compromisso político claro e resoluto, assumido tanto numa fase prévia ao projecto como após a sua implementação; - envolvimento das entidades públicas na fase de análise, planeamento estratégico e implementação do projecto; - gestão continuada para uma abordagem integrada e coordenada.

3	Apoio de uma equipa técnica interdisciplinar	<ul style="list-style-type: none"> - natureza interdisciplinar das equipas técnicas de intervenção; - intervenção da equipa técnica na configuração do projecto, no seu desenvolvimento e implementação; - papel do projecto no apoio social.
4	Envolvimento da população	<ul style="list-style-type: none"> - envolver toda a população; - envolver a população na fase de análise, de planeamento estratégico e de implementação - maior envolvimento da população através da co-produção; - criação de mecanismos de participação democrática.
5	Instrumentos legais apropriados	<ul style="list-style-type: none"> - instrumentos legais adequados para a política pública de solos; - instrumentos legais adequados de regulamentação do planeamento urbano; - produção de uma estratégia de reabilitação ou gestão.
6	Recursos financeiros disponíveis	<ul style="list-style-type: none"> - parcerias efectivas entre os sectores público e privado; - apoio financeiro de organismos regionais, nacionais e Europeus; - necessidade de atingir um equilíbrio entre público e privado; - financiamento público para a política de habitação.
7	O factor tempo	<ul style="list-style-type: none"> - ter em consideração que a reabilitação é um processo a longo prazo e contínuo; - realizar uma abordagem faseada, visível e transparente.

Fonte: Adaptado de PINHO, A. (2007)

3. As cidades no QREN 2007/2013

A Política de Coesão 2007/2013, também designada por “Estratégia de Lisboa renovada para o crescimento e o emprego”, apontava como grandes objectivos:

“- reforçar a atractividade dos Estados-Membros, das regiões e das cidades, melhorando a acessibilidade, assegurando serviços de qualidade e nível adequados e preservando o seu potencial ambiental;

- incentivar a inovação, o espírito empresarial e o crescimento da economia do conhecimento, promovendo as capacidades de investigação e inovação, incluindo as novas tecnologias da informação e da comunicação; e

- *criar mais e melhor emprego, atraindo mais pessoas para o mercado de trabalho ou para a actividade empresarial, melhorando a adaptabilidade dos trabalhadores e das empresas e aumentando os investimentos no capital humano.*” (COM(2005))

Estes objectivos de desenvolvimento gerais, tiveram ao nível das estratégias de desenvolvimento urbano, transposição para o instrumento nacional “Política de Cidades POLIS XXI”, o qual definia como ambição tornar as cidades portuguesas em:

- territórios de inovação e competitividade;
- territórios de cidadania e coesão social;
- territórios de qualidade de ambiente e de vida;
- territórios bem planeados e governados.

O QREN 2007-2013 contemplou um conjunto de subvenções distribuídas pelos Programas Operacionais e com financiamento do FEDER, as quais estavam de forma directa ligadas com a dimensão de intervenção Regeneração Urbana da Política de Cidades. Dada a sua importância e a reflexão que se pretende aqui realizar serão alvo de uma breve apresentação. Referimo-nos em particular aos instrumentos específicos:

a) Parcerias para a Regeneração Urbana (Programas Operacionais Regionais)

Este instrumento de política destinou-se a financiar Programas de Acção integrados, preparados e implementados por Parcerias Locais lideradas pelos municípios.

“A Parceria Local deveria corresponder a um processo estruturado e formal de cooperação entre diversas entidades comprometidas com um Programa de Acção comum de regeneração de um território específico de uma dada cidade. Para além do município, deveria envolver empresas, associações empresariais, serviços da administração central e outras entidades do sector público, concessionários de serviços

públicos, em particular na área dos transportes e ambiente, instituições de ensino, formação profissional e investigação, organizações não-governamentais, moradores e suas associações e outros actores urbanos portadores de projectos relevantes para a regeneração urbana do território em causa e para a qualificação da sua inserção no conjunto da cidade.

As Parcerias Locais e correspondentes Programas de Acção podem ter como objecto:

- a valorização de áreas de excelência urbana, nomeadamente centros históricos e frentes ribeirinhas e marítimas;*
- a qualificação das periferias urbanas e de outros espaços relevantes para a estruturação urbana;*
- a renovação das funções e dos usos de áreas abandonadas ou com usos desqualificados;*
- a requalificação e reintegração urbana de bairros críticos, em particular combatendo os factores de exclusão social e de segregação territorial.*

Os Programas de Acção deveriam dar resposta integrada aos desafios de qualificação do espaço público e do ambiente urbano, do desenvolvimento económico, do desenvolvimento social e do desenvolvimento cultural.”

b) Redes Urbanas para a Competitividade e a Inovação (Programas Operacionais Regionais)

Este instrumento de política visou estruturar processos de cooperação entre municípios, entidades públicas e entidades privadas que se proponham elaborar e implementar em comum um Programa Estratégico de desenvolvimento urbano centrado nos factores territoriais de competitividade e inovação.

Os objectivos das “Redes Urbanas para a Competitividade e a Inovação” eram:

“a) Apoiar a afirmação das cidades enquanto nós de redes de inovação e competitividade de âmbito nacional ou internacional;

b) Promover o reforço das funções económicas superiores das cidades, através da obtenção em rede de limiares e sinergias para a qualificação das infra-estruturas tecnológicas e o desenvolvimento dos factores de atracção de actividades inovadoras e competitivas;

c) Estimular a cooperação entre cidades portuguesas para a valorização partilhada de recursos, potencialidades e factores de diferenciação;

d) Promover a inserção das cidades em redes internacionais e afirmar a sua imagem internacional;

e) Optimizar o potencial das infra-estruturas e equipamentos numa perspectiva de rede.”

Assim, este instrumento de política visava prioritariamente estruturar redes de cidades cooperando numa base territorial ou temática na formulação e concretização de uma estratégia comum de reforço dos factores de criatividade e de promoção do conhecimento, inovação e internacionalização, tendo por objectivo o seu reposicionamento nacional e internacional. O alvo são as principais cidades e as redes de cidades que possam atingir massa crítica para desenvolvimento de uma estratégia de desenvolvimento que reforce a sua projecção nacional e internacional.

c) Acções Inovadoras para o Desenvolvimento Urbano (Programa Operacional Valorização do Território)

“Este instrumento de política visou a dinamização de soluções inovadoras de resposta às procuras e aos problemas urbanos, centradas, nomeadamente, na eficiência e reutilização de infra-estruturas e equipamentos existentes, na exploração das oportunidades que as novas tecnologias oferecem, na capacitação das comunidades locais e no desenvolvimento de novas formas de parceria público-privado.

Está em causa apoiar projectos-piloto que visem desenvolver ou transferir, para aplicação noutras cidades portuguesas, soluções que ainda não tenham sido ensaiadas em território nacional ou que, tendo-o sido com resultados positivos, careçam de aplicação demonstrativa a uma escala mais alargada para motivar a sua generalização, nomeadamente, nas seguintes áreas temáticas:

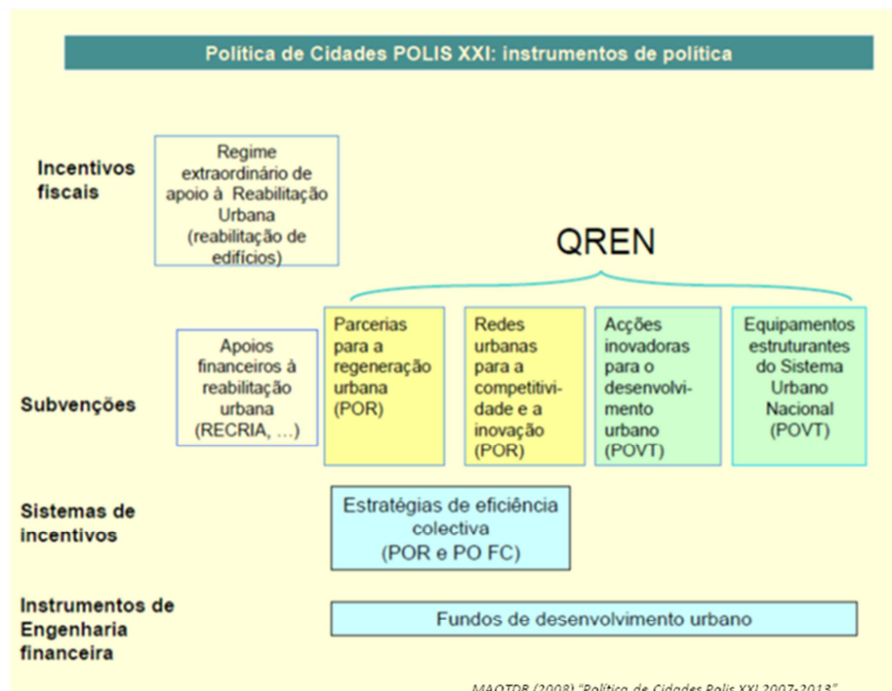
- a) Prestação de serviços de proximidade;*
- b) Acessibilidade e mobilidade urbana;*
- c) Segurança, prevenção de riscos e combate à criminalidade;*
- d) Gestão do espaço público e do edificado;*
- e) Construção sustentável;*
- f) Ambiente urbano;*
- g) Criatividade e empreendedorismo na valorização dos recursos territoriais;*
- h) Governação urbana com incremento da participação dos cidadãos e dos actores económicos e sociais.”*

d) Equipamentos Estruturantes do Sistema Urbano Nacional (Programa Operacional Valorização do Território)

Este instrumento de política visou a construção ou requalificação de equipamentos especializados de elevada raridade, que contribuíssem para “a estruturação e desenvolvimento do sistema urbano nacional, para a afirmação e diferenciação dos centros urbanos dos níveis superiores da hierarquia urbana e, no contexto global do país, para o reforço do policentrismo, envolvendo:

- a) Equipamentos urbanos da iniciativa da Administração Pública Central necessários ao completamento e qualificação das redes nacionais de equipamentos estruturantes;
- b) Equipamentos urbanos inovadores ou únicos, da iniciativa de entidades de âmbito nacional, que contribuam para o reforço do policentrismo e para a melhoria do potencial do sistema urbano;
- c) Equipamentos urbanos, da iniciativa de entidades de âmbito regional, sub-regional ou local, que contribuam para a diferenciação e reforço dos factores de atracção e de competitividade de uma cidade e para a sua imagem distintiva no contexto nacional.”

Figura I – Instrumentos de Política Polis XXI



Importa referir ainda a Iniciativa JESSICA, a qual foi apresentada como uma forma inovadora de aplicar os fundos estruturais comunitários postos à disposição dos Estados membros a favor de projectos inseridos em intervenções integradas de desenvolvimento urbano.

Resultou da vontade de substituir a tradicional forma de apoio a projectos isolados através de participações a fundo perdido, pela mobilização de fundos estruturais comunitários numa óptica de financiamento reembolsável e no âmbito de novos mecanismos de engenharia financeira: os Fundos de Desenvolvimento Urbano (FDU).

Os recursos públicos mobilizados na âmbito da Iniciativa JESSICA permitem alavancar recursos privados, já que esta iniciativa garante condições atractivas para que os investidores privados invistam em FDU, criando soluções de engenharia financeira, sob a forma de parcerias público-privadas ou outras, que viabilizem

operações de regeneração urbana de maior risco ou de rentabilidade menos atractiva para o mercado.

Pretende-se ainda através da recuperação dos fundos estruturais investidos (financiamento reembolsável), assegurar instrumentos de financiamento do desenvolvimento urbano que não se esgotem no período de vigência do actual QREN 2007 – 2013.

Os quadros III e IV apresentam os montantes dos projectos aprovados/contratualizados no país no âmbito dos instrumentos de Políticas de Cidades atrás referidos.

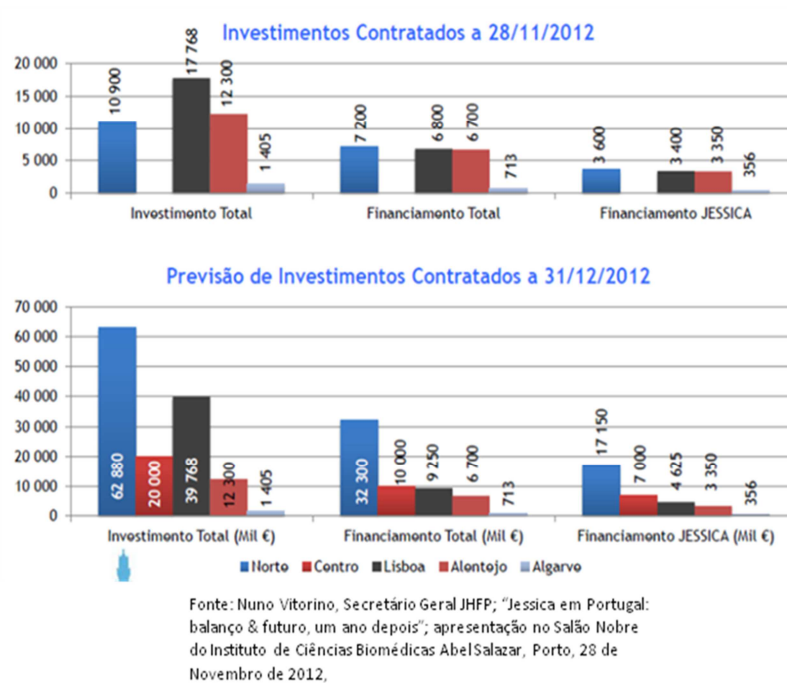
Quadro III – Investimento em Política de Cidades (QREN 2007/2013)

QREN 2007/20013	Investimento Elegível Aprovado (€)	Fundo Comunitário Aprovado (€)
	Nacional	Nacional
TOTAL	29.140.028.177	19.787.938.596
Política de cidades*	1.193.241.723	992.390.328
PRU	869.645.907	692.945.443
RUCI	91.341.024	70.676.831
Acções Inovadoras	11.622.460	8.135.722
Equipamentos Estruturantes	220.632.332	220.632.332

* apenas estes 4 instrumentos, em 31/12/2012,

Fonte: Observatório do QREN

Quadro IV – Projectos Contratados JESSICA



Tendo em consideração os montantes investidos, pode-se inferir que representa um esforço enorme em termos de reabilitação das nossas cidades e que o seu impacto será necessariamente positivo. Todavia importa atentar, como primeira questão para discussão, que no caso do QREN 2007/2013, o montante do programa afecto à Política de Cidades representa apenas 5% do global, pelo que faz sentido avaliar a significância deste valor, face às necessidades existentes e perante a retórica vigente, acerca do papel das cidades como motores de desenvolvimento do território.

4. Reflectir sobre o passado para preparar o futuro

No momento em que se discute o Período de Programação 2014-2020, parece oportuno discutir os processos e resultados das experiências realizadas anteriormente,

como forma de aprendizagem capaz de influenciar o desenho e funcionamento do novo quadro comunitário e dos mecanismos de financiamento à reabilitação urbana.

Assim, antes de entrar nas questões relativas aos instrumentos de apoio ao financiamento da reabilitação propriamente dita, importa realçar questões estruturais que merecem reflexão. Designadamente reconhecer os progressos realizados em termos legislativos para agilizar e criar condições ao surgimento de uma efectiva política promotora da reabilitação urbana. Nomeadamente, o novo Regime Jurídico da Reabilitação Urbana (D.L. nº 307/2009, de 23 de Outubro) que procurou colmatar o carácter disperso e assistemático do anterior quadro legislativo que assentava, sobretudo, na disciplina das áreas de intervenção das sociedades de reabilitação urbana (SRU) contida no Decreto-Lei nº 104/2004, de 7 de Maio, e na figura das áreas críticas de recuperação e reconversão urbanística (ACRRU), prevista e regulada no capítulo XI da Lei dos Solos (D.L. nº 794/76, de 5 de Novembro).

Este novo regime sofreu alterações com a entrada em vigor do Decreto-Lei nº 32/2012 de 14 de Agosto, que visa precisamente agilizar e dinamizar a Reabilitação urbana, tendo sido publicado simultaneamente com o Novo Regime de Arrendamento Urbano (Decreto-Lei nº 31/2012 de 14 de Agosto) que há muito se esperava. Estes diplomas legais surgiram na sequência do resgate financeiro a Portugal. O “Memorando de Entendimento” assinado com a *Troika* (constituída pela Comissão Europeia (CE), Fundo Monetário Internacional (FMI) e Banco Central Europeu (BCE)), previu a necessidade de preparação de legislação para simplificar os procedimentos administrativos em matéria da reabilitação urbana e acções que visem a redução do endividamento das famílias e do desemprego, a promoção da mobilidade das pessoas, a requalificação e revitalização das cidades e na dinamização das actividades económicas associadas ao sector da construção.

Neste âmbito, a reabilitação urbana e o mercado de arrendamento constituem domínios estratégicos e essenciais. Em suma, assiste-se ainda uma trajectória necessária que visa uma mudança de enfoque na construção nova e casa própria, para um novo binómio que promove a reabilitação e o arrendamento, mas que todavia, mesmo as alterações legislativas não têm sido catalisadoras e o seu impacto ainda é reduzido e aquém do desejado, mormente no que se refere ao incremento do mercado de arrendamento.

O momento actual é pois de expectativa, relativamente ao real impacto da acção pública prevista para o incentivo à reabilitação urbana, mas os dados não são animadoras, pois parecem existir condicionantes de base, difíceis de ultrapassar e que importa ponderar e reflectir.

Num cenário de crise e de perspectivas demográficas negativas, perante uma discussão (não conclusiva) acerca do custo de reabilitar vs construir novo, em que a oferta de fogos e edificado novo, supera em muito a procura existente, importa não só pensar o “reabilitar para quem?”, mas também “para quê?, para que actividades?”

Como já referido, parece importante ponderar o ajustamento das verbas comunitárias previstas no âmbito da Política de Cidades, face às necessidades reais e à importância das cidades no desenvolvimento territorial. Contudo, ninguém porá em causa que o impacto destes investimentos, foi seguramente positivo e as cidades estarão certamente mais bonitas. Mas estarão mais atractivas/competitivas? As várias dimensões da reabilitação urbana foram contempladas ou foi só investimento no edificado e espaço público ao nível físico?

Os instrumentos de financiamento recentemente utilizados, tais como as PRU e as RUCI, procuraram incentivar o efeito alavancador dos apoios, bem como o desenvolvimento dos projectos em parceria ou rede e, também valorizar projectos de

natureza imaterial, capazes de actuar sobre as diversas dimensões da vida urbana – ambientais, económicas, sociais e culturais.

Todavia, a observação empírica das centenas de projectos que foram aprovados fornecem um conjunto de indícios que devem merecer reflexão.

Em primeiro lugar, tendo em consideração as PRU e reconhecendo as suas virtudes, os limites de incentivo FEDER, obrigam a intervenções em áreas diminutas e permitem projectos algo atomizados e pouco significativos para poderem assumir uma natureza estratégica na requalificação de uma cidade.

Por outro lado, a orgânica da geração de parcerias parece ter tido um carácter experimentalista, resultando da necessidade do cumprimento de uma exigência regulamentar, sendo patente o pouco envolvimento das diversas organizações da sociedade civil das parcerias no desenvolvimento dos projectos e dos Planos de Acção, resultante da falta de capacidade técnica, cultura de participação e competências para se assumirem como agentes qualificadores de operações desta natureza.

A acção da Administração Pública Local enquanto entidade promotora destes projectos, nem sempre é transparente, não se descortinando frequentemente os critérios que estiveram na base da selecção das entidades a incorporar na parceria nem o real contributo que estas acrescentaram aos planos de acção. O mesmo se pode dizer relativamente aos projectos que os integraram e à sua coerência com a estratégia de reabilitação urbana global.

Os incentivos no âmbito do QREN constituíram, em muitos casos, numa oportunidade para o financiamento de projectos “em carteira”, de forma avulsa, bem como para o surgimento de outros projectos (por vezes) “redundantes”, apenas para o cumprimento dos critérios de admissibilidade e elegibilidade, com propostas materiais e imateriais, mas que na prática o contributo efectivo foi diminuto em função do quadro estratégico dos programas de acção.

A própria “mecânica” procedimental dos regulamentos dos programas de apoio e o reduzido período para a elaboração das candidaturas e respectivos planos de acção, conjuntamente com a urgência de angariação de fundos, contribuíram também para incentivar a constituição de parcerias e desenvolvimento de projectos de forma “apressada”, pouco discutida e qualificada, focada apenas no cumprimento dos critérios que garantiam a aprovação das mesmas.

Na fase de execução pôde-se constatar novamente o carácter algo incoerente destes instrumentos de apoio. Se por um lado promovem a participação, o envolvimento, a constituição de reais parcerias, por outro apontam o cumprimento de processos burocráticos e exigências regulamentares que resultam no oposto e impedem ou atrasam o cumprimento da execução dos projectos.

No que concerne a novos instrumentos de financiamento de operações de reabilitação urbana, os Fundos de Desenvolvimento Urbano (FDU) apresentam-se como promissores e com enormes potencialidades. Num cenário de dificuldade de acesso ao crédito (ou mesmo ausência), o recurso a formas novas de montagem de operações financeiras, não muito comuns em Portugal, são pois opções cada vez mais relevantes. O uso de instrumentos como o JESSICA e a constituição de Fundos de Investimento Imobiliários são disso exemplo. Trata-se de soluções que exigem também novas formas de cooperação entre os agentes promotores da reabilitação urbana e exigentes em termos da sua concepção e gestão, mas que seguramente se mostram como o caminho mais indicado para fazer face à situação actual.

Este novo contexto exigirá um posicionamento diferenciado por parte dos principais actores com responsabilidades nestas temáticas: proprietários, promotores, autarquias, construtores e demais agentes. O quadro actual obriga ao desenvolvimento de processos e montagem de operações de financiamento, realizadas com um maior profissionalismo e conhecimento dos instrumentos

existentes, havendo necessidade de adaptações e do apoio de especialistas que podem ajudar à tarefa de concretização destas medidas. Há pois que garantir a capacitação dos agentes para tirar partido destes instrumentos, pois os sinais existentes apontam para uma clara impreparação (e mesmo falta de informação) para usar de forma profícua dos FDU.

A discussão a que se assiste acerca da Política de Coesão 2014-2020 permite já antever o que serão as orientações em termos de política de cidades para o próximo período de apoio comunitário.

A estratégia Europa 2020 visa criar um crescimento inteligente, sustentável e inclusivo:

- inteligente – mediante o investimento na educação, na investigação e na inovação;
- sustentável – dando prioridade à transição para uma economia de baixo teor de carbono e a uma indústria competitiva;
- inclusivo – que dê especial atenção à criação de emprego e à redução da pobreza.

Esta estratégia centra-se em cinco objectivos ambiciosos: emprego, investigação, educação, redução da pobreza e clima e energia.

Em termos de propostas, o documento da Comissão Europeia (2012); “Política de Desenvolvimento Urbano Sustentável Integrado” refere que “As propostas da Comissão Europeia para a política de coesão 2014-2020 visam fomentar políticas urbanas integradas para melhorar o desenvolvimento urbano sustentável tendo em vista o fortalecimento do papel das cidades no contexto da política de coesão.”

Concretizando, as propostas em discussão prevêem:

- Estratégias de investimento integradas, com uma abordagem mais estratégica e holística;

-Reservar fundos para um desenvolvimento urbano sustentável integrado:

Deverá ser investido um mínimo de 5 % dos recursos do FEDER destinados a cada Estado-Membro em acções integradas para o desenvolvimento urbano sustentável implementadas através da ferramenta Investimento Territorial Integrado (ITI)

-Plataforma de Desenvolvimento Urbano: Com base numa lista de cidades elaborada pelos Estados-Membros no respectivo Contrato de Parceria, a Comissão estabelecerá uma Plataforma de Desenvolvimento Urbano abrangendo 300 cidades em toda a Europa que incentivará um diálogo mais orientado para as políticas de desenvolvimento urbano entre as cidades europeias e a Comissão.

- Acções urbanas inovadoras: Com vista a fomentar soluções novas e inovadoras em termos de desenvolvimento urbano sustentável, por iniciativa da Comissão, o FEDER poderá apoiar acções inovadoras até ao limite de 0,2 % da dotação total de verbas do FEDER.

-Maior ênfase no desenvolvimento urbano ao nível estratégico: Com base nas orientações do Quadro Estratégico Comum (QEC), os Contratos de Parceria deverão estabelecer acordos que garantam uma abordagem integrada da utilização dos fundos do QEC para o desenvolvimento sustentável de áreas urbanas.

-Ferramentas melhoradas para executar acções integradas: O Investimento Territorial Integrado (ITI) é uma nova forma de execução que conjuga o financiamento de vários eixos de prioridades de um ou mais programas operacionais para intervenções multidimensionais e transversais a vários sectores.

- Maior oportunidade para enfrentar desafios urbanos abrangidos pelas prioridades de investimento: Quatro dos objectivos temáticos, os quais deverão ser

apoiados pelos Fundos do QEC com vista a contribuir para a Estratégia Europa 2020 para o crescimento inteligente, sustentável e inclusivo, têm prioridades de investimento relacionadas no âmbito do urbanismo. (..) Recomenda-se que as cidades combinem as acções apoiadas pelas prioridades de investimento sectorial no âmbito do urbanismo (para promover estratégias de redução das emissões de carbono nas áreas urbanas, melhorar o ambiente urbano, promover a mobilidade urbana sustentável e promover a inclusão social apoiando a regeneração física e económica de áreas urbanas degradadas) e que as incorporem na estratégia de desenvolvimento urbano integrado da cidade para implementar o princípio de desenvolvimento urbano integrado. As cidades também poderão combinar estas acções com outras apoiadas pelo FSE no âmbito das respectivas prioridades de investimento.

-Instrumentos financeiros: Incentiva-se os Estados-Membros a que façam amplo uso dos instrumentos financeiros para apoiar o desenvolvimento urbano sustentável. O âmbito dos instrumentos financeiros é extenso e abrange todos os objectivos temáticos, todas as prioridades de investimento e todos os tipos de beneficiários, projectos e actividades.

-Trabalhar em rede: Ao abrigo do objectivo de Cooperação Territorial Europeia (CTE), o programa de intercâmbio e de aprendizagem para as cidades continuará a oferecer-lhes oportunidades de trabalhar em rede com vista a partilhar e a desenvolver boas práticas no âmbito do desenvolvimento urbano.

Em suma, não obstante a existência de aspectos interessantes nestas propostas, não se consegue descortinar com clareza, o que significam em termos de uma nova política de cidades, nem a mais-valia e evolução que significam face aos objectivos anteriores.

É pois o momento de discutir com profundidade como nos prepararmos para enfrentar os novos desafios à reabilitação urbana e como tirar o melhor partido dos

financiamentos e instrumentos de apoio, que estarão disponíveis no próximo QREN. Os montantes financeiros são os adequados para serem realmente alavancadores da reabilitação urbana? Os nossos agentes estão preparados e detêm as competências para trabalhar em rede e em parceria? Quais os critérios para a constituição de parcerias? É mesmo agora a aposta nos projectos imateriais? Como se promove o efectivo envolvimento e participação dos cidadãos? Como se estabelece uma cultura de monitorização e avaliação de resultados? Como ultrapassar os custos de contexto ainda existentes que condicionam a reabilitação das nossas cidades? E reabilitar para que actividades, que usos e para quem?

5. Conclusão

Como assumido inicialmente, o atrás explanado pretendeu contribuir para o necessário debate e reflexão acerca da importância da reabilitação urbana e da adequabilidade das políticas públicas e incentivos financeiros existentes e/ou em preparação no novo enquadramento dos apoios comunitários no contexto do Período de Programação 2014-2020.

Não pretendendo ser conclusivo, entende-se que os resultados da discussão das questões referenciadas se assumem como imprescindíveis para a qualificação do desenvolvimento de novos projectos de reabilitação urbana, para um melhor ajustamento dos programas de apoio e seu funcionamento à realidade, bem como para a capacitação dos agentes relevantes para as operações de intervenção em ambiente urbano.

Se é consensual que as várias dimensões da vida urbana – ambientais, económicas, sociais e culturais – estão interligadas e o sucesso da reabilitação urbana só pode ser alcançado através de uma abordagem integrada, também é certo que estamos perante novos desafios que reforçam a importância em projectos imateriais.

A referência às condicionantes estruturais existentes, quer económicas, quer demográficas é por si só, factores que talvez obriguem a uma reflexão mais aprofundada e abrangente, parecendo fazer sentido o desafio lançado por Loza, R. (2013) de *“pensar a reabilitação urbana de forma diferente”*

6. Referências bibliográficas

Comissão Europeia, Política de Coesão 2014-2020 “Desenvolvimento Urbano Integrado”

COM(2005) Comunicação ao Conselho Europeu da Primavera: «Trabalhando juntos para o crescimento e o emprego - um novo começo para a Estratégia de Lisboa», 24 de 2.2.2005

Comité de Ministros do Conselho da Europa (1975) "Carta Europeia do Património Arquitectónico"

Comité de Ministros do Conselho da Europa (1976) "Resolução (76) 28 sobre a adaptação de leis e regulamentos às exigências da conservação integrada do património arquitectónico"

Conselho da Europa (2004) “Guidance on Urban Rehabilitation”, Estrasburgo

Decreto Lei nº 794/76, de 5 de Novembro

Decreto-Lei 307/2009 de 23 de Outubro

Decreto-Lei nº 104/2004 de 7 de Maio

Decreto-Lei nº 31/2012 de 14 de Agosto

Decreto-Lei nº 32/2012 de 14 de Agosto

LOZA, R (2013) “Reabilitação urbana, eficiência energética e ordenamento do território – a urgência de uma mudança”, 16ª Congresso da APCMC - “A Reabilitação Urbana e a Construção das Cidades Inteligentes do Futuro”, Porto 24 e 25 de Maio

M.A.O.T.D.R. (2008) "Política de Cidades Polis XXI", Maio, Lisboa

PINHO, A. (2007) "Reabilitação Urbana - Evolução do Conceito e das Práticas (A reabilitação urbana em Portugal), Dissertação de Mestrado em Reabilitação da Arquitectura e Núcleos Urbanos, Faculdade de Arquitectura da Universidade Técnica de Lisboa, Fevereiro.

Porto Vivo, SRU (2005) "Masterplan (Síntese Executiva)" Abril;

VITORINO, N. Nuno (2012); "Jessica em Portugal: balanço & futuro, um ano depois"; apresentação no Salão Nobre do Instituto de Ciências Biomédicas Abel Salazar, Porto, 28 de Novembro

re-GEneRAR cidade: Micro-intervenções para a paisagem do futuro

re-GENERATIng city: Micro-interventions for the future landscape

Chiara Sonzogni ⁽¹⁾

⁽¹⁾ chiara.sonzogni@gmail.com, arquitecta profissional liberal, Portugal (Itália) / freelancer architect, Portugal.

Resumo

O objecto de discussão é a crise que a paisagem contemporânea está a sofrer, e a oportunidade que pode representar para atingir uma nova qualidade urbana. Para chegar a um objectivo tão importante é essencial analisar criticamente o existente e mudar de abordagem: os grandes planos de organização de território devem ser complementados por planos de gestão que permitam chamar a atenção para a pequena escala, favorecendo micro-intervenções urbanas para cuidar melhor do organismo-cidade.

Em Portugal a paisagem urbana sofre pelo abandono das cidades, a consequente degradação do património arquitectónico e natural e o consequente desenvolvimento de novas áreas que determinaram um uso excessivo de solo, paisagem e energias. Por isso resulta urgente inverter esta tendência, as cidades devem voltar a ser apetecíveis e de qualidade; em resposta a este desafio, mesmo as áreas abandonadas e frágeis estão a ser teatro de experiências para uma nova maneira de fazer cidade, tornaram-se objecto de interesse de criativos, intelectuais, especialistas, gerando assim um debate fértil em volta da fragilidade e da regeneração urbana. Durante os anos 2011/2012 tive a oportunidade de experimentar algumas estratégias de uso temporário e espontâneo de espaços abandonados de pequena escala; acções simples e de superfícies geraram reflexões importantes sobre a maneira de intervir no espaço urbano e permitiram evidenciar as reais necessidades da cidade e sublinhar quais os meios a disposição para intervir concretamente no debate, revelando a potência regeneradora das micro-intervenções.

Propõe-se uma apresentação dos projectos realizados no Porto, em Guimarães e em Ílhavo. Esta proposta nasce da vontade de partilhar e discutir sobre os efeitos desta estratégia para melhorá-la e avaliá-la como real instrumento de regeneração urbana e social. O que interessa não è julgar estas reacções mas analisar a oportunidade de enriquecimento que representam pela mesma cidade que ganha assim voz e coragem para mudar “a partir de baixo”.

Viver a cidade medindo as nossas acções em vez de julgá-la será um bom pressuposto para produzir e atingir nova qualidade? Cuidar com consciência da paisagem onde vivemos é um valor? Uma intervenção cirúrgica-urbanística é uma estratégia “green”? A crise que os nossos centros urbanos sofrem é oportunidade para regenerá-los?

É cada vez mais urgente reflectir sobre as exigências da vida contemporânea, interpretá-las correctamente permitirá elaborar planos eficazes para as cidades do futuro. Voltar a intervir concretamente no desenho da paisagem urbana é uma necessidade que já não podemos deixar de ouvir.

Palavras Chave: paisagem urbana; micro-intervenção; valor; oportunidade; regenerar.

Abstract

The topic of this discussion is the crisis of the contemporary urban landscape. We must attempt to explain the decay of this urban fabric and to analyze alternative approaches to being in and interacting with this cityscape. Furthermore, large-scale land organization plans and land management diagrams must take micro-urban plans into account. This necessity is also an opportunity to give due attention to the small details and nuances of the urban environment. In this way, the decay, itself, could very well be the potential solution.

Portugal is experiencing urban landscape decay due to large-scale migration. This mass exodus small- and medium-sized towns and major city centers leaves these urban spaces abandoned. The need to curb this growing trend is generating new and creative thinking in the most disadvantaged environments - fertile grounds for dynamic discussions. Furthermore, these decaying Portuguese cities have also experimented simple collective and self-managed interventions that stimulated reflections on the optimal way in which to act on and interact with the urban landscape. It also created the opportunity to pause and consider city's unidentified and anonymous existence and its regenerative potential.

I intend to present my reflections about projects realized in 2011/2012 in the ruined spaces and the decadent surroundings of the cities of Porto, Guimarães and Ílhavo. I hope to reveal some insights into the effects they produced on the environment and on the people involved, generating diverse individual and collective responses. These responses were dynamic calls for change and served enrich the city and its ability to express its needs and wants. Moreover, it gave the urban community courage and confidence in their ability to affect change from the bottom up. The city is a tailor-made suit, crafted by the hands of the very inhabitants themselves. Therefore they need to have the necessary tools and equipment to work on it.

In conclusion, the landscape is an opportunity to understand and meet the demands of contemporary life and interpreting it correctly will foster successful and perfectly tailored interventions.

Shall we start to really live in the urban landscape again - assessing it, instead of judging it - in order to produce a new quality of urban life? Is it valuable and worthwhile to consciously care for the urban landscape? Is surgically interacting on the landscape, giving oxygen to the urban system, an environmentally friendly strategy? Is the present crisis of the city an opportunity for redemption?

Keywords: urban landscape, micro-interventions, value, opportunity, regeneration.

1. Propor um regresso para activar o progresso

Com a breve dissertação aqui proposta pretende-se apresentar casos de micro intervenções urbanas temporárias que foram desenvolvidas ao longo dos últimos dois anos nas cidades do Porto, de Guimarães e Ílhavo. O objectivo será discutir sobre os efeitos e as questões que levantaram, sobre o passado e futuro destas acções, para avaliá-las e abrir assim um debate crítico e construtivo que permita acrescentar valor e força a esta estratégia, ainda verde, mas com entusiasmo para crescer.

O processo, que permitiu chegar a casos concretos em 2011, começou com a elaboração da dissertação de tese de mestrado em Arquitectura, defendida na faculdade de Milão no fim de 2010. A tese focava-se no caso do centro histórico da cidade do Porto, classificado em 1996 Património Mundial da Humanidade pela UNESCO, actualmente num estado de abandono e degrado muito evidente. A proposta pretendia elaborar uma estratégia para enfrentar o problema através de um plano de uso temporário dos vazios urbanos, destinado ao dia a dia da cidade, criando uma rede de pequenos espaços públicos que pudesse também completar a existente. Desta forma os pequenos vazios que pontuam o tecido urbano foram considerados como oportunidades e não só como sinais de um problema. O tempo tinha-os abertos, “faltava” oferecê-los à cidade.

A proposta apresentada na dissertação com o título “ReTornáveis”. Confronto de impressões”, sugeria as possibilidades de tornar acessíveis os espaços de nível de degradação máximo, que foram definidos como ruínas *, sendo esses os casos mais evidentes, extremos e por isso mais emblemáticos. Após uma pesquisa sobre as causas deste fenómeno e ter assistido e participado em conversas e debates com os especialistas, os interessados e os críticos, foi elaborado um mapa e um registo dos espaços possíveis de incluir na nova rede de acções temporárias. A proposta foi muito além do satisfazer a necessidade do espaço público uma vez que a estratégia elaborada permitia obter mais benefícios, como um melhoramento do ambiente urbano e uma oferta de qualidade e variedade de espaço, elementos chave para tornar o centro histórico mais apetecível e assim contribuir para enfrentar o seu

esvaziamento. As acções de requalificação propostas, tendo em conta o carácter efémero e temporário, foram simples e ligeiras e limitar-se-iam a tornar os espaços acessíveis, através de obras de limpeza e escoramento de elementos soltos, deixando que fosse o espaço e a sua interpretação pela cidade a definir e escolher o uso e a função.

Assim, da combinação de um aspecto negativo com uma necessidade, nasceu uma estratégia com um alto grau de sustentabilidade. De uma forma espontânea abordaram-se os temas do crescimento inteligente, sustentável e inclusivo, demonstrando desde logo a veracidade do pressuposto que fundamenta a estratégia Europa 2020, ou seja que a crise pode ser considerada uma oportunidade de crescimento.

NOTA:

* “Os prédios são classificados como ruínas por falta da cobertura e por ter perdido assim qualquer função, até a função primária de abrigo”. Definição pelo Plano de Gestão - Volume I - Porto Vivo SRU; 2008, Porto. www.portovivosru.pt/planodegest.o.

2. Contactar à cidade

Uma etapa fundamental para o desenvolvimento do processo foi a possibilidade de apresentar a estratégia à cidade e assim de avaliar a primeira reacção do sujeito ao qual a proposta se direccionava. O trabalho foi seleccionado para participar no evento PechaKucha Night, organizado na cidade do Porto em Novembro de 2010. Os 6.40 minutos de apresentação foram bastantes para chegar as pessoas e obter uma reacção positiva, a proposta despertou sobretudo o interesse de quem vive a cidade, de que a faz no seu dia a dia, mostrando desde logo a importância de envolver estes actores no processo de “pensar cidade”.

É na procura deste contacto que nos últimos anos as cidades portuguesas assistiram a um florescer das indústrias criativas e consequentemente a uma difusão de programações culturais que propõem a preservação do património imaterial através projectos de envolvimento da população local, para despertar energias, valorizar a autenticidade da mesma e investigar as exigências da população.

Aqui irão ser considerados os planos de intervenção com quem foi estabelecida uma colaboração, nomeadamente o “Manobras no Porto”, projecto promovido pela Porto Lazer a co-financiado pelo ERDF (European Regional Development Fund), o “Pop Up Couros”, patrocinado por Guimarães 2012 Capital Europeia da Cultura, e a residência artística promovida pelo Centro Cultural de Ílhavo (Aveiro). Os três constituíram projectos relevantes para as cidades envolvidas, representaram oportunidades para se aproximar aos habitantes e assim revelar necessidades e aspirações da cidade contemporânea. Ofereceram, em tempos e modalidade diferentes, à estratégia “ReTornáveis” uma possibilidade de passar do nível teórico ao prático, para experimentar em campo.

O processo de aproximação à cidade manifestou logo a própria complexidade. A primeira dificuldade da relação está num passado feito de experiências estéreis que desfrutaram o património humano, o esgotaram em vez de valorizá-lo e que se traduziram em desilusão e desconfiança. Mas os obstáculos têm que ser superados e os sentimentos negativos elaborados enquanto reflexos da geração urbana contemporânea, o que interessa é estabelecer um contacto fértil.

As cidades representam a maioria do património europeu, por isso dentro de uma estratégia que tem como objectivo ajudar o crescimento da Europa e sublinhar a sua competitividade não podemos deixar de interessar-nos pelos fenómenos urbanos, positivos e negativos, grandes e pequenos, não podemos desistir frente às dificuldades do diálogo, nem continuar a considerar a paisagem urbana como área de interesse só dos especialistas.

A cidade é de todos, o fazer cidade é um valor, ocupar-se dela uma sensibilidade imprescindível do cidadão europeu contemporâneo.

3. Primeira aplicação - O caso do Porto

Na cidade do Porto a proposta encontrou aplicação no centro histórico e concretizou-se no uso temporário de dois prédios, neste momento em ruína. As duas propriedades, ambas particulares, foram possíveis de ser utilizadas através de um contracto de cedência de espaço temporário.

A primeira acção foi entrar em contacto com a vizinhança e apresentar as intenções do projecto, em segundo a limpeza dos espaços e a garantia de segurança dos mesmos. Após esta abordagem deixou-se um tempo para que os espaços fossem vividos, usados e percorridos de forma a ganhar uma função e uma identidade de forma espontânea. Um espaço foi organizado para acolher uma horta e o outro ficou sem uma função definida a não ser a de espaço aberto.

No Porto o projecto foi apoiado pelo Manobras no Porto, cuja intenções eram requalificar o património imaterial da cidade. A área de intervenção foi a do centro histórico Património Mundial da Humanidade e a lógica de intervenção a de colocar, lado a lado habitantes, criativos e dinamizadores culturais para elaborar projectos em conjunto apresentados em seguida à cidade.

Os bairros onde o projecto se concretizou apresentam características específicas, são bairros históricos, os habitantes têm necessidades, prioridades e valores bem distantes do “standard contemporâneo”, com isso não se quer julgar mas ao contrario valorizar uma identidade e uma autenticidade que muitas vezes se quer apagar. Ainda mais importante é reparar nesta diferença. Embora o projecto realizado tivesse as suas raízes em assuntos “teóricos” e tivesse nascido de um debate académico, os pressupostos eram adequados ao contexto, a proposta reflectia exigência reais. O ponto de partida foi tão simples e necessário, ao ponto de parecer o único possível, e os resultados tão naturais, que se tornaram essenciais.

3.1. Os resultados

Neste quadro, o projecto “reTornáveis” resultou ser um dos melhores mas ao mesmo tempo um dos que deu poucos resultados evidentes e quantificáveis. O sucesso foi determinado por ser completamente enraizado no ambiente urbano e por ter influído e melhorado a paisagem que as pessoas vivem no dia a dia, o seu ponto fraco foi andar a um ritmo diferente do Manobras.

Os dois anos permitiram de qualquer forma semear algo e demonstrar que o projecto tem boas possibilidades de funcionar e por isso merece investimentos. Os verdadeiros resultados não têm a ver com o ter realizado um jardim bonito ou uma

horta produtiva mas, ao contrário, com o que não se vê, com o que ficou “no ar”. Foi passada uma mensagem concreta as pessoas, que é possível cuidar do espaço onde vivemos, é possível com pouco obter um melhoramento da própria situação e que a degradação pode realmente ser oportunidade. Valeram muito as sugestões recebidas depois da primeiras acções sobre outros espaços abandonados e possíveis de abrir e utilizar para algo, valeu muito saber que duas ruínas ganharam identidade ao ponto de se transformarem em lugares. Todavia o projecto despertou outras necessidades e problemáticas da vida urbana, questões que uma acção de limpeza e uso temporário não podem resolver, assuntos que têm a ver com o civismo e que são tão importantes quanto a qualidade do espaço. Isso foi o resultado maior: a confirmação que fazer cidade é algo que vai abranger muitas disciplinas, é algo que requer inteligência e algo que merece ser investigado a fundo.

NOTA: ficha projecto à página 14-15-16.

4. Segunda aplicação - O caso de Guimarães

Em Guimarães a micro intervenção urbana encontrou espaço de acção na zona de Couros, um bairro que estava a ser requalificado depois de anos de semi-abandono. Os objectivos eram melhorar a qualidade paisagística do bairro e dinamiza-lo, assim a proposta consistiu em construir uma horta comunitária e temporária. A área, de propriedade da Câmara, foi infra-estruturada com a ajuda do colectivo italiano **esterni*** e o contacto com os habitantes foi feito com a dinâmica do “porta a porta” e em seguida com a participação em reuniões de bairro que estavam a ser organizadas já há alguns meses dentro de um projecto de dinamização social denominado “CampUrbis” e promovido pela Setepés** e apoiado pela Fraterna*** que tem sede mesmo no bairro.

Os actores acima indicados favoreceram a criação de um contexto fácil de abordar, os primeiros obstáculos como a desilusão e desconfiança já estavam superados e o diálogo entre actores e dinamizadores já tinha começado. Por isso o processo simplificou-se na primeira fase de abordagem e ajudou também na

angariação de um grupo de habitantes realmente interessados em participar ao processo, desde o início.

O projecto cujo nome foi “ECOs-verde” foi patrocinado pela Capital Europeia da Cultura Guimarães 2012. Isso ajudou na fase inicial, sendo uma marca já reconhecida na cidade e cujos resultados já se mostravam evidentes, mas ao longo do processo criou nas pessoas envolvidas uma vontade de se destacar, de tornar o projecto independente, livre de “um carimbo” que uniformizava as actividades. Isso é justificável pelo envolvimento pessoal e a dedicação que um projecto como o desenvolvido implica, mostrando que mais uma vez além da função o que é importante é o sentimento de ser parte integral de uma comunidade, de poder intervir e tomar decisões, de contribuir para uma melhoria do próprio ambiente.

NOTAS:

* Empresa cultural com sede em Milão, desde 1995.

** Empresa de consultoria e gestão cultural, com sede no Porto, activa desde 1998.

*** Centro Comunitário de Solidariedade e Integração Social da cidade de Guimarães.

4.1. Os resultados

Por estas razões os resultados foram positivos e demonstraram que a melhoria da qualidade urbana caminha ao lado de um sentimento de pertença à cidade que se ganha no momento em que se pode intervir activamente nela. Assim mais uma vez uma micro-intervenção conseguiu despertar grandes questões que deviam ser enfrentadas antes de qualquer planeamento. A cidade sabe o que quer ser, faltam-lhe os instrumentos para se exprimir.

O projecto foi interrompido, a vontade de continuar foi manifestada às autoridades competentes, à Câmara, à CEC, mas não foi possível de satisfazer criando mais uma vez desconforto e desilusões, salientando que um dos obstáculos a superar é a falta de tempo e paciência das instituições. Os processos aqui apresentados demonstraram o próprio valor e ao mesmo tempo a necessidades de ter um ritmo diferente do que as avaliações institucionais pedem.

É preciso pensar nisso porque o futuro vinga-se.

NOTA: ficha projecto à página 17-18.

5. Uma micro-acção - O caso de Ílhavo

Apresenta-se brevemente um outro caso de micro-intervenção, promovido pelo Centro Cultural de Ílhavo em Junho de 2012. Tratou-se de uma residência artística para os melhores estudantes finalistas dos cursos de artes plásticas do País. O objectivo era intervir no espaço público para valorizar o centro histórico da vila, esquecido já há alguns anos mas interessante do ponto de vista urbanístico pela conformação dos becos. Assim o tema “con.FIAR nos Becos” surgiu de uma forma natural e obrigou os artistas a confrontar-se com o espaço urbano, vivendo nele, perdendo a orientação, descobrindo qualidades e aspectos negativos, histórias e curiosidade. Assim, durante 10 dias o centro de Ílhavo foi percorrido por artistas e os habitantes foram-se habituando aos poucos à presença, as perguntas, às necessidades deles. O resultado foi de grande colaboração e participação, os habitantes apoiaram e mostraram curiosidades pelas performances mais abstractas, os trabalhos mais invasivos foram contestados mas aceites. A energia criativa espalhada pelas ruas permitiu abrir as portas das casas, e foi estabelecida uma conexão entre espaço público e privado. A cidade viu que alguém estava a tratar dela, estava a conhecê-la com um interesse novo e assim o entusiasmo e o orgulho despertaram-se.

O sentimento de abandono é uma constante em muitas cidade, o descuido do ambiente urbano pode ser o reflexo de uma depressão do mesmo. Como se se tratasse de um organismo vivo e pensante a depressão das cidades tem que ser tratada para sair de um estado de letargia que enfraquece a audácia e a ambição necessárias às nossas comunidades para crescer.

NOTA: ficha projecto à página 19-20.

6. Reflexões

A proposta teórica elaborada em 2010 resultou válida e possível de ser posta em pratica depois das experiências de 2011/2012. Todavia merece uma reflexão e precisa de alguns ajustes mesmo por ter dado grandes resultados e assim grandes estímulos

para participar com orgulho no debate que a Europa está a ter sobre o seu próprio futuro.

Realmente as micro-intervenções propostas representaram exemplos de possíveis passos na direcção de um crescimento inteligente, sustentável e inclusivo.

A inteligência das intervenções apresentadas está no valor cultural delas, um valor que pode desempenhar um papel importante no processo de instrução ao civismo, e na oportunidade para reconhecer e salientar valores e qualidades do ambiente urbano, de forma a elaborar estratégias com eficácia.

A possibilidade de intervir nas decisões que pertencem à cidade e de deixar marcas destas intervenções contribui ao desenvolver um sentimento de ser parte integral dela e não só um utilizador, permite também descobrir o próprio papel nesse complexo mecanismo, avaliar as reais necessidades e dirigir as próprias vontades e capacidades, dando assim um passo significativo em direcção ao crescimento inclusivo.

Enfim, mostrar aos habitantes que a cidade é objecto de atenção, que os seus problemas são investigados e resolvidos e não só escondidos, que as potencialidades são pesquisadas e estudadas é uma forma de torna-los ambiciosos.

Todos estes resultados podem ser resumidos numa consideração importante: o intervir no ambiente urbano é algo que implica muito mais que as competências das disciplinas consideradas “da área”. Urbanismo e Arquitectura devem colaborar com as ciências sociais e económicas porque o organismo cidade é complexo.

Ao lado disso há, naturalmente, questões e problemáticas que têm que ser resolvidas e que têm a ver com a desilusão e o sentimento de abandono muitas vezes generalizado. Estas reacções são frequentemente provocadas pela superficialidade dos grandes planos de intervenção, que têm objectivos e pretendem resultados que não estão à escala adequada, o ritmo de desenvolvimento e de regeneração da cidade é lento, precisa de um tempo que deve ser respeitado e não acelerado.

7. Contribuir para o crescimento inclusivo

Para caminhar em direcção a este objectivo é importante começar a medir as nossas acções no ambiente da cidade. Com a palavra “medir” coloca-se a atenção na importância de avaliar os impactos das nossas acções, as repercussões tanto a nível espacial quanto a nível social. Para fazer isso é preciso identificar os actores da cidade, quem é que influencia as acções, quem participa nos processos e quem desfrutará as intervenções. Também definir quem pode participar, quem está disponível em fazer parte e quem deve fazer parte é um momento crucial para que o processo seja realmente inclusivo, bem calibrado e por isso eficaz.

Na individuação dos participantes abre-se um outro importante debate sobre o significado contemporâneo de espaço público; as mudanças culturais transformam tendências, necessidades, valores, estilos de vida e têm influências na definição de espaço público e na forma de se relacionar ao ambiente urbano. A inadequação das cidades passa por isso e influi na pobreza, no desemprego, na falta de soluções e na consequente perda de ambição.

As micro-intervenções propostas como exemplos demonstraram como é mais fácil chegar a cuidar destes aspectos se os planos propostos forem de pequena escala. Trabalhar a cidade ao pormenor pode ser uma solução neste momento de crise e dificuldade onde os grandes planos encontram dificuldades em ser eficientes por causa de questões burocráticas e económicas complexas. Se pensássemos a cidade e o seu património imaterial como um tecido que precisa de ser remendado veríamos logo que a técnica do alfaiate è sem dúvida a mais adequada. Aplicar os princípios das técnicas artesanais ao urbanismo pode ser, neste momento histórico, uma verdadeira solução e pode influir positivamente no ritmo urbano cada vez mais rápido e insustentável. O “boom” económico trouxe consigo tempos que agora já não conseguimos sustentar, a cidade volta a acalmar.

A medição eficaz precisa de tempo, e já é tempo de desistir das estereis avaliações. Para que a paisagem europeia seja competitiva e consciente dos próprios valores, meios e capacidade, é essencial conhecê-la e para isso é preciso ter paciência e dialogar com quem a vive, a constrói, a determina no seu dia a dia. Só assim será

possível perseguir um crescimento inclusivo. O alcance é alto e o processo difícil, mas é possível e essencial para o futuro.

8. Contribuir para o crescimento inteligente

Como já exposto, o processo aqui apresentado passa pela instrução/educação, cultura e investigação, todas oportunidades para definir a intervenção no ambiente urbano como valor. Abre-se assim mais uma questão: definir a autenticidade de uma cidade. Quais os parâmetros para a medir? Quem è detentor destas ferramentas?

Como demonstrado nos casos acima apresentados muitos dos aspectos determinantes de um ambiente são invisíveis, existem necessidades, desejos, ideias, propostas que estão escondidas ou à espera de encontrar um meio pelo qual se manifestar. O que é urgente fazer é elaborar estratégias para investigar isso com inteligência. Pode-se ensinar a ler esta sensibilidade e a relacionar-se como se realmente se tratasse de um valor que, como tal, deve ser transmitido. A forma de interagir com o espaço público, o cuidar dele, a capacidade de intervir criticamente no debate passa por uma instrução a estes valores.

Para alcançar um objectivo de crescimento é necessário ter um plano de acção que começa de baixo. A imposição de valores, estratégias, decisões é improdutivo, nada será aceite sem ser interiorizado. Por isso mais uma vez a lentidão resulta importante, porque nenhum processo que passe pela instrução, pela introdução de um novo valor, por uma mudança cultural pode ser rápido. A única celeridade possível e necessária está em tomar medidas para começar a caminhar nesta direcção.

9. Contribuir para o crescimento sustentável

O conceito de sustentabilidade é complexo, abrange muitos aspectos, vai além do consumo energético e influi na definição de competitividade, característica fundamental para uma estratégia de crescimento.

Sustentável é deixar fluir as necessidades, apoiar energias existentes, dinamizar economias e projectos locais e não predeterminar decisões e resultados.

Para chegar a isso é necessário saber ouvir e procurar para depois interpretar e traduzir. A interdisciplinaridade é o segredo para conseguir este resultado. Como já foi observado uma das riquezas da cidade é o facto de ser um organismo complexo e para que isso seja realmente um ponto de força e não uma complicação é preciso saber gerir esta complexidade, ter vontade para olhar ao pormenor. Por essa razão é necessária a sabedoria de muitas disciplinas e sobretudo uma grande colaboração entre elas. Cada especialista olha o mundo com meios e ferramentas diferentes e o contributo de cada um pode ser precioso. Da mesma forma è importante ensinar esta interdisciplinaridade para que o crescimento seja abrangente e realmente eficaz.

Nos casos concretos apresentados a processo foi sustentável se se considera o raio de acção e de influência, o tempo dedicado a ouvir e observar as necessidades para depois conduzir as acções. O facto também de haver um ponto de partida e não um de chegada ajudou a levar o processo com naturalidade e espontaneidade.

Porém o futuro desta intervenções foi negado por uma falha de colaboração entre os actores da cidade, as forças e as diferentes disciplinas. As acções assim como estão a decorrer não conseguem continuar. Mas as considerações, as repercussões, os debates levantados devem ter futuro. Umas experiências não têm força para escrever uma teoria, mas têm capacidades para contribuir para isso. Por isso o artigo aqui apresentado é só um pequeno contributo mas levanta questões, dúvidas e reflexões grandes, que merecem ser discutidas.

10. A crise è oportunidade!

Todos os temas aqui abordados e os exemplos tratados, todas as questões levantadas além de contribuir para um alcance importante, contribuem para demonstrar que o momento de crise que a Europa está a viver pode ser uma grande oportunidade, porque representa o momento ideal para inverter tendências, para rever métodos e processos. Também foi demonstrado que as necessidades são sugestões para melhorar, que a fragilidade é terreno fértil por ser o âmbito da criatividade e que mudar a partir “de baixo” deve ser exigido para chegar ao topo.

Queria assim concluir com um excerto do livro “The Culture of Defeat: The American South 1865, France 1871, Germany 1918” (Fest, Berlin – 2001) onde o autor Wolfgang Schivelbusch lembra que na história os vencidos saem das guerras com uma vitalidade e uma energia criativa que os vencedores nunca irão ter. O insucesso provoca uma urgência de renascer e uma “necessidade de futuro” surpreendente. Esta é uma consideração preciosa para enfrentar os insucessos, até os mais pequenos, mas no livro Schivelbusch põe atenção nos mecanismos mentais dos povos e das comunidades em situações de guerra e de emergências; um dos instintos melhores é sem dúvida o do movimento: o insucesso é apercebido como um bloco imprevisto e mortal, a reacção, quase animal, é de apagar o bloco recomeçando logo a mover-se, de forma maníaca mas por vezes genial. Mas o que realmente interessa para esta dissertação é o pressuposto do autor de que “uma guerra é sobretudo e desde sempre um confronto entre duas economias: luta-se para estabelecer quem for a mais rica e a mais rica ganha. Mas a partir dos anos noventa a economia substituiu-se integralmente à guerra”. Schivelbusch conclui com estas palavras: “no Ocidente a extinção colectiva não dependerá de uma guerra mas de fatores económicos: o risco ambiental e o desemprego”.

Por isso o que se está a passar agora é uma guerra! Quem atacou a Europa e porquê são respostas difíceis de encontrar, mas podíamos com coragem admitir que provavelmente não somos os mais fortes, poderíamos ganhar a audácia e ambição de renascer, poderíamos aproveitar a “vitalidade e a energia criativa que os mais fortes nunca irão ter”.

NOME: **Retornáveis** – Manobras no Porto

PATROCÍNIO: Porto Lazer e ERDF

FOCOS: Jardim Suspenso, na Rua de Trás, 33, 4050 Porto

Horta urbana p(H)ortátil, na Rua da Vitória, 356, 4050 Porto

DATA DE INÍCIO: Setembro 2011

DURAÇÃO: 14 meses

RAIO DE ACÇÃO: 500m

ENVOLVIMENTO:

61 pessoas: Chiara, Alessandro, Mathieu, Isabel, O Tono, Tâmara, Tiara, Tania, Sandrinho, Mária, Silvano, Filipe, Sr. Alberto, SACHE, Sr. Maganete, Celestino, Marianne, Daniel, Patrícia, Francesca, Francesco, Simone, Giulia, Luca, Sofia, Luigi, Emily, Jaime, Sílvia, Martín, Paulo, Sr. José, Sr. Virgílio, Carlos, Ana, Anselmo, Tanja, Eszter, Maja, Irena, Pedro, Igor, Cris, Juliana, Marta, Catarina, Diana, Rui, Elina, Pedro, Sílvia, Inês, Filipa, Sara, Giorgia, Alexandre, Luís, Elisa, Yoga Sobre o Porto, Postos de Turismo do CH, [im]possible living.

3 especialidades: arquitectura, design (+ artes plásticas, comunicação), construção civil.

CUSTO TOTAL INTERVENÇÃO: cerca de 6000,00 €



fig. 1



fig. 2



fig. 3



fig. 4

Rua de Trás
fig. 1 - estado inicial - 08/11
fig. 3 - intervenção #Jardim Suspenso - 09/11

Rua da Vitória
fig. 2 - estado inicial - 08/11
fig. 4 - intervenção #Horta p(H)ortátil - 09/11

#Jardim Suspenso - Rua de Trás, 33 - Porto



fig. 1



fig. 2



fig. 4



fig. 3



fig. 5



fig. 6



fig. 7



fig. 8

fig. 1/2 estado inicial agosto 2011;
fig. 3 intervenção - 09/11;
fig. 4/5/6 limpeza - 29/08/11;
fig. 7/8 visitantes 2011/12.



fig. 1



fig. 2



fig. 3



fig. 4



fig. 5



fig. 6

fig.1 apropriação espontânea - 10/12; fig. 2 construir uma horta portátil – 09/11; fig. 3 momento de “lazer comunitário” 09/11; fig. 4/6 trabalho comunitário 09/11; fig. 5 ensaio de música e teatro na horta 10/12.

PATROCÍNIO: Capital Europeia da Cultura Guimarães 2012

FOCO: Largo do Cidade / Rua de S. Francisco, Guimarães

DATA DE INÍCIO: Junho 2012

DURAÇÃO: 6 meses

RAIO DE ACÇÃO: 250m

ENVOLVIMENTO:

32 pessoas: Chiara, Viola, Linda, Giulia, Maria José, Zé Agostinho, Amélia e marido, Luísa e filho, Esménia e Diamantino, Emília, Dt. Paula, Rita Fernandes, Dt. Henriques, Mafalda e 3 crianças, Rosa, Noémia, Fernando, proprietário do tasco e ajudante, D. Maria, Eng. empresa + 2 ajudantes, todo o conselho de couros, Eng. Hugo Torrinha.

2 instituições: Câmara Municipal, Fraterna.

1 colectivo: esterni, Setepés.

6 especialidades: arquitectura, design, artesanato/carpintaria, ambiente, sociologia, educação.



CUSTO TOTAL INTERVENÇÃO: cerca de 1000,00 €



fig. 1



fig. 2



fig. 3



fig. 4



fig.5



fig. 6

fig.1/2/3/4 construção da horta - 07/12
fig.5 a horta como ponto de encontro
fig.6 inauguração - 11/08/12;

NOME: conFIAR nos Becos – residência artística

PATROCÍNIO: Centro Cultural de Ílhavo

FOCO: centro histórico de Ílhavo

DATA DE INÍCIO: Julho 2012

DURAÇÃO: 2 semanas

RAIO DE ACÇÃO: 250m

ENVOLVIMENTO:

35 pessoas: Chiara, Cristiana, Fabiola, Filipa, Juliana, Fátima Luz, José Pina, Vitória Teles, Márcia Teixeira, João Correia, Nuno Pinho, José Ferreira, Hugo Pequeno, António Calisto. Isabel Reis, D. Armanda, Sr. Armando, D. Odete, D. Conceição, D. Helena, António, Tiago, Gonçalo, D.Fátima, Rita; D. Maria Helena, D. Marília, D. Tina, Sr. Orlando, António Peixinho, Ana Coutinho, Beatriz, Sra. Horácia, D. Madô, Rute Rosas.

2 instituições: CCI, Câmara Municipal.

3 especialidades: arquitectura, artes plásticas, cultura.

CUSTO TOTAL INTERVENÇÃO: cerca de 700,00 €



fig. 1



fig. 2



fig.1 conjunto de imagens do trabalho
PORMENOR INVISÍVEL
(ou a curiosidade matou o gato)
Juliana Barreto

fig.2 conjunto de imagens do trabalho
TUDO O QUE TE QUERIA DIZER
Filipa Cruz

fig. 3

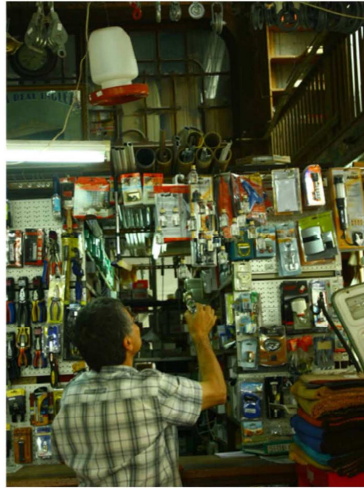


fig. 4



conjunto de imagens dos trabalhos da Cristiana Felgueiras
fig.3 PERMANECER NA AUSÊNCIA. COMPRESSÕES DE TEMPO E ESPAÇO
fig.4 INTERMITÊNCIAS DA TERRA

fig. 5



conjunto de imagens dos trabalhos da Dedendera Fabiola Augusta
fig.5 (REVISITANDO) DINÂMICA
fig.6 SOLO

fig. 6



A situação da Península de Setúbal no contexto socioeconómico regional português face ao novo período de programação financeira europeia (QEC 2014/2020)

Demétrio Alves

deca50@netcabo.pt; UNL/FCSH, Lisboa

Resumo:

Seis anos depois do início do QREN verificamos que Portugal e a Região Lisboa não progrediram relativamente aos países e regiões mais ricas da Europa, e, o que é bastante mais grave, dentro da região aumentou o fosso entre a Grande Lisboa e a Península de Setúbal.

Pode, assim, afirmar-se que a política de coesão económica, social e territorial implementada pela União Europeia em Portugal, não tem resultado como seria de esperar.

Poder-se-á dizer que esta situação se deve à crise que se instalou na Europa, com particular destaque em Portugal. Acontece, porém, que quando se observam os números económicos e sociais disponíveis no Eurostat, dados até 2011, se verifica que, também na UE, tanto a 27 como a 15, houve descida dos rácios (por exemplo PIBpc PPC), e, quanto ao desvio médio, tem-se mantido, embora com oscilações. Isto é, não tem havido convergência em muitos dos parâmetros que caracterizam a coesão.

Keywords: QREN, QEC, Convergência

Abstract:

Six years after the start of the QREN, Lisboa Region has not progressed compared to the countries and the richest regions of Europe. More serious in the region of Lisbon has increased the gap between the Grande Lisboa and Peninsula Setúbal.

It can thus be said that the policy of economic, social and territorial implemented by the European Union in Portugal, has no result.

It could be said that this is due to the crisis that has developed in Europe, with particular emphasis on Portugal. It turns out, however, that when one looks at the economic and social figures available in Eurostat data until 2011, it appears that, also in the EU, there was decrease of the ratios (eg GDPpc PPS), and, as the average deviation, has remained, albeit with fluctuations. That is, there has been no convergence in many parameters that characterize cohesion.

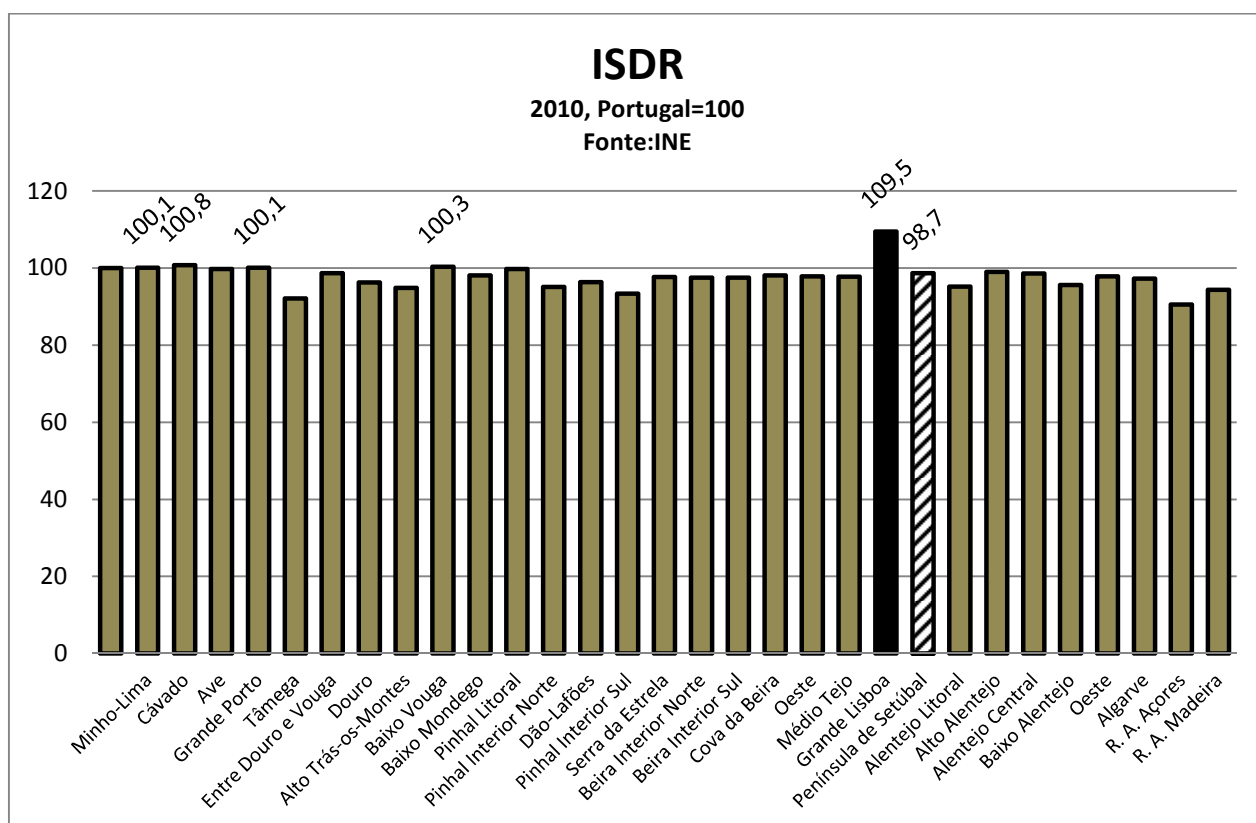
1 - Posicionamento socioeconómico e ambiental, nacional, regional e internacional, da Península de Setúbal

Do ponto de vista do nível de desenvolvimento socioeconómico e ambiental importa verificar o posicionamento da Península de Setúbal no contexto das sub-regiões portuguesas.

Nesse sentido vamos socorrer-nos, em primeiro lugar, dos dados do INE quanto ao **Índice Sintético de Desenvolvimento Regional (ISDR)⁵⁹**, referido a 2010, relativamente às 30 NUTS III portuguesas.

Verificamos, então, que o ISDR superava a média nacional em apenas cinco NUTS III: Grande Lisboa, Cávado, Baixo Vouga, Minho-Lima e Grande Porto, e que a Península está situada numa posição inferior, como se pode verificar no Gráfico 1:

Gráfico 1 - ISDR



⁵⁹ O Índice Sintético de Desenvolvimento Regional (ISDR) é um estudo estatístico, de periodicidade anual e cujo âmbito geográfico é o país. É elaborado com base numa matriz de 65 indicadores estatísticos, para as 30 sub-regiões NUTS III portuguesas, devidamente normalizados.

Segundo o INE, o desempenho alcançado pela NUTS III Grande Lisboa continuava a dever-se a resultados superiores à média nacional nos índices das três componentes do índice sintético – a **competitividade, a coesão e a qualidade ambiental**.

No que respeita ao índice de competitividade, os valores apurados apontam para a existência de dois espaços centrados nos territórios metropolitanos de Lisboa e do Porto.

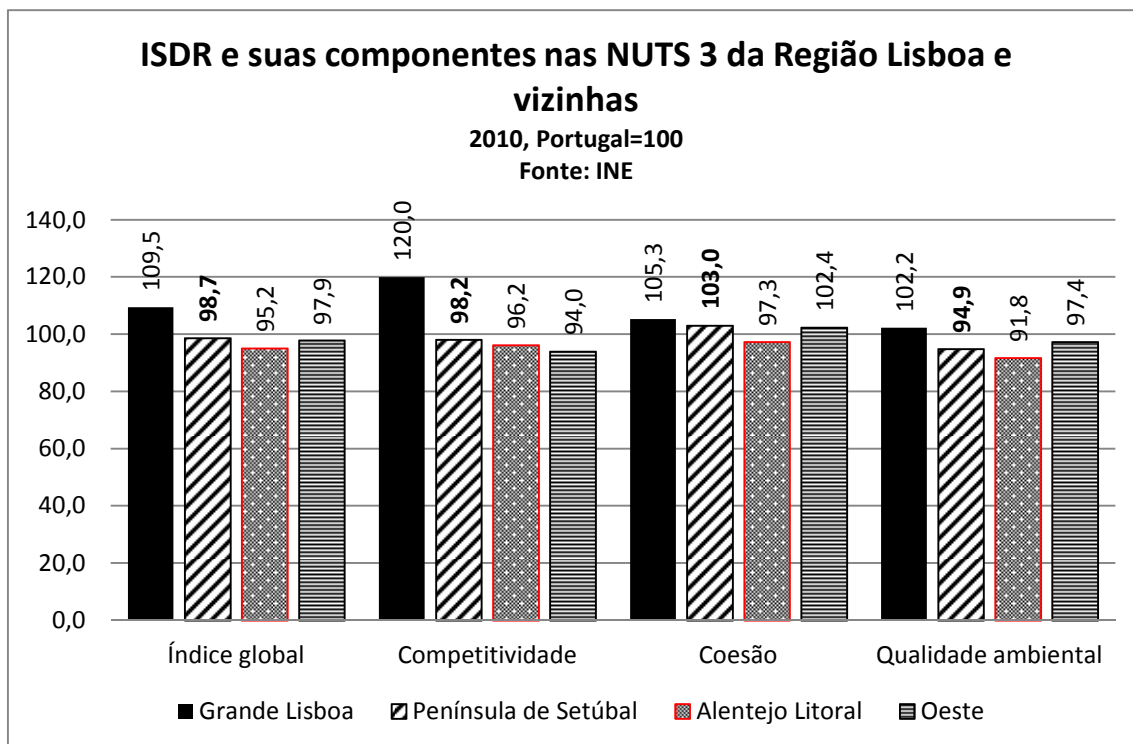
No que se refere ao índice de coesão, os resultados obtidos refletiam um retrato territorial mais equilibrado, que evidenciava, de acordo com o INE, “um espaço continental central mais coeso”, em comparação com as NUTS III do Interior Norte e do Sul e das Regiões Autónomas.

Quanto ao índice de qualidade ambiental, os resultados apurados retratavam uma imagem territorial em que as NUTS III do Interior continental em geral apresentavam valores mais elevados. A Serra da Estrela apresentava o índice de qualidade ambiental mais elevado.

Referir que o ISDR assenta num modelo conceptual que privilegia uma visão multidimensional do desenvolvimento regional, estruturando-o nas três componentes acima referidas.

De uma forma mais pormenorizada poderemos ver no Gráfico 2 o que acontece nas NUTS 3 da Região Lisboa (Grande Lisboa e Península de Setúbal) e outras na sua vizinhança quanto ao ISDR e suas componentes.

Gráfico 2



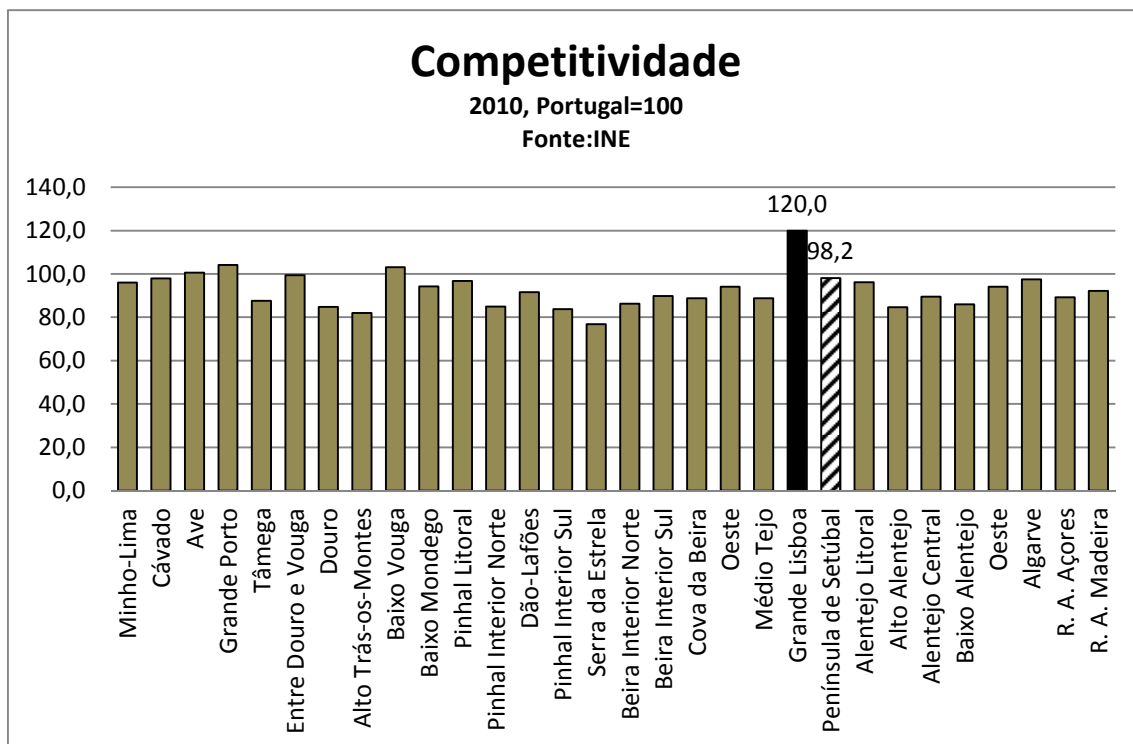
Índice de competitividade

Este índice pretende captar o potencial (em termos de recursos humanos e de infraestruturas físicas) de cada sub-região para o seu desempenho em termos de competitividade, assim como o grau de eficiência na trajetória seguida e, ainda, a eficácia na criação de riqueza e na capacidade demonstrada pelo tecido empresarial para competir no contexto internacional.

Os resultados relativos a 2010 mostram que, das 30 sub-regiões NUTS III portuguesas, apenas quatro (localizadas na faixa Litoral do Continente) apresentavam um índice de competitividade superior à média nacional: por ordem decrescente, Grande Lisboa, Grande Porto, Baixo Vouga e Ave.

As sub-regiões de Entre Douro e Vouga, Península de Setúbal e Cávado, que registavam os desempenhos ligeiramente abaixo da média nacional.

Gráfico 3 (Índice de Competitividade)



Índice de coesão

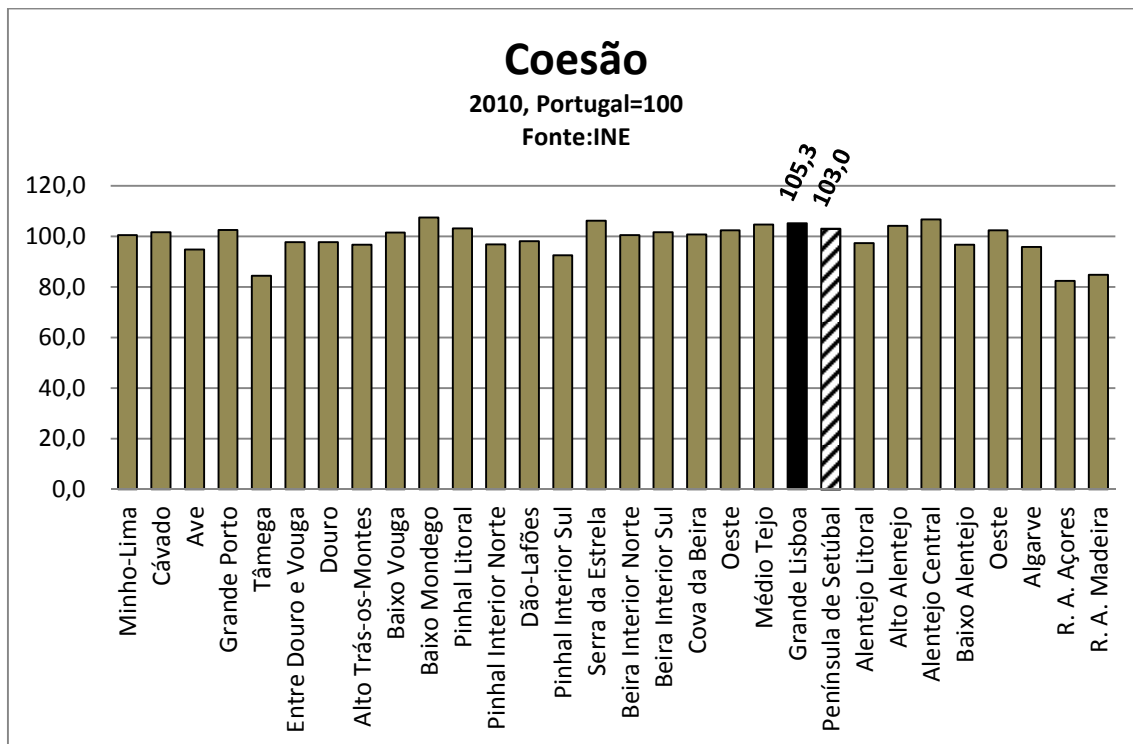
Este indicador procura refletir o grau de acesso da população a equipamentos e serviços coletivos básicos de qualidade, os perfis conducentes a uma maior inclusão social e a eficácia das políticas públicas traduzida no aumento da qualidade de vida e na redução das disparidades territoriais.

Nesta componente do desenvolvimento regional, os resultados relativos a 2010 continuavam a sugerir um retrato territorial mais equilibrado do que o observado para a competitividade.

A imagem do país salienta o espaço continental central mais coeso, sendo que os desempenhos menos favoráveis correspondiam às duas regiões autónomas, a duas sub-regiões do Norte – Tâmega e Ave –, a uma sub-região do Centro – Pinhal Interior Sul – e, ainda, ao Algarve. A Península de Setúbal encontra neste indicador a sua

melhor performance sendo de admitir que isso se deverá, também, à ação desenvolvida a nível municipal nas últimas três décadas e meia.

Gráfico 4 (Índice de Coesão)



Índice de qualidade ambiental

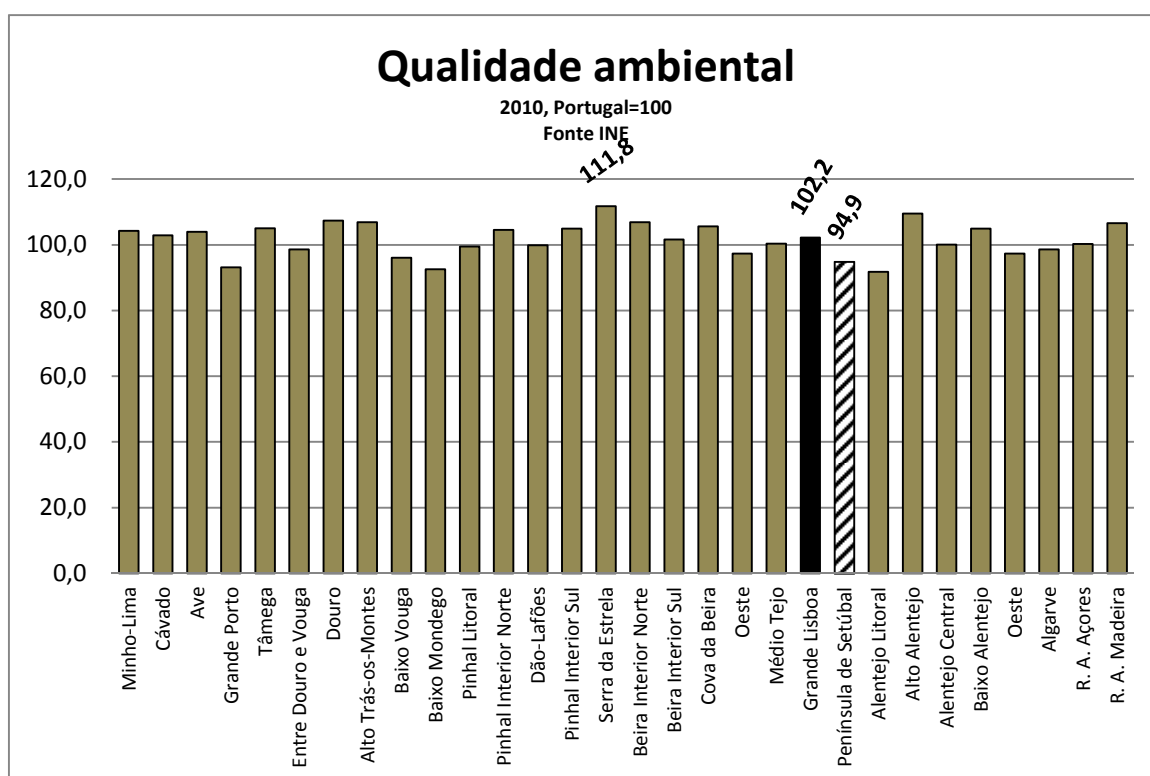
A qualidade ambiental está associada às pressões exercidas pelas atividades económicas e pelas práticas sociais sobre o meio ambiente, aos respetivos efeitos sobre o estado ambiental e às consequentes respostas económicas e sociais em termos de comportamentos individuais e de implementação de políticas públicas.

Os resultados de 2010 refletiam uma imagem territorial de algum modo simétrica em relação à da competitividade, apresentando as sub-regiões do Interior continental qualidade ambiental mais elevada.

Entre as sub-regiões com menor índice de qualidade ambiental, encontravam-se o Grande Porto, a Península de Setúbal e o Baixo Vouga (das mais competitivas no ano em análise) e, ainda, o Alentejo Litoral e o Baixo Mondego.

Deve referir-se que nesta componente o resultado fraco que é obtido pela Península de Setúbal poderá, em princípio, surpreender devido ao grande investimento já feito a nível municipal e intermunicipal no domínio das infraestruturas de saneamento básico. Contudo, isto é explicável em face da metodologia utilizada no apuramento da componente e que envolve, também, as questões de ordenamento do território e da atmosfera.

Gráfico 5 (Índice de Qualidade Ambiental)



Índice sintético de desenvolvimento regional

Este índice sintético é, como já vimos, o resultado do comportamento conjunto nas componentes (índices parciais) competitividade, coesão e qualidade ambiental.

Os resultados relativos ao ano de 2010 indicam que apenas cinco das 30 sub-regiões superavam a média nacional: Grande Lisboa (de forma destacada), Cávado, Baixo Vouga, Minho-Lima e Grande Porto. O Ave e o Pinhal Litoral ficavam pouco abaixo do valor nacional.

Em 2010, a Grande Lisboa constituía a única sub-região em que o índice sintético de desenvolvimento regional e cada um dos três índices parciais se situavam acima da média nacional; no extremo oposto, com desempenhos abaixo da média nacional nos quatro índices, encontravam-se as sub-regiões contíguas do Alentejo Litoral e do Algarve e ainda o território contíguo formado pelo Entre Douro e Vouga e pelo Dão-Lafões.

Neste contexto podemos constatar que a Península de Setúbal, depois de três ciclos de programação financeira europeia (QCA I, II e III), e quase no final do quarto (QREN 2007-2013), se situa apenas no 9º lugar entre as 30 sub-regiões portuguesas.

Não obstante, e como circunstância agravante, tem estado impedida de aceder aos fundos comunitários que se destinam a beneficiar as regiões menos desenvolvidas (convergência) porque, devido ao facto de estar englobada numa NUTS II mais desenvolvida (competitividade e emprego), a Região Lisboa, simultaneamente considerada como Área Metropolitana de Lisboa (AML), estão-lhe inacessíveis tais fundos europeus.

Não apenas devido ao facto acima referido, mas também devido a isso, a Península de Setúbal tem índices de desenvolvimento que, estando acima dos que evidenciam a maioria das sub-regiões portuguesas (exceto no ponto de vista ambiental), encontra-se muito abaixo daquilo que seria expectável numa “região desenvolvida”.

É o que poderemos ver no Gráfico 6 e na Figura 1.

Gráfico 6 (Síntese)

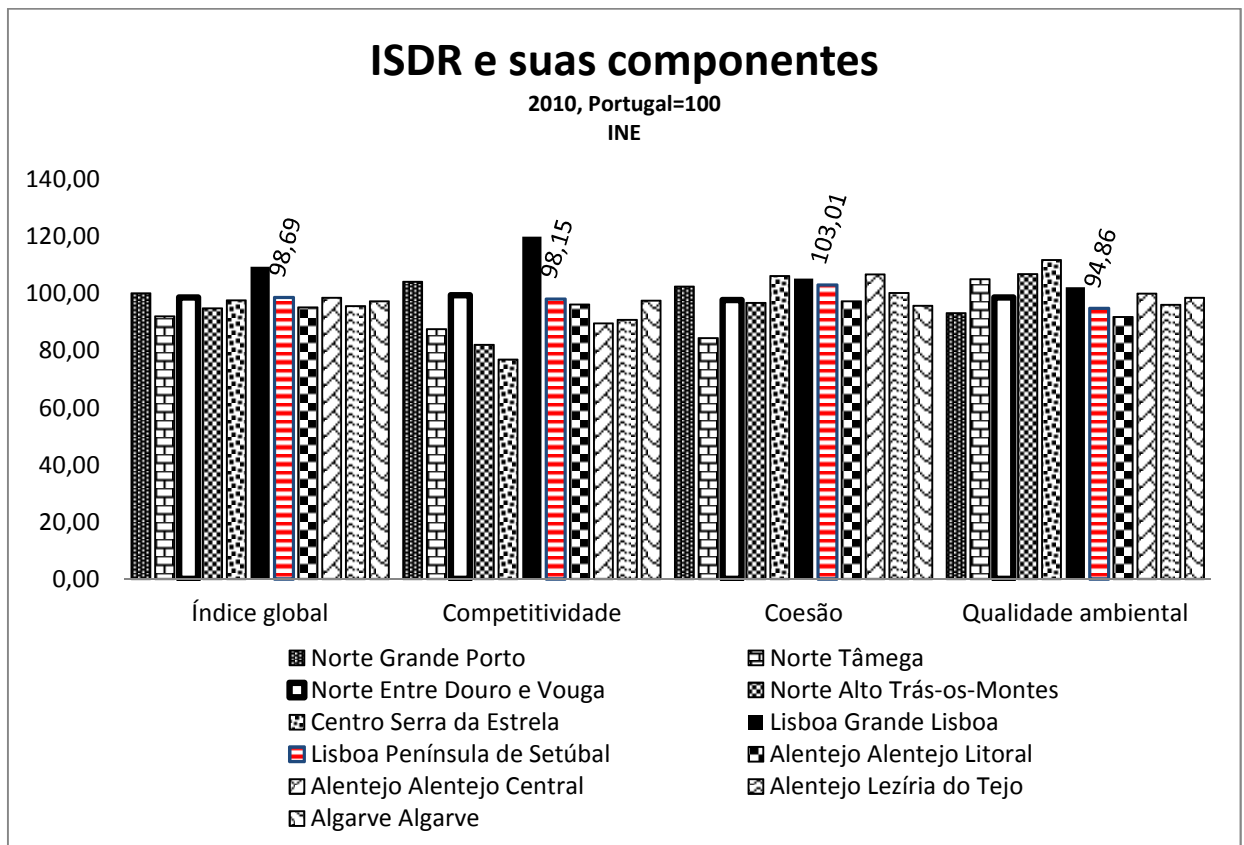
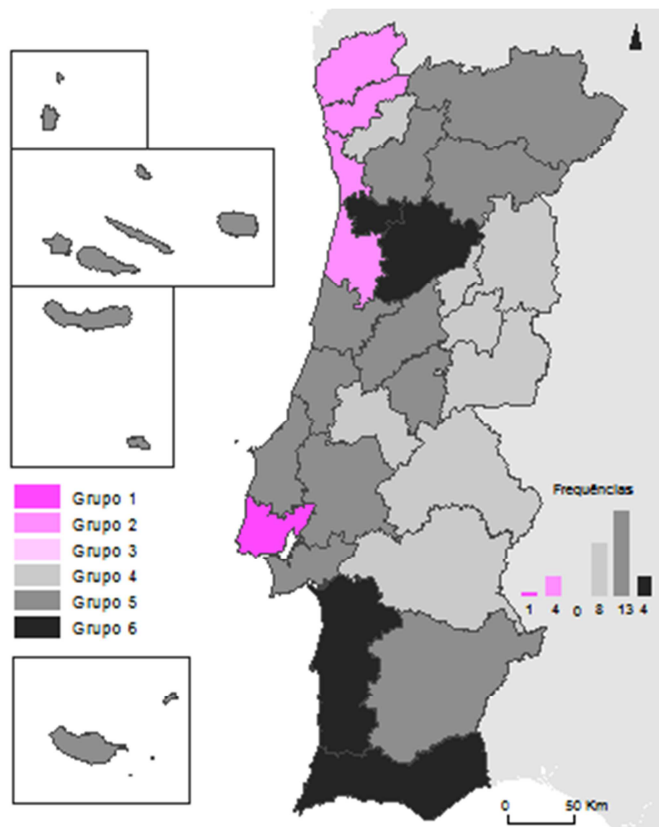


Figura 1 – ISDR (INE)



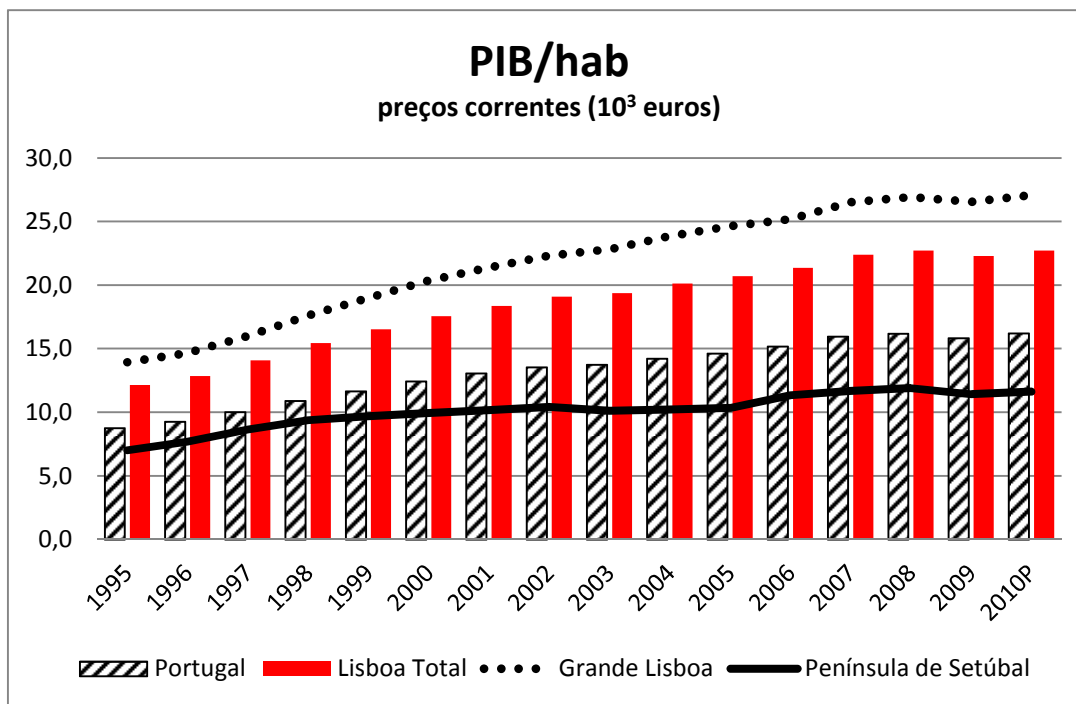
Na Região Lisboa temos, portanto, duas sub-regiões NUTS III, a Grande Lisboa e a Península de Setúbal, muito diferentes entre si dos pontos de vista económico e social. O número de empresas, trabalhadores, equipamentos, impostos recolhidos, etc., é muito superior na Grande Lisboa. Os municípios da Península não conseguem ter uma receita fiscal significativa, quando comparados com quase todos os situados na Grande Lisboa.

Se olharmos para o Atlas Estatístico, 2012, Eurostat, veremos, com grande clareza, que a Península de Setúbal tem muitas características socioeconómicas que a poderiam fazer integrar, por exemplo, na Região Alentejo, passando, assim, a beneficiar dos fundos próprios de uma Região da “convergência”, ou seja, uma região menos desenvolvida segundo a nova terminologia europeia.

No gráfico 7, onde se evidencia o desenvolvimento do PIB/hab a preços correntes, verificamos que a divergência entre as suas NUT III da Região Lisboa aumentou até 2010, continuando a manter esta tendência nos últimos três anos.

Mas, a Península de Setúbal é, também, uma importante parte territorial da AML – Área Metropolitana de Lisboa, com características geográficas que lhe conferem um carácter de forte pertença e imprescindibilidade à única área metropolitana de nível europeu existente em Portugal que, na sua globalidade, deverá ser vista e governada como um todo.

Gráfico 7



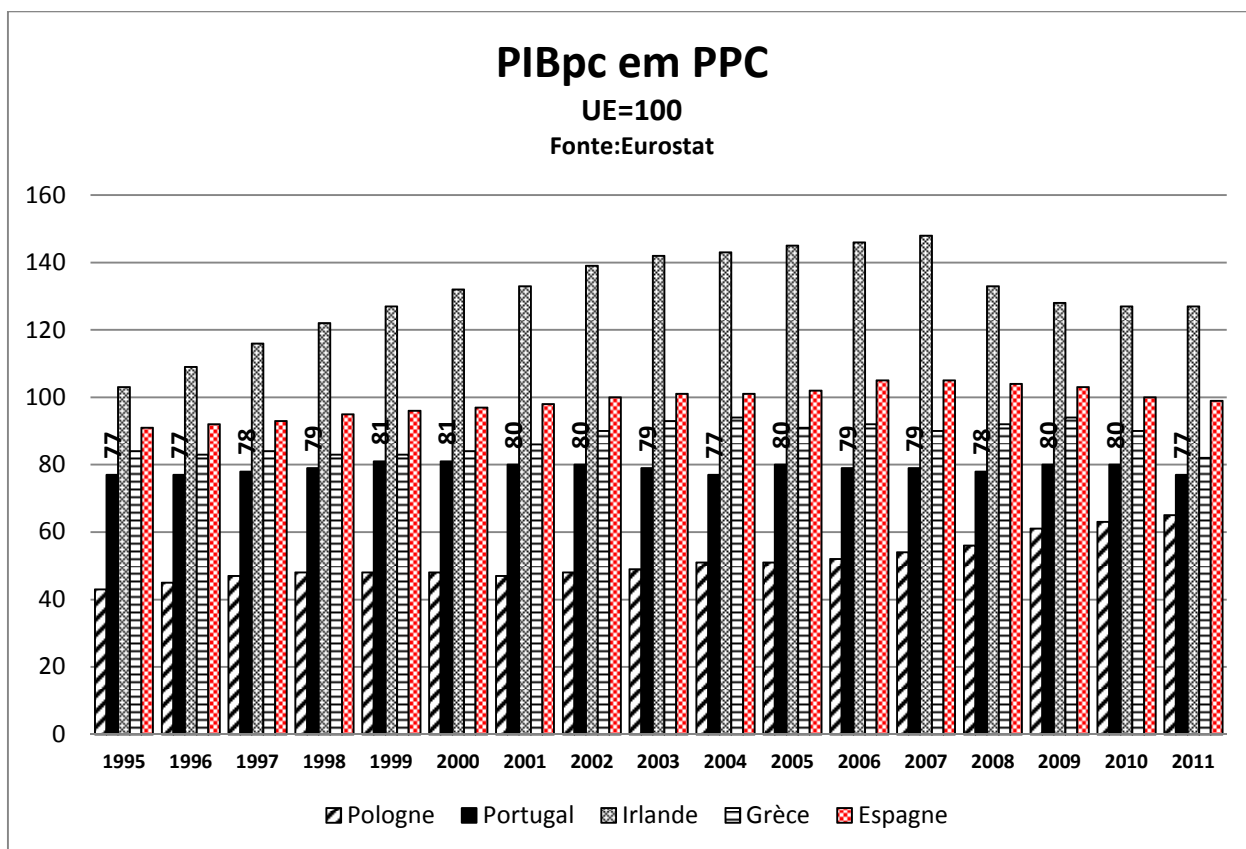
A cidade capital, integrada na Grande Lisboa, não poderia ter o papel e a projeção nacional e europeia que tem, se não estivesse umbilicalmente ligada à Península de Setúbal, nomeadamente porque fazem parte da mesma bacia de emprego.

A questão fundamental será, portanto, a de determinar como proceder para compatibilizar, se isso for possível, estas duas realidades opostas.

Aprofundemos a análise começando, então, por verificar o andamento da evolução portuguesa no contexto europeu, designadamente através de uma comparação com os países mais próximos em termos de situação económica e financeira.

No Gráfico 8 mostra-se qual tem sido a evolução do PIB pc (PPC), grandeza que é chave na decisão de muitas das políticas europeias relacionadas com os fundos de coesão.

Gráfico 8



Ou seja, percebe-se que não tem havido convergência face à média europeia durante os últimos 15 anos, e que Portugal só conseguiu “aproximar-se” da Grécia devido à descida do PIBpc neste país ter sido ainda mais acentuado do que no caso português.

Do ponto de vista interno poderemos verificar que a Península de Setúbal apresenta uma evolução do PIB pc a preços correntes que a mantém abaixo não apenas da Grande Lisboa, mas, também, do Alentejo Litoral, do Médio Tejo, do Oeste, como se verificará no Gráfico 9.

Estima-se que, em 2012, a Península de Setúbal tenha baixado para o nível dos 72 em PIB pc PPC, o que é grave.

Se compararmos a evolução da Península de Setúbal com a que se tem verificado em outras sub-regiões homólogas da Europa de leste, poderá verificar-se no Gráfico 10 que tem havido uma maior progressão naquelas, com principal destaque para Varsóvia

(Oeste), Budapeste (total) e na área de Pest, Praga (capital), que vem crescendo num grande ritmo, Sofia (capital) e Cracóvia.

Gráfico 9

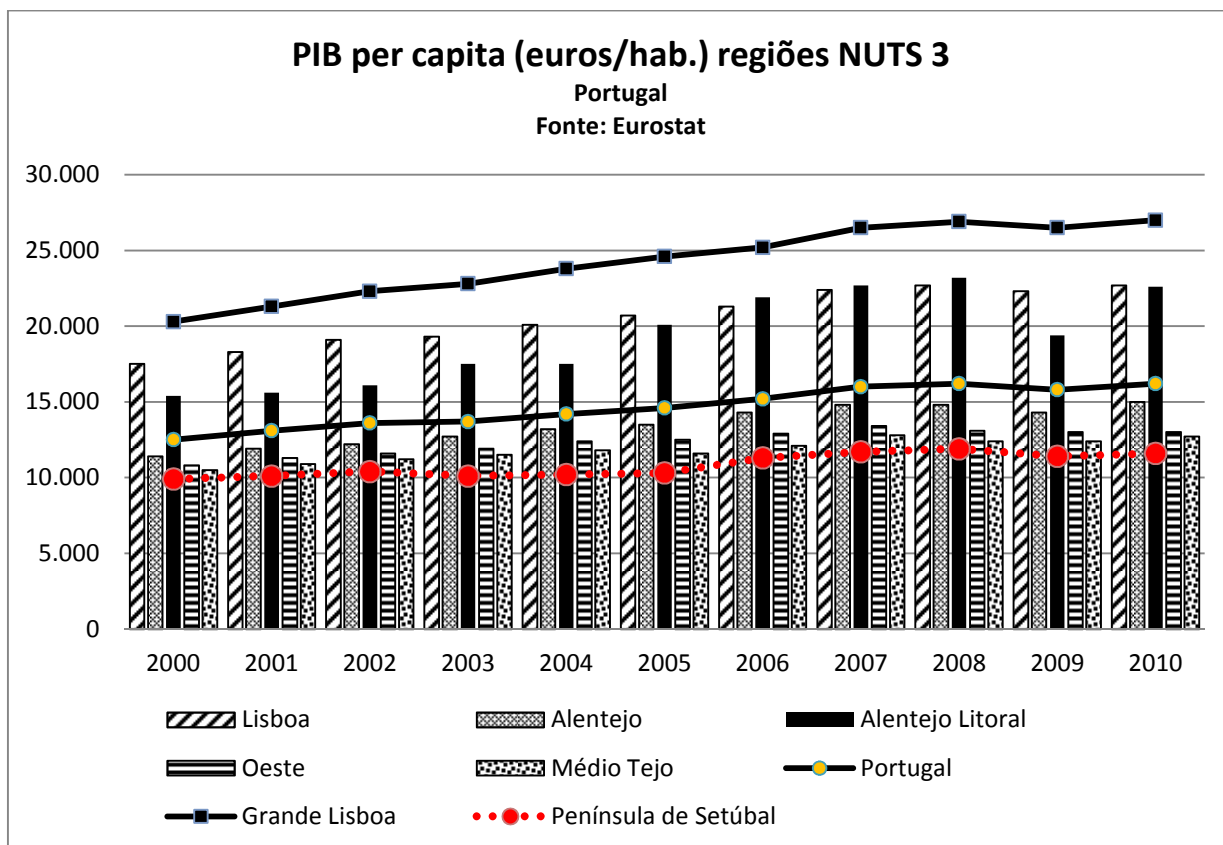
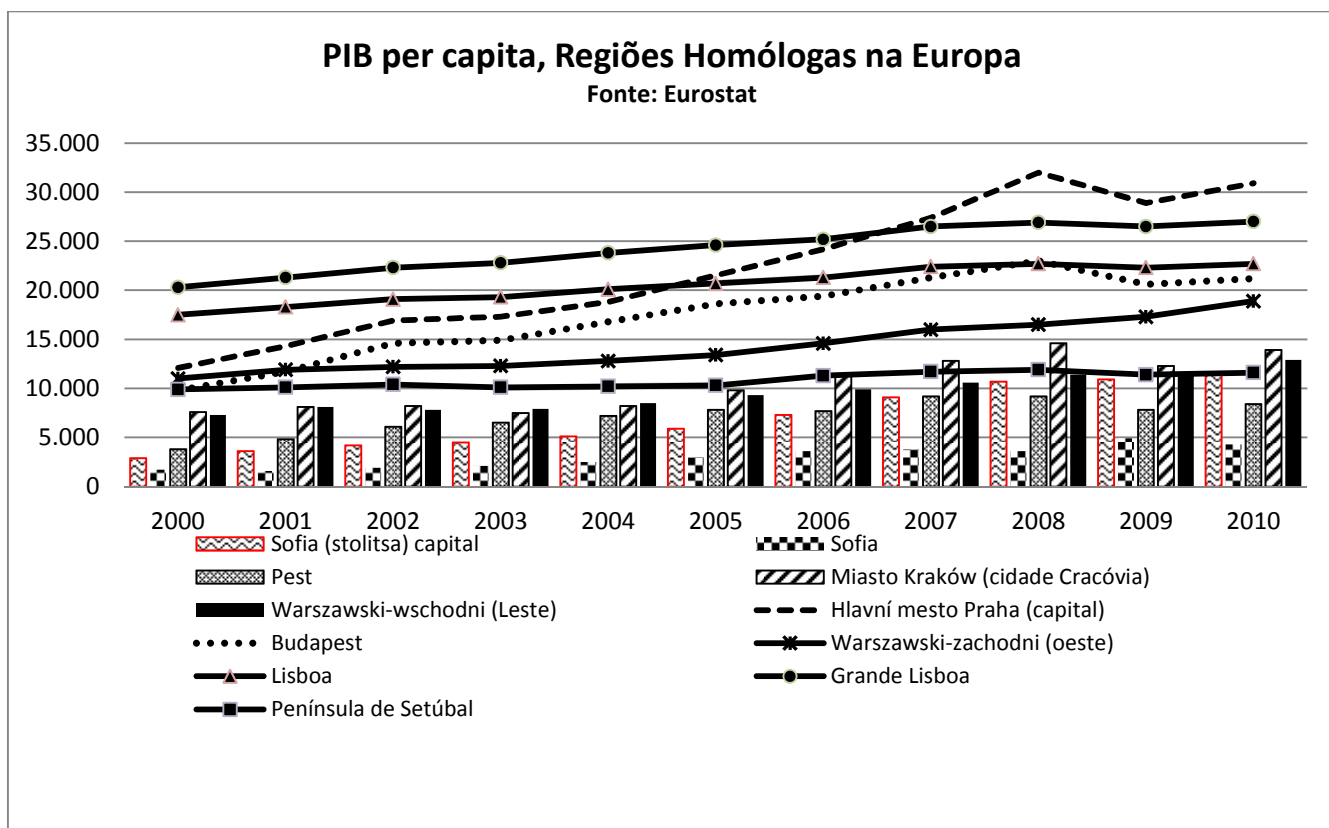
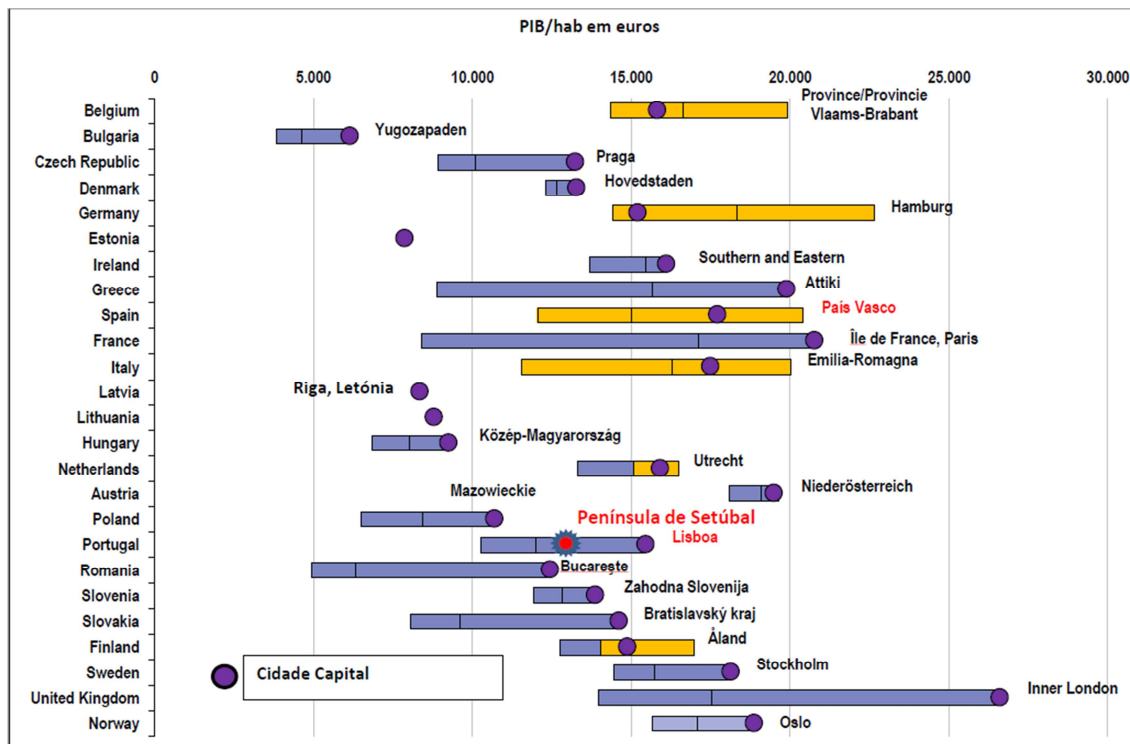


Gráfico 10



Como poderemos verificar na Figura 2 (dados Eurostat), o posicionamento da Península de Setúbal no concerto das várias sub-regiões europeias estava, em 2009, localizado, por exemplo, acima das sub-regiões que integram Bucareste e Sofia, e ao mesmo nível das regiões envolventes de Praga, não ficando, por muito paradoxal que isso possa parecer, muito distante de Berlim e de Hovedstaden (Dinamarca).

Figura 2 (Fonte Eurostat)

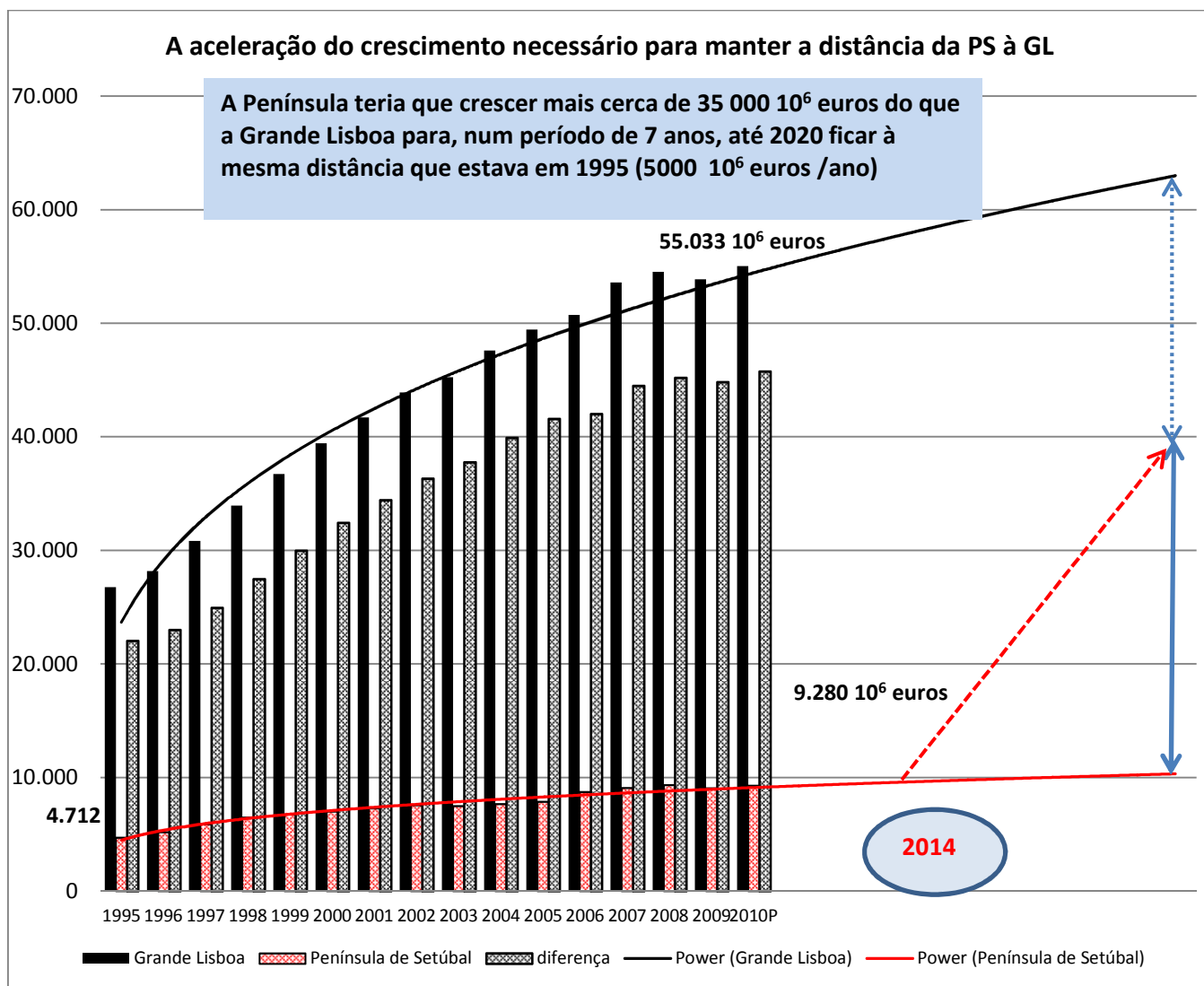


Para fazer face à situação descrita haveria que, como se pode constatar no Gráfico 11, fazer um enorme esforço no sentido de incrementar o valor acrescentado das atividades económicas na Península de Setúbal.

Mas isso envolveria a necessidade de um significativo esforço nos próximos anos, até 2020, no que diz respeito à FBCF, pública e privada.

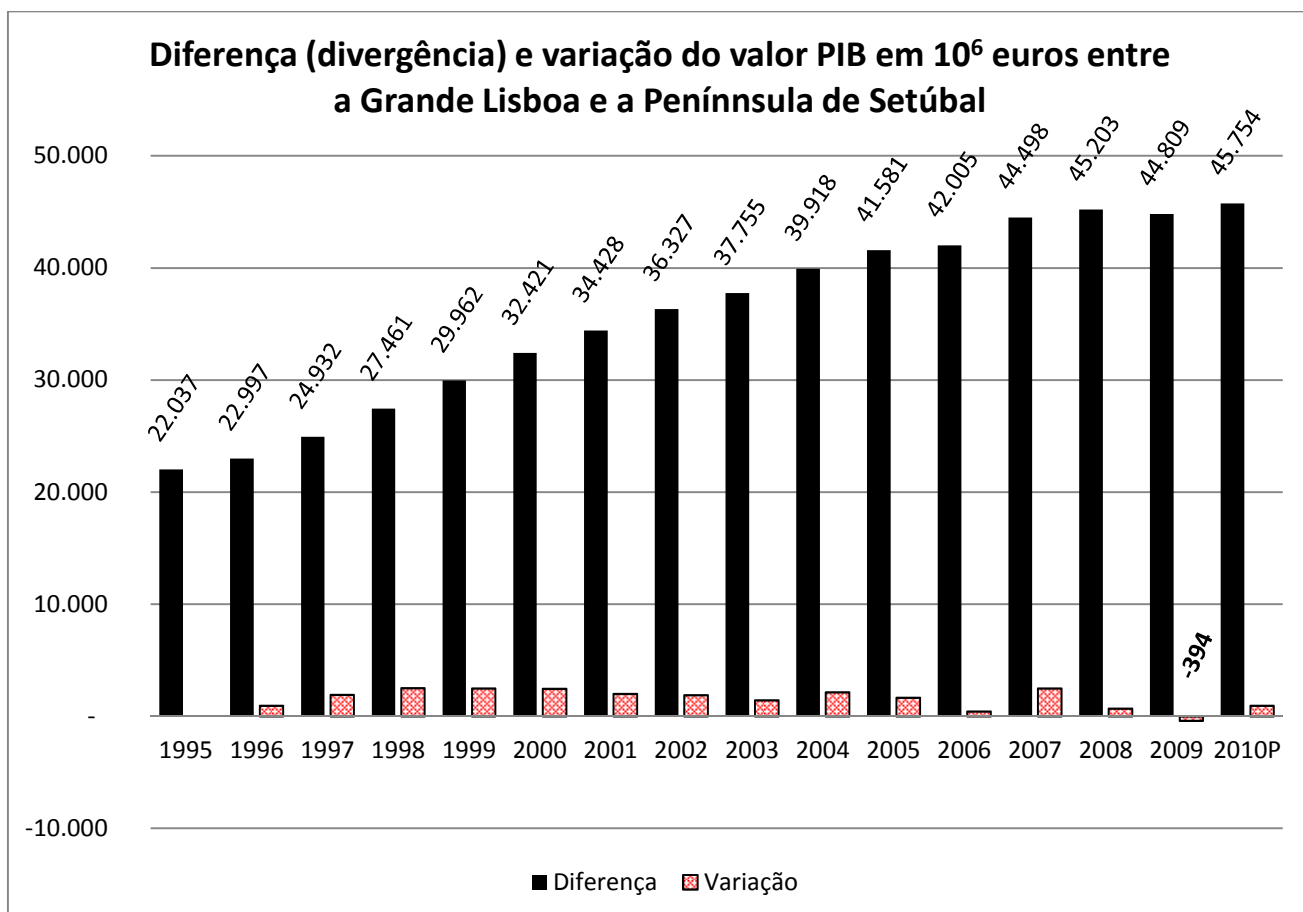
Não se descortina essa possibilidade face à crise económica instalada e, também, porque aquilo que se aponta para os recursos financeiros públicos, centrais, regionais e locais, libertáveis, são volumes escassos.

Gráfico 11



O que tem acontecido é que o fosso relativamente à Grande Lisboa se tem alargado (com exceção de 2009) como verificaremos no Gráfico 12, onde se regista a aumento da divergência do PIB entre as duas sub-regiões, sem que em termos demográficos tenha havido alterações que permitissem que as captações respetivas melhorassem.

Gráfico 12



Aqui chegados importa analisar um aspeto, várias vezes referido por alguns analistas no sentido de esbater a divergência/assimetria anteriormente registada entre a Península de Setúbal e a Grande Lisboa, que é o de existir um grande volume de movimentos pendulares casa - trabalho/estudo no sentido de sul-norte.

Esta realidade atenuaria, segundo esses analistas, a divergência negativa para a Península porque, dizem, grande parte do valor acrescentado realizado em Lisboa e alguns concelhos adjacentes, constitui rendimento de famílias que habitam na Península.

Como poderemos constatar no Quadro 1 existia em 2001, de facto, um notável movimento diário de pessoas que, habitando na Península, se deslocavam para Lisboa a fim de lá trabalharem ou estudarem, e não há motivos para supor que esta situação se tenha alterado significativamente. Essas movimentações têm como principais proveniências os concelhos de Almada, Seixal e Barreiro.

Também é verdade que o principal afluxo a Lisboa é proveniente dos concelhos da margem norte. Mais exatamente era cerca de 3X o da Península em 2001, embora se tenha reduzido esta proporção em 2011!

É por este motivo, aliás, que uma área metropolitana é, no essencial, uma bacia de emprego centrada numa grande cidade, porque a maior parte das deslocações são casa-emprego.

Quadro 1 – Deslocações Pendulares diárias entre a PS e a GL (2001)

		Deslocações diárias		
Área de Residência	Área de Trabalho ou Estudo	1991	2001	2011
Grande Lisboa	Península de Setúbal	10.972	16.944	17.072
Península de Setúbal	Grande Lisboa	77.422	103.179	111.665
Península de Setúbal	Concelho de Lisboa	70.091	89.288	93.334
GL s/ Lisboa	Concelho de Lisboa	262.679	292.742	235.327
GL c/ Lisboa	Concelho de Lisboa	552.613	526.389	526.004

Segundo dados recolhidos no Censo 2011 houve alguma intensificação das deslocações da Península de Setúbal para Lisboa (Concelho) e, em sentido contrario, houve um abrandamento das deslocações de habitantes da Grande Lisboa para a capital, que são agora cerca 235 000 por dia.

Mas, poder-se-á perguntar, esta realidade inverte, ou minimiza, a situação socioeconómica e institucional desfavorável para a Península de Setúbal?

Não parece que haja razões para sustentar tal asserção, desde logo porque, entre outros aspetos, a disparidade entre os impostos diretos e indiretos recolhidos é enorme, daí resultando, aliás, uma profundíssima diferença nos níveis de receitas municipais.

Mesmo sem registar a realidade do concelho de Lisboa, que faria aumentar de forma colossal as disparidades, mostra-se nos Gráficos 13 e 14 a situação referente a uma amostra de municípios da AML em 2004.

Não será necessário explicar que as grandes diferenças de receitas verificadas entre os diversos concelhos da Grande Lisboa e da Península, tendo uma profunda repercussão na capacidade financeira municipal, afeta de forma profunda e grave a situação da Península no seu conjunto.

Gráfico 13

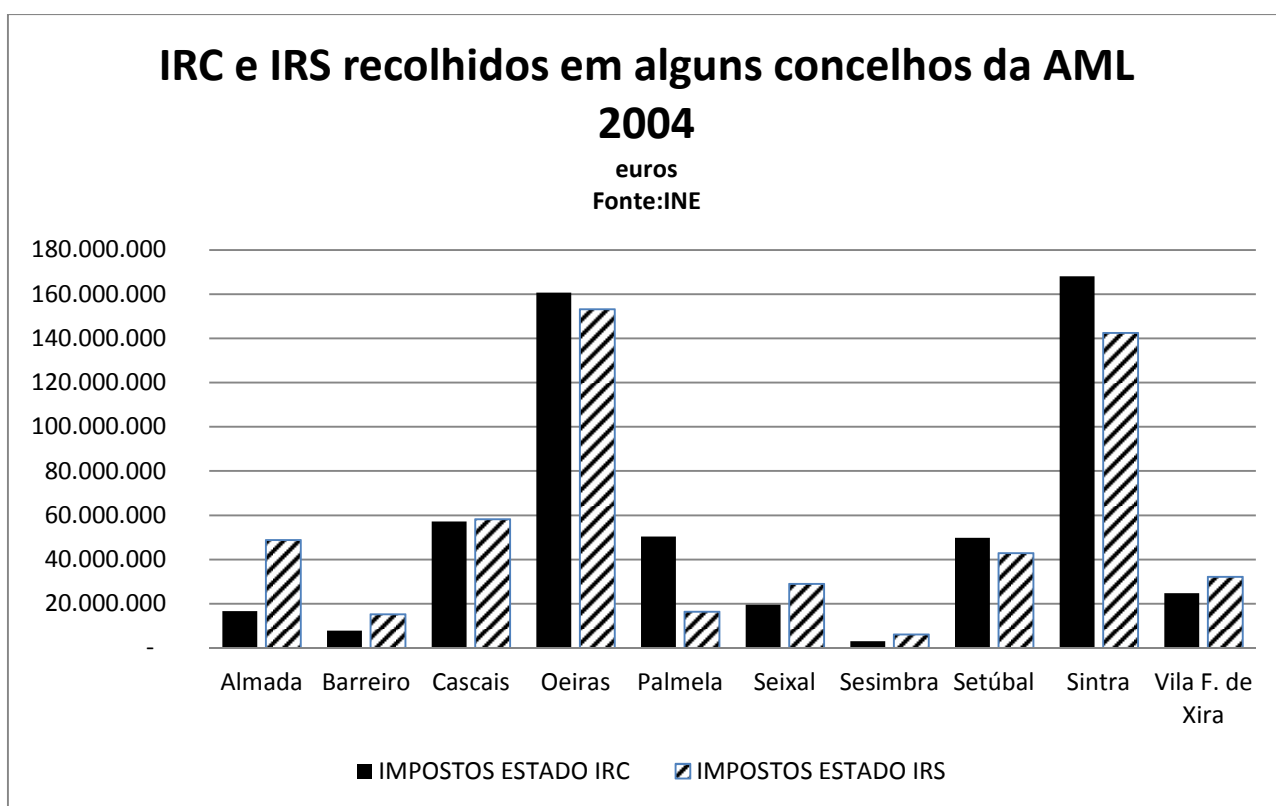
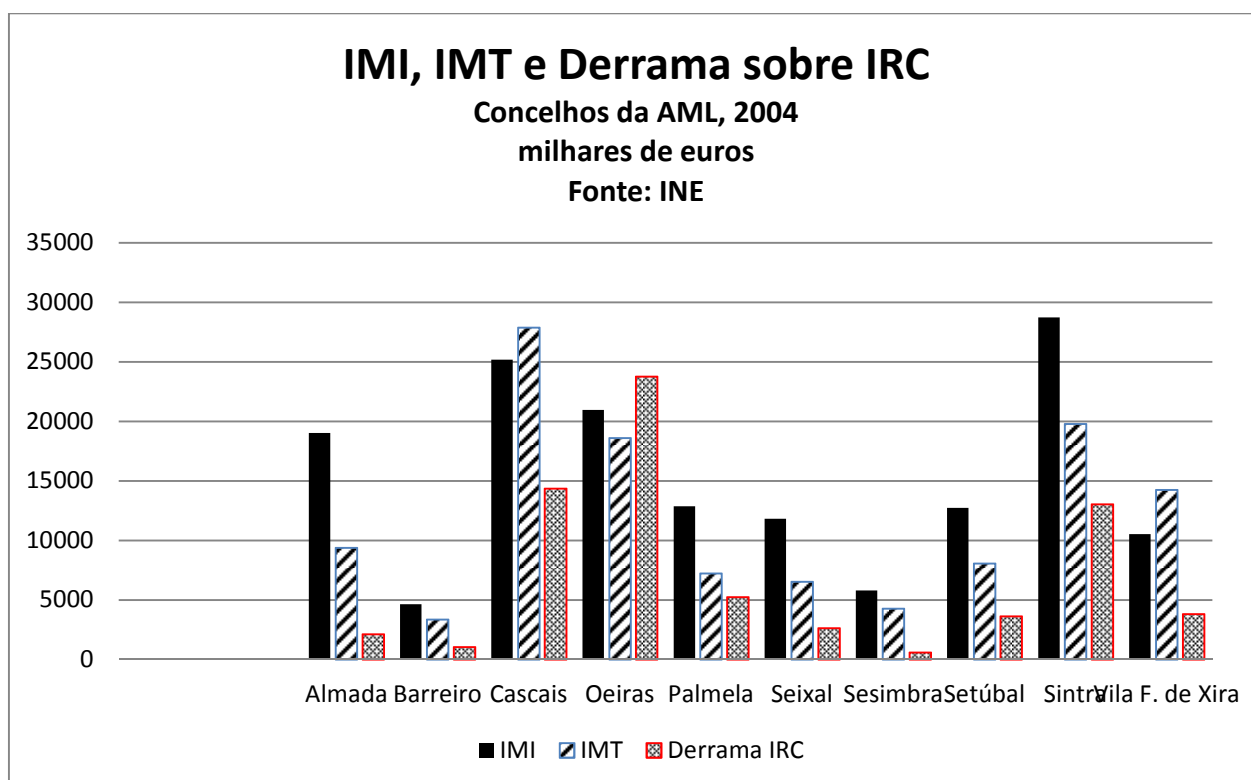


Gráfico 14



Não se encontram, portanto, motivos que nos permitam relativizar ou minimizar a difícil situação socioeconómica da Península de Setúbal no contexto regional de Lisboa. Como já atrás se referiu, para fazer face a esta situação haveria que fazer um grande esforço no sentido de incrementar o valor acrescentado das atividades económicas na Península de Setúbal.

Ora, isso não se conseguirá apenas através do consumo das famílias residentes na Península – que assim gastariam as suas remunerações obtidas na margem norte (?!) -, porque, de facto, teria que haver um grande esforço nos próximos anos, pelo menos até 2020, no que diz respeito à FBCF, pública e privada.

Como não se descortina essa possibilidade face à crise económica e financeira instalada, às medidas de restrição orçamental pública e, ainda, às dificuldades de crédito à produção e, ainda mais, ao consumo, teremos que pensar em diferentes tipos de instrumentos e estímulos financeiros.

É certo que, se os grandes investimentos em equipamentos e infraestruturas público-privadas que estiveram, e ainda estão, previstos, se tivessem realizado nos períodos

inicialmente programados, a situação da Península não seria tão difícil. Contudo a realidade é a que temos e não a que desejávamos, havendo, portanto, que pensar e propor alternativas.

É neste contexto que os fundos estruturais europeus, em particular aqueles que se prevê venham a estar disponíveis no próximo período de programação financeira (QEC 2014/2020), ganham uma importância decisiva.

Contudo, e como sabemos, estando a Península de Setúbal inserida na Região Lisboa (AML), que é considerada uma região desenvolvida para efeitos dos fundos comunitários, não pode ter direito a apoios financeiros em quantidade e em tipologia de participação de que necessitaria dada a situação atrás descrita.

Coloca-se, assim, a questão de saber como atuar, nomeadamente no domínio político, no sentido de alterar uma situação que, à partida, condenará a Península de Setúbal a um longo período de estagnação.

2 – O referencial QEC 2014/2020⁶⁰ e a Península de Setúbal

Seis anos depois do início do QREN verificamos que Portugal e a Região Lisboa não progrediram relativamente aos países e regiões mais ricas da Europa, e, o que é mais grave, dentro da região Lisboa aumentou o fosso entre a Grande Lisboa e a Península de Setúbal como já verificámos no capítulo precedente.

Poder-se-á dizer que esta situação se deve à crise que se instalou na Europa, com um particular destaque em Portugal, Grécia, Irlanda e Espanha. Acontece, porém, que quando se observam os números económicos e sociais disponíveis no Eurostat, dados até 2011, se verifica que, também na UE, tanto a 27 como a 15, houve descida dos rácios - por exemplo PIB/hab (PPC) - e, quanto ao desvio médio, tem-se mantido, embora com oscilações. Isto é, não tem havido convergência.

Um dos objetivos centrais da UE estabelecido no Tratado (Artigo 2º) é a “promoção de um progresso económico e social e de um nível de emprego elevado e a obtenção de um desenvolvimento equilibrado e sustentável, nomeadamente mediante a criação de

⁶⁰ Parece ser certo que o novo programa terá uma outra designação, ou Novo QREN ou Portugal 2020

uma área sem fronteira internas, mediante o reforço da coesão económica e social e o estabelecimento da união económica e monetária”.

Aqui chegados é importante notar que, embora falando-se bastante em “coesão económica, social e territorial”, estamos muito longe de ter uma definição consensual para este conceito, tanto do ponto de vista técnico-científico (académico), como numa perspetiva política.

Poderemos ter uma visão sobre o que ela é ou devia ser, mas, surge logo outra opinião também legítima e sustentada em argumentos plausíveis.

Não sendo o momento e o local mais apropriado para entrar numa profunda análise desta matéria, dizer que, da muito variada literatura produzida, se retém, como plataforma de partida razoável, aquela que se encontra plasmada num recente estudo realizado no âmbito do EPRC – European Policies Research Centre⁶¹, que aponta para o seguinte registo:

- Coesão Económica – Está focada na necessidade de diminuir as disparidades em termos produtivos (output) e do emprego.
- Coesão Social – Concentra-se nas questões das desigualdades interpessoais, com foco especial na eliminação da pobreza e da exclusão social, assim como da criação de oportunidades de emprego.
- Coesão Territorial – Tem o seu centro de ação nas questões da sustentabilidade e equidade da distribuição espacial de atividades e serviços.

E, acrescenta o citado estudo, não é possível tratar as três vertentes da coesão de forma separada, isto no domínio da ação política.

Em Portugal, o Quadro de Referência Estratégico Nacional (QREN) para 2007-2013 assumiu, como grande objetivo o desígnio estratégico da “qualificação dos portugueses e das portuguesas, valorizando o conhecimento, a ciência, a tecnologia e a inovação, bem como a promoção de níveis elevados e sustentados de desenvolvimento económico e sociocultural e de qualificação territorial, num quadro de valorização da igualdade de oportunidades e, bem assim, do aumento da eficiência e qualidade das instituições públicas”.

⁶¹ The objective of economics and social cohesion in the economic policies of member states, November 2010; DG Regio

Estando em meados de 2013 poderemos dizer que o tal desígnio estratégico ficou muito longe de ser cumprido.

O QREN estava imbuído daquilo que derivava da Estratégia de Lisboa, lançada durante o Conselho Europeu de Lisboa, em março de 2000, com o objetivo de tornar a União Europeia, dizia-se, na “economia mais competitiva do mundo e alcançar o objetivo de pleno emprego até 2010”.

A essa mesma estratégia chama-se hoje, por decisão do Conselho Europeu de junho 2010, Estratégia Europa 2020. Diz-se agora ser a estratégia da UE virada para um “crescimento inteligente, sustentável e inclusivo”. Trata-se da continuação da fórmula anterior, portanto. Será que vai resultar?

Para um melhor enquadramento do tema em apreciação afigura-se necessário referir que o novo Período de Programação Financeira Comunitária (2014-2020), cuja preparação foi iniciada formalmente em junho de 2011, com a decisão da Comissão Europeia (CE), COM (2011) 500 final, Bruxelas, 29.6.2011, se encontra numa fase crucial.

Primeiro foi previsto que, num Conselho Europeu a realizar a 13 de novembro de 2012, se pudessem ter aprovado as perspetivas financeiras e orçamentais europeias definitivas, ou seja, entre elas, o envelope financeiro que alimentará um futuro “QREN”, no período 2014-2020.

Como se sabe isso não foi imediatamente possível, tendo o Conselho Europeu reunido para o efeito só em fevereiro do corrente ano.

Em junho de 2011, sob a já referida proposta da CE já, tinha-se adiantado um Quadro Financeiro Plurianual (QFP) à volta de 1025 mil milhões de euros (a preços 2011) para o período referido (sete anos) como se poderá constatar no Quadro 1.

Quadro 1

1- Crescimento Inteligente e Inclusivo No qual está a Política de Coesão com 336 mil milhões de euros	490 Mil milhões de euros
2- Crescimento Sustentável (Recursos Naturais)	382,9 Mil milhões de euros
3- Segurança e Cidadania	18,5 Mil milhões de euros
4- Europa Global	70 Mil milhões de euros
5- Custos da Administração	62,6 Mil milhões de euros

O valor referido representava 1,05 % da riqueza (RNB - Rendimento Nacional Bruto) da União Europeia. A proposta da CE para o QFP previa então, no seu documento COM (2011) 614 final 2011/0275 (COD), um montante de 376 mil milhões de euros destinadas à política de coesão económica, social e territorial para o período de 2014-2020, repartidos entre 336 mil milhões de euros para o FEDER e 68,7 mil milhões de euros em Fundo de Coesão, que, se distribuirão regionalmente de acordo com o Quadro 2.

Neste Quadro, que, em função do previsto no Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho, reflete as disposições específicas relativas ao FEDER e ao objetivo de Investimento no Crescimento e no Emprego, e que revoga o Regulamento (CE) n.º 1080/2006, inclui-se a futura distinção entre regiões: as menos desenvolvidas, as regiões em transição e regiões mais desenvolvidas.

No Quadro 2, que, de acordo com o previsto no Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho, reflete as disposições específicas relativas ao FEDER e ao objetivo de Investimento no Crescimento e no Emprego, e que revoga o Regulamento (CE) n.º 1080/2006, inclui-se a futura distinção entre regiões: as menos desenvolvidas, as regiões em transição e regiões mais desenvolvidas.

Quadro 2

Regiões menos desenvolvidas	162,6 Mil milhões de euros
Regiões de transição	38,9 Mil milhões de euros
Regiões mais desenvolvidas	53,1 Mil milhões de euros
Cooperação territorial	11,7 Mil milhões de euros
Fundo de Coesão	68,7 Mil milhões de euros
Dotação extra para as regiões ultraperiféricas e regiões de fraca densidade populacional	0,926 Mil milhões de euros
Mecanismo «Interligar a Europa» para os transportes, energia e TIC	40⁶² Mil milhões de euros

Regiões menos desenvolvidas: Esta categoria inclui as regiões cujo PIBpc é inferior a 75 % da média do PIBpc PPC⁶³ da UE-27. Em conformidade com o TFUE, o apoio a estas regiões continuará a ser uma prioridade importante da política de coesão.

Regiões em transição: Esta categoria, que será agora introduzida, irá incluir todas as regiões com um PIBpc PPC entre 75 % e 90 % da média do PIB per capita da UE-27. Em Portugal, teremos o Algarve nesta situação.

Regiões mais desenvolvidas: Esta categoria inclui as regiões cujo PIB per capita é superior a 90% da média do PIB da UE-27. No caso português só a Região Lisboa será incluída nesta classe.

Todas as regiões cujo PIBpc PPC no período de programação de 2007-2013 tenha sido inferior a 75 % da média do PIB da UE-25 em relação ao período de referência, mas que tenha crescido para mais de 75 % da média do PIB da UE-27, receberão dois terços da respetiva dotação em 2007-2013 (atenção!).

O Fundo de Coesão apoiará os Estados-Membros cujo RNB por habitante seja inferior a 90 % da média do RNB da UE-27, no que diz respeito aos investimentos nas redes de transportes RTE-T e no ambiente. Parte da dotação do Fundo de Coesão (10 mil milhões de euros) será destinada especificamente ao financiamento de redes de transportes de base ao abrigo do Mecanismo «Interligar a Europa».

⁶² Com um montante adicional de 10 mil milhões de euros especificamente destinado no âmbito do Fundo de Coesão

⁶³ PIB per capita PPC

Ou seja, e em síntese, isto significa que as verbas propostas para a Política de Coesão significariam cerca de 37% do total do futuro QFP, isto é, verificar-se-ia, tudo indicava, mesmo tendo em conta a proposta inicial da CE, uma significativa e preocupante baixa relativamente ao período anterior.

De facto, se analisarmos o QFP correspondente ao período 2007-2013, ainda em vigor, o montante financeiro global é de 862 mil milhões. E, mais relevante, o montante das verbas dedicadas à Política de Coesão, no período ainda em curso, é de cerca de 450 mil milhões de euros! Ou seja, a preços constantes comparáveis, a própria proposta de partida da Comissão Europeia já apontava para um muito ligeiro crescimento de verbas disponíveis para o QFP global, mas, há uma descida efetiva quanto à Coesão, como já foi referido.

Contudo, e apesar desta moderação da CE, os países mais ricos, através da Carta dos Cinco, aos quais se vieram juntar a Áustria, a Suécia e a Dinamarca, manifestaram-se muito cedo no sentido de querer reduzir o montante proposto pela Comissão em 100 a 150 mil milhões de euros, invocando, entre outras razões, o conceito muito discutível do “justo retorno”, o que significaria uma descida dramaticamente acentuada, designadamente quando se sabe que estamos num período de profunda crise económica e social.

A provisão financeira dos vários fundos europeus com os quais se tem tentado desenvolver a política de coesão, o FEDER, o FSE e o FUNDO DE COESÃO, e, por outro lado, aqueles que suportam as políticas agrícolas e da pesca, o FEADER, o FEAGA e o FEP, dependem muito das verbas inscritas no Quadro Financeiro Plurianual.

Para se perceber melhor o que estes números significam, referir, por exemplo, que o orçamento da União Europeia, em 2011, se situou em cerca € 142 mil milhões de euros, e foi cerca de 50 vezes mais pequeno do que a soma dos orçamentos nacionais dos 27 Estados Membro da EU nesse mesmo ano, que ascendeu a mais de € 6 200 mil milhões de euros.

Não obstante esta clara tendência da descida do financiamento da coesão, verifica-se que uma fatia cada vez maior desses fundos está, em acréscimo, a ser formatada por critérios característicos da “competitividade”, ou seja, ao serviço das empresas

privadas e critérios de mercado. No período de 2014 a 2020 essa tendência acentuar-se-á.

Na realidade, o orçamento da UE é menor do que o orçamento de um Estado-Membro de média dimensão como a Áustria ou a Bélgica.

Tudo isto não pode deixar de causar grande perplexidade num contexto em que a UE já tem um elevado grau de comando sobre as políticas nacionais.

Vejamos, por outro lado, que a Auditoria Urban II, atualmente disponível para 189 cidades dos EU 15 (65 no pentágono central e 124 nos territórios periféricos) permite analisar três tipos de disparidades: entre as cidades do centro e da periferia, entre as cidades grandes e médias, e entre diferentes zonas urbanas nas áreas metropolitanas.

A DG Regio da UE reconhece que “As cidades da Europa apresentam um paradoxo. Por um lado são os motores do crescimento numa economia cada vez mais global, concentrando nelas riqueza, conhecimento e capacidade técnica. São também centros de prestação de serviços públicos, como a educação, cuidados de saúde e transportes. Ao mesmo tempo, porém, muitos dos problemas mais graves que a sociedade enfrenta atualmente estão concentrados em zonas urbanas, designadamente a exclusão económica e social, a degradação do ambiente natural e construído, o sobrepovoamento, a criminalidade, a intolerância e o racismo e a perda da identidade local”.

Este paradoxo, que, aliás, tem outras explicações mais profundas relacionadas com o modo de produção determinante na Europa, tem que ser enfrentado, designadamente na Região Lisboa, que é, simultaneamente, uma Área Metropolitana.

Por outro lado, há que ter em conta que, para o Pilar I, o da Política Agrícola Comum, a CE tinha proposto, para o período de 2014 a 2020, alocar 281,8 mil milhões de euros e mais 89,9 mil milhões (incluídos no quadro 1) para o desenvolvimento rural, prevendo-se mais cerca de 15,2 mil milhões em diversas finalidades complementares (pesquisa, inovação, segurança alimentar, etc.). O que também é uma descida relativamente ao período transato.

Onde se perspetivam subidas é nas vertentes que mais beneficiam os estados contribuintes líquidos do orçamento comunitário, como, por exemplo, a investigação

científica e desenvolvimento tecnológico. E, a propósito desta situação, referir o paradoxo de Portugal ser, ainda, um contribuinte líquido da política de investigação científica, porque não tem capacidade de absorção dos cofinanciamentos europeus disponíveis, por falta de projetos e fundos nacionais!

Finalmente, em 7 e 8 de fevereiro 2013 foi obtido um acordo do Conselho Europeu sobre o Quadro Financeiro Plurianual (QPC) que, agora, aguarda a aprovação pelo Parlamento Europeu.

O respetivo envelope financeiro, inferior aquilo que a CE propôs, será alocado através de cinco Fundos:

- Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (FEDER)
- Fundo Social Europeu (FSE)
- Fundo de Coesão (FC)
- Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural (FEADER)
- Fundo Europeu para os Assuntos Marítimos e as Pescas (FEAMP)

O Quadro Estratégico Comum (QEC) aparece assim como uma versão reforçada das Orientações Comunitárias para Política de Coesão adotadas no período 2007-13.

Para Portugal, segundo os números apurados através de comunicações públicas feitas através da COMISSÃO INTERMINISTERIAL PARA OS ASSUNTOS EUROPEUS, as consequências financeiras do QEC são as que se evidenciam no Quadro 3.

Quadro 3

mil milhões de
euros

	QREN 2007 a 2013	QEC 2014 a 2020	Varição Pt	Varição na EU
Política de Coesão	21,9	19,6	-10,50%	-11,60%
PAC	8,8	8,1	-7,60%	-1,4
Total	30,7	27,7	-9,70%	-13%

Haverá, portanto, uma redução de cerca de 10% dos fundos estruturais no período 2014 a 2020.

No Acordo de Parceria, um documento nacional cujas linhas mestras já foram aprovadas, evidencia-se a utilização prevista dos fundos para atingir os objetivos UE

2020. Esses objetivos são atingidos, segundo a UE em sintonia com o governo português, através das seguintes políticas:

- a) Política de Coesão: que envolve os fundos FEDER, FSE e FC
- b) Política Desenvolvimento Rural: com o FEADER
- c) Política Marítima e das Pescas: através do FEAMP

Através da Resolução de Conselho de Ministros nº 98/2012, de 26 de novembro, estabeleceu o governo as orientações políticas para desenvolver as atividades necessárias à programação do novo ciclo de intervenção dos fundos comunitários, definindo:

- Prioridades Temáticas
- Prioridades Transversais
- Princípios Operacionais
- Modelo Organizacional

As prioridades temáticas são 4+2:

- Promoção da competitividade e internacionalização da economia
- Formação de capital humano
- Promoção da coesão social
- Desenvolvimento sustentável

Mais as temáticas transversais:

- Coesão e competitividade territoriais
- Reforma do Estado

As prioridades acima referidas deverão ser passadas à prática através dos seguintes

princípios operacionais:

- Racionalidade económica
- Concentração
- Disciplina financeira e da integração orçamental
- Segregação das funções de gestão e da prevenção de conflitos de interesse
- Transparência e prestação de contas

Não havendo uma garantia absoluta sobre o calendário de entrada em pleno funcionamento dos instrumentos de programação 2014-2020, porque está, ainda, dependente das negociações e aprovação da regulamentação comunitária adequada,

percebe-se que o governo português está a fazer grande pressão no sentido de garantir a entrada em vigor destes instrumentos com a maior brevidade. Assim, vê-se como prioritário reforçar o processo de programação e torná-lo o mais integrado possível.

Entretanto, já foi emitida a RCM 33/2013, de 20 de maio, que veio definir diversos aspetos, a saber e em síntese:

1 - Aprovar o documento os pressupostos do **Acordo de Parceria**, enquanto base de orientação para a preparação do Acordo de Parceria e dos respetivos Programas Operacionais (PO) que já produziu efeitos como vimos.

2 - Determinar que seja prosseguido um esforço de **divulgação e discussão pública**.

3 – Definir que o Acordo de Parceria deve respeitar os **quatro domínios temáticos enunciados** nos seus pressupostos - competitividade e internacionalização, inclusão social e emprego, capital humano, sustentabilidade e eficiência no uso de recursos, bem como os dois domínios transversais relativos à reforma da Administração Pública e à territorialização das intervenções.

4 – Que a estruturação operacional dos fundos da política de coesão – Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (FEDER), Fundo de Coesão (FC) e Fundo Social Europeu (FSE) – a apresentar à Comissão Europeia, é a seguinte:

a) Quatro PO temáticos no Continente:

b) Cinco PO Regionais no Continente, correspondentes ao território de cada NUTS II:

c) Dois PO Regionais nas Regiões Autónomas,;

d) Um PO de assistência técnica.

5 – Esclarecer que o Fundo da Política de Desenvolvimento Rural – Fundo Europeu Agrícola e de Desenvolvimento Rural (FEADER) terá a estruturação seguinte:

a) Um PO para o Continente;

b) Dois PO Regionais nas Regiões Autónomas.

6 – E que o Fundo da Política Marítima e de Pescas – Fundo Europeu dos Assuntos Marítimos e das Pescas (FEAMP) – é composto, de acordo com a regulamentação comunitária, por um PO de âmbito nacional.

7 – Quanto aos fundos da política de coesão, terão uma estruturação operacional que obedece aos seguintes princípios:

- a) Os PO temáticos do Continente devem conjugar o financiamento plurifundos (FEDER, FSE e, sempre que pertinente, FC);
- b) Os PO Regionais do Continente devem, também, conjugar o financiamento plurifundos (FEDER e, sempre que pertinente, FSE), sendo estruturados de forma a prosseguir, à escala regional e de acordo com as especificidades e potencialidades de cada região, os quatro domínios temáticos enunciados;
- c) A definição de conteúdos e fronteiras entre PO Nacionais e PO Regionais do Continente deve ser estabelecida tendo em conta os **princípios de racionalidade económica e coerência das intervenções conjugados com a otimização da escala territorial de intervenção;**
- d) No caso das **regiões do Continente que não integram a categoria das menos desenvolvidas (Lisboa e Algarve), onde se conjugam uma menor dotação financeira e restrições regulamentares à aplicação dos recursos, podem ser adotadas soluções específicas,** desde que justificadas por razão de eficiência de gestão;

Mais à frente, na RCM em análise, define-se, em estreita sintonia com o conteúdo orientador de diversos documentos da CE, que “ no pleno respeito pelo princípio orientador da racionalidade económica, **os fundos comunitários devem preferencialmente ser mobilizados sob a forma de fundos reembolsáveis.**

A mobilização deste tipo de ajudas reembolsáveis deve ser prosseguida e aprofundada **nas áreas temáticas onde já vem sendo aplicada há alguns anos** (nomeadamente, nos incentivos e noutros instrumentos financeiros vocacionados para empresas onde é indispensável garantir complementaridade com o normal quadro de financiamento através do sistema financeiro), em áreas de intervenção onde a experiência é mais recente (Fundos de Desenvolvimento Urbano), mas também estendida a outras áreas de intervenção, sempre que tal se revele adequado.”

Esta orientação registada na RCM tem uma enorme repercussão potencial num PO como aquele que será, seguramente, o que se destina à Região Lisboa. E que não será nada favorável ao investimento público, designadamente municipal.

É certo que, na mesma Resolução, se diz também que **“Continuarão a existir apoios não reembolsáveis”**, que, no entanto estarão sujeitos à condição de ser só nos casos em que **“não for viável ou adequada a aplicação de reembolsáveis”**.

Se compulsarmos isto que acabámos de registar com o que atrás se viu, ou seja, as prioridades temáticas que os PO devem salvaguardar, não se poderá deixar de concluir que, principalmente no caso de uma região desenvolvida, na qual está integrada a Península de Setúbal, isto virá a ser aplicado com significativa veemência.

Um membro do governo disse há poucos dias que “não está definido que não haja financiamentos a fundo perdido na Região Lisboa”! De facto, o que está escrito é que a regra deverá ir no sentido da aplicação de **instrumentos financeiros**, ou seja, de empréstimos e outros instrumentos de engenharia financeira. Contudo, também é um facto que não se diz em nenhum documento que os “fundos perdidos” estão proibidos.

Num documento essencial, de 22.4.2013, o COM(2013) 246 final 2011/0276 (COD), regista-se a Proposta (alterada) de REGULAMENTO DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO, onde se estabelecem as “disposições comuns relativas ao Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional, ao Fundo Social Europeu e ao Fundo de Coesão, ao Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural e ao Fundo Europeu dos Assuntos Marítimos e das Pescas, abrangidos pelo Quadro Estratégico Comum, e que estabelece disposições gerais relativas ao Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional, ao Fundo Social Europeu e ao Fundo de Coesão”, revogando-se o Regulamento (CE) n.º 1083/2006 do Conselho.

Assim, registam-se nele os **Objetivos temáticos** no Artigo 9.º, as condições para **Elaboração do Contrato de Parceria** no Artigo 13.º, e a **Concentração temática** no Artigo 16.º, onde se refere: “Os Estados-Membros devem concentrar o apoio, em conformidade com as regras específicas dos Fundos, em ações que garantam o maior valor acrescentado em relação à estratégia da União para um **crescimento inteligente, sustentável e inclusivo, e que permitam superar os desafios identificados nas recomendações específicas por país** nos termos do artigo 121.º, n.º 2, do Tratado, e nas recomendações relevantes do Conselho adotadas nos termos do artigo 148.º, n.º 4, do Tratado, tendo em conta as necessidades nacionais e regionais.

Mais adiante, no Artigo 53.º, aborda-se a questão relacionada com a Determinação das taxas de cofinanciamento, explicitando que “A decisão da Comissão que adota o programa fixa a taxa ou as taxas de cofinanciamento e o montante máximo do apoio

concedido pelos **Fundos QEC (ou Novo QREN como também é designado)**, de acordo com as regras específicas dos Fundos”.

No importante Artigo 84.º fixam-se os recursos para os objetivos de Investimento no Crescimento e no Emprego e de Cooperação Territorial Europeia, explicitando-se que:

1. Os recursos destinados ao objetivo de **Investimento no Crescimento e no Emprego** correspondem a 96,50 % (ou seja, um montante total de **327 115,7 milhões de euros**) e repartem-se do seguinte modo:

(a) 48,25 % para as regiões menos desenvolvidas;

(b) 10,76 % para as regiões em transição;

(c) 16,35 % para as regiões mais desenvolvidas;

(d) 20,87 % para o Fundo de Coesão;

(e) 0,27 % sob a forma de financiamento adicional, para as regiões ultraperiféricas.

2. Aplicam-se os seguintes critérios para a repartição por Estado-Membro:

(a) População elegível, prosperidade regional, prosperidade nacional e taxa de desemprego, para as regiões menos desenvolvidas e regiões em transição;

(b) População elegível, prosperidade regional, taxa de desemprego, taxa de emprego, níveis de instrução e densidade populacional, para as regiões mais desenvolvidas;

(c) População, prosperidade nacional e superfície territorial, para o Fundo de Coesão.

Será, então, no seguimento de tudo isto, e tendo em conta o Conselho de 7/8 de fevereiro último⁶⁴, que se chega, no que diz respeito a Portugal ao seguinte referencial financeiro (QFP):

a) **Coesão (3 251,5 Milhões de €)**

Regiões menos desenvolvidas (Norte, Centro, Alentejo e Açores) = **1 641, 8 Milhões de €;**

Regiões de transição (Algarve) = **316,77 Milhões de €;**

Regiões mais desenvolvidas (Lisboa e Madeira) = **494,92 Milhões de €;**

Regiões elegíveis para o Fundo de Coesão (Norte, Centro, Alentejo, Açores e Algarve): **663, 62 Milhões de €;**

Regiões ultraperiféricas e regiões de muito baixa densidade populacional (Açores e Madeira) = **13,87 Milhões de €;**

⁶⁴ Ainda não definitivo, dependente das negociações entre Parlamento Europeu e a Comissão

Interreg (cooperação territorial) = 89,48 Milhões de €. [nota: 330 Milhões de € estão reservados ao desenvolvimento urbano sustentável]

b) Programa especial **Países/ regiões gravemente afetados pela crise económica:**

Portugal receberá cerca de **1.000 Milhões de € - 450 Milhões € para as regiões mais desenvolvidas (do qual, 150 Milhões de € para a Madeira)⁶⁵; 75 Milhões de €** para regiões de transição; restante para regiões menos desenvolvidas.

c) **Fundo Social Europeu = 2 500 Milhões €** (para ajuda às pessoas mais desfavorecidas).

d) Recursos para o desenvolvimento rural (pilar 2 da PAC) = **849,36 Milhões de €**, com montantes adicionais para alguns países:

Portugal – **500 Milhões de €**;

e) Iniciativa de emprego jovem = **6 000 Milhões de €** (50% a cargo do FSE);

f) Fundo de solidariedade (ajuda a Estados afetados por catástrofes naturais) = **3 500 Milhões de €**;

g) Fundo de ajustamento à globalização = **1 050 Milhões de €.**

As Taxas de cofinanciamento serão as seguintes:

- Fundo de Coesão: **85%**;
- Regiões menos desenvolvidas e ultraperiféricas: **85%**;
- Outras regiões menos favorecidas e certas regiões de transição (?): **80%**
- Restantes regiões de transição: **60%**;
- Regiões mais desenvolvidas: **50%**.

Ou seja, no caso da Região Lisboa e, portanto, da Península de Setúbal, a taxa deverá ser de 50%.

Tendo, ainda, sido referido que haverá uma gestão intermédia ao nível das NUTS III devendo para isso ser elaborado um **Plano Estratégico de desenvolvimento integrado**, que deverá identificar os problemas, potencialidades e prioridades de investimento para a sub-região.

⁶⁵ Daqui infere-se que os restantes 300 milhões se destinarão à Região Lisboa, complementando os cerca de 303 milhões que lá chegarão via Coesão.

A elaboração deste **Plano Estratégico Integrado**, e a futura gestão/ coordenação, deverá ser promovida por uma Comissão Diretiva liderada pelas CIM's/ AM's e composta por outras entidades intervenientes (exemplo: representantes das áreas da educação e formação, emprego, agricultura...).

O Plano deverá considerar e abranger todos os *stakeholders* envolvidos, que deverão posteriormente ter um papel de aconselhamento na execução/ gestão do Plano.

Esta estratégia está 100% alinhada com o Protocolo de Colaboração Institucional assinado entre a ANMP, o Governo e as associações empresariais, no dia 1 de março, no Fundão.

Do Plano Estratégico de cada NUTS III, que define as suas prioridades e orientações estratégicas, resultarão os vários instrumentos territoriais: **ITI, LBDC e AIDUS** (um ou mais de cada instrumento, consoante a realidade da sub-região).

Em informações públicas diversas de responsáveis da CE aparece a ideia de que no total o FSE representará:

- 25 % nas regiões menos desenvolvidas
- 40 % nas regiões em transição
- 52 % nas regiões mais desenvolvidas

Por outro lado, também surge frequentemente o referencial da chamada **“Concentração de investimentos do FEDER”** que levaria a que nas regiões mais desenvolvidas 60% deste fundo deveria concentrar-se em “Investigação e inovação” e “Competitividade das PME”. Quanto ao investimento em “Eficiência energética” e “energias renováveis” deveria montar a 20% do FEDER.

Como se refere num documento da CE para informação pública generalizada **“FORTALECER A CONCENTRAÇÃO TEMÁTICA** - Para assegurar que os investimentos da UE se concentram nessas prioridades, definiram-se dotações mínimas para uma série de áreas prioritárias: Por exemplo, nas regiões mais desenvolvidas e em transição,

deverá destinar-se, no mínimo, 80 % dos recursos do FEDER ao nível nacional para a eficiência energética e energias renováveis, inovação e apoio às PME, dos quais deverá destinar-se um mínimo de 20 % para a eficiência energética e energias renováveis. As regiões menos desenvolvidas terão a possibilidade de escolher entre uma vasta gama de prioridades de investimento, refletindo a amplitude das suas necessidades de desenvolvimento. Contudo, terão de destinar, pelo menos, 50 % dos recursos do FEDER para a eficiência energética e energias renováveis, inovação e apoio às PME”

No mesmo documento diz-se, mais à frente que se deverá **“REFORÇAR A COESÃO TERRITORIAL** - A regulamentação proposta prevê maior ênfase no desenvolvimento urbano sustentável. Isto deverá ser alcançado mediante a reserva de um mínimo de 5 % dos recursos do FEDER para o desenvolvimento urbano sustentável, o estabelecimento de uma plataforma de desenvolvimento urbano que promova o desenvolvimento de capacidades e intercâmbios de experiência e a criação de uma lista de cidades onde serão implementadas ações integradas para um desenvolvimento urbano sustentável.”

Isto, no caso concreto da Região Lisboa, poderá significar então que 80% dos financiamentos disponíveis (em princípio 303 + 300 milhões de euros)⁶⁶ dever-se-ão destinar aquilo a que, grosso modo, foi o Eixo 1 do atual QREN. A uma taxa máxima de cofinanciamento de 50% e, como vimos, através de, preferencialmente, “instrumentos financeiros”.

Quanto aos restantes 20%, cerca de 120 milhões de euros na hipótese maximizada (60 milhões na hipótese baixa) deverão destinar-se, prioritariamente a ações relacionadas com a Reabilitação Urbana, restando saber se num figurino tipo Jessica, ou se serão permitidos financiamentos a fundo perdido.

Para finalizar referir algo quanto aos chamados Acordos ou Contratos de Parceria.

⁶⁶ Embora se admita que, num cenário favorável nas negociações nacionais e com a UE se possa chegar a cerca de 800 milhões de euros.

Sem pretender analisar, nesta oportunidade, a tão relevante questão que se prende com o conceito de “parceria”⁶⁷ e, muito em particular, quando aplicada às colaborações entre entidades públicas e privadas, não poderá deixar de se sublinhar alguns aspetos chave, em particular porque estamos perante uma proposta de “Protocolo de Colaboração Institucional para a criação e dinamização de uma rede de âmbito nacional de parcerias territoriais constituídas à escala intermunicipal”.

O Protocolo visa incluir entidades diversas e com naturezas e objetivos dispares, e pretende, no fundo, sintonizar-se por antecipação com o espírito e a letra daquilo que está plasmado nos documentos comunitários já referidos.

O conceito relacionado com as designadas parcerias e, sobretudo, as parcerias que incluem entidades públicas e privadas tem já uma idade razoável, tendo ganho uma notória expressão nas últimas duas décadas.

Ou seja, o estabelecimento de parcerias entre entidades públicas e privadas, no fundo corresponde a uma externacionalização de parte das funções que incumbem à administração pública.

É suposto que, em princípio, através desta prática se ganhará em eficiência, eficácia e, sobretudo, se traz para a esfera da ação pública o esforço e o risco assumidos por parceiros privados.

A transferência (externacionalização) de funções públicas pode ser realizada através de várias metodologias, desde a empresarialização pública da função (setor público empresarial), até à privatização total, passando pelo “terceiro setor” (instituições sem fins lucrativos), pelo outsourcing (o Estado é responsável pela função mas contrata a terceiros a sua execução) e pelas parcerias público-privadas (PPP).

⁶⁷ Sem entrar na análise profunda, técnico-científica e político-ideológica, quanto à génese do conceito e à sua aplicação concreta, por vezes impropriamente associado à ideia de participação ligada ao planeamento estratégico, deve dizer-se que ela se entronca nas correntes político-ideológicas da escola da public choice e do new public management, ou seja, as que defendem a introdução na esfera pública de concepções gestionárias privadas.

Não se recusando, à partida, a aplicação da fórmula “parceria”, deverá ter-se uma enorme cautela quando se quer aplicar tal conceito de uma forma extensiva e integral como “modelo institucional para promoção do alcance das prioridades do QREN e do próximo período de programação dos Fundos Comunitários”.

Alguma da experiência recente adquirida em Portugal indica que, as aplicações concretas de parcerias público-privadas a atividades de eminente interesse público, demonstraram que, por falta de cuidado, rigor e regulação, descambaram em situações em que os interesses públicos foram gravemente lesados.

As parcerias público-privadas aplicadas no âmbito territorial, designadamente daquilo que será a Política de Cidades e, mais em particular, no campo dos projetos de Reabilitação Urbana - porque é disso que estamos a falar neste caso em concreto, pelo menos segundo o que é possível perceber dos documentos europeus – deverão ser estabelecidas tendo um grande cuidado para prevenir derivas oportunistas, nas quais os interesses privados, fixando-se nos seus resultados económicos, alienam riscos que oneram a parte pública.

Pelas razões já referidas, e num período em que a gravidade da situação socioeconómica é enorme, não parece razoável conceber parcerias que não incluam a representação clara e inclusiva dos vários interesses e perspetivas sociais, económicas e profissionais.

Assim, propõe-se que, num Protocolo deste tipo, no qual se visa a colaboração institucional extensa e inclusiva, sejam incluídas, caso as respetivas entidades o desejem, às seguintes áreas:

- a) Sindical;
- b) Associações de proprietários e de Inquilinos;
- c) Associação de Urbanistas e planeadores do território

Referir, ainda, e quanto ao conteúdo, que se afigura imprescindível colocar o foco destas parcerias naquilo que é vital para a rápida recuperação da atividade económica e, em complemento, para o desenvolvimento sustentável dos territórios, fugindo às palavras e conceitos vagos, não obstante serem muito repetidos.

Nesse sentido as Parcerias Territoriais de Apoio ao Desenvolvimento Económico e Social deverão centrar a sua atividade nos seguintes Domínios Prioritários de intervenção:

- a) Identificação e execução de ações territoriais com iminente interesse público;
- b) Capacitação qualitativa empresarial;
- b) Aumento do nível qualitativo e quantitativo do emprego;
- d) Planeamento territorial integrado e multifuncional de base intermunicipal e regional

Conclusões:

Em face daquilo que se regista no presente documento, afigura-se ser oportuno agir nas seguintes direções, de forma coordenada e simultânea:

1- Preparar, com carácter de urgência, um Plano Estratégico de Desenvolvimento Integrado a nível da Península de Setúbal (NUTS 3)⁶⁸ que deverá identificar os problemas, as potencialidades e as prioridades de investimento para a sub-região, tendo em conta três níveis distintos de financiamento comunitário possíveis:

1.1 - Cerca de 100 milhões de euros para o período QEC 2014/2020 num cenário baixo.

1.2 – Cerca de 250 milhões de euros para o mesmo período num cenário em que o QEC 2020⁶⁹ possa chegar a valores mais elevados (à volta dos 800 milhões de euros

1.3 – Cerca de 400 milhões de euros no caso de a PS se vir a integrar numa NUTS 2 menos desenvolvida.

⁶⁸ Em articulação com o Plano Estratégico correspondente à AML

⁶⁹ O novo programa designar-se-á muito provavelmente Portugal 2020

A elaboração deste plano poderá basear-se, no fundamental, naquilo que já se encontra elaborado e estabelecido no PEDEPES, com vista a servir de base às negociações com os diversos agentes e entidades públicas e privadas.

2- Acompanhar com grande atenção todos os passos institucionais com vista à formatação do novo POR Lisboa (a cargo da CCDR LVT) e, ainda, do Contrato de Parceria, negociando, através de entidade representativa da PS, a par e passo, os diversos programas possíveis.

3- Estudar com profundidade a hipótese de uma reorganização política e administrativa territorial com vista à sua eventual implementação, num horizonte temporal de médio prazo (2015), na qual a PS integre uma NUTS 2 mais adequada à sua real situação socioeconómica, destacando-se da Grande Lisboa que ficaria a ser a base de uma NUTS 2 de nível desenvolvido. Nesta análise devem incluir-se todos os custos e benefícios ponderáveis nas diversas vertentes. Entre as várias hipóteses de reconfiguração possíveis, a que merece a nossa mais forte inclinação é a que designamos por Coroa Metropolitana, registada na figura seguinte:

