

III CONFERENCE ON PUBLIC POLICIES

**PLACE
-BASED
POLICIES**

TERRITORIAL PLANNING AND SPATIAL DEVELOPMENT (P3DT)

Place-Based Policies - III Conference On Public Policies, Territorial Planning and Spatial Development. / José Alberto Rio Fernandes, Inês Rocha, Thiago Monteiro Mendes (Organizadores). - Porto, 2018.

ISBN: 978-989-54104-4-6

Suporte: Eletrónico

Formato: PDF / PDF/A

Comissão Científica da Conferência:

Artur Rosa Pires
Eduarda Marques da Costa
Flávio Paulo Jorge Nunes
Helder Trigo Gomes Marques
João Ferrão
José Costa
José Reis
Luis Carvalho
Luís Paulo Saldanha Martins
Luis Ramos
Mario Rui Silva
Mário Vale
Rubén Camilo Lois González
Rui Gama
Teresa Pinto Correia
Teresa Sá Marques

Comissão Organizadora da Conferência:

José A. Rio Fernandes (coord.)
Ângela Silva
Hélder Santos
Inês Rocha
Luís Carvalho
Thiago Mendes

Apresentação

Nesta publicação digital reúnem-se os textos daqueles que, tendo feito apresentações no encontro científico que o grupo P3DT (Políticas Públicas, Planeamento e Desenvolvimento Territorial) do CEGOT (Centro de Estudos de Geografia e Ordenamento do Território) organizou, a propósito de políticas de base local, optaram por fazer-nos chegar por escrito o desenvolvimento do que então colocaram a debate.

Para todos os que estiveram presentes nos dias 1 e 2 de março de 2018, este é mais um elemento dum processo que teve como ponto alto as horas de agradável aprendizagem e convívio, vividas no magnífico Arquivo Municipal Sophia Melo Breyner Andresen, em Vila Nova de Gaia. Não esqueceremos tão cedo os oradores principais, Joaquim Oliveira Martins e Phillip McCann, de quem não desistimos ainda de obter textos que possam ajudar ao aprofundamento da reflexão científica, nem das mesas-redondas, da saída de campo de final de tarde, ou dos tempos de confraternização nos intervalos para almoço e café.

Além do agradecimento devido à Câmara Municipal de Vila Nova de Gaia, pela irrepreensível parceria e zelo dos funcionários, oportunamente entregue, importa agora agradecer aos membros da Comissão Científica pela revisão dos textos e, sobretudo, dar os parabéns aos autores, por partilharem com todos o resultado da investigação que desenvolvem e as suas reflexões a propósito de temas e problemas de alguma forma relacionados com a dimensão espacial do desenvolvimento.

Porque a dimensão geográfica dos processos de transformação socioeconómica é essencial; porque é indispensável identificar as políticas e ações mais adequadas para o bem-estar e desenvolvimento num mundo espacialmente muito diverso, importa ler o que aqui fica disponível a todos, ordenado pela ordem alfabética do apelido do primeiro autor.

Para o ano há mais!

Presentation

In this digital publication we reunite all the texts of those who have presented their work in the Gaia meeting organized by the P3DT group (Public Policies, Planning and Space Based Development) of CEGOT (Research Unit in Geography and Spatial Planning) about local policies, and that have opted to send us their written version of what was then on debate.

For all of you that were present on the 1st and 2nd of march 2018, this is just one more element in a process that had its climax when we had the opportunity to learn together and to meet each other, on the magnificent municipal archive Sophia de Mello Breyner Andresen, in Vila Nova de Gaia. We won't forget the key note speeches from Phillip McCann and Joaquim Oliveira Martins, from whom we will wait what it takes to have their texts, nor the round tables, the field trip or the coffee break and lunch talk.

We thank the Municipality of Vila Nova de Gaia, for the great partnership and high professionalism of the personnel.

We thank the members of the Scientific Commission por the the supervision of all texts, and above all to the authors, for sharing the result of their investigation and their reflections on themes related with the spatial dimension of development.

Because the geographical dimension of the socio economical processes of change is essential; because it is indispensable to identify the policies and actions that are adequate to increase people's well-being and territorial development on a spatially diverse world, it is important to read what is presented here, and whose sequence respects the alphabetic order of the last name of the first author.

Look out for next year edition!

Vila Nova de Gaia, 18 de julho de 2018

José Alberto Rio Fernandes

Inês Rocha

Thiago Monteiro Mendes

III CONFERÊNCIA P3DT
Políticas de base territorial
V. N de Gaia, 1 e 2 de março de 2018

ÍNDICE:

Time policies and its relevance on territorial policies - Pedro Chamusca; José Alberto Rio Fernandes	01
“As relações entre Portugal e Espanha e as políticas para as zonas de Fronteira. Que futuro para a cooperação transfronteiriça” - Luís Braga da Cruz	07
Crise económica e vulnerabilidade nas cidades espanholas: os desafios da governação urbana - Ruben C. Lois-González; María José Piñeira-Mantiñán	12
Dinâmicas de desenvolvimento regional na União Europeia após a crise de 2008 – Alguns resultados preliminares - Paulo Miguel Madeira; Mário Vale; Jorge Malheiros	22
A carta de zonamento climático local como instrumento para as políticas de base territorial: o caso de Vila Nova de Gaia - Helena Madureira; Ana Monteiro	30
A importância das políticas de base territorial para evitar os cenários de risco de má nutrição em maiores de 64 anos em Vila Nova de Gaia – estudo de caso nas três freguesias de Valadares, Vilar do Paraíso e Madalena. - A. Monteiro; L. Fonseca; C.M. Sousa; R. Poínhos; A. Sorokina; C. Afonso; BMPPM Oliveira; MDV de Almeida	36
The role of the spatial dimension in the development policies. Integrated Sustainable Urban Development Strategies, an example from Spain - Ícaro Obeso Muñiz	48
The future of the EU Cohesion policy and the Europe 2020 Strategy: from a place-based approach to a blind territorial logic? - Luís Ramos; Ricardo Bento	56
A promoção da saúde implica novas políticas de base territorial - estudo de caso sobre a prevalência da Diabetes Mellitus tipo 2 no concelho de Vila Nova de Gaia - C. Sousa; Ana Monteiro	64

III CONFERENCE P3DT
Place-based policies
V. N de Gaia, 1-2 March 2018

Time policies and its relevance on territorial policies

P. Chamusca ^(a), J. Rio Fernandes ^(b)

^(a) CEGOT, pedrochamusca@hotmail.com

^(b) Faculdade de Letras da Universidade do Porto / CEGOT, jariofernandes@gmail.com

Abstract

Over the last decade urban planners and local governments had to deal with intense and diverse transformations, especially noted in the relations of people and space with time. As a consequence, increased time policies have been designed and adopted to improve the quality of life, the people's work/life/family time balance and the quality of territories, times and schedules in different urban contexts. Time policies have different areas of intervention and levels of appropriation, going from the key idea that time is a resource, a value and an asset. However, there is not a holist perspective to time management and to temporal integration in planning. That is the case in Porto, that is discussed about the relevance of time policies for territorial development, considering literature review and field research.

Keywords: time policies; time; space; development, policies

1. Introduction: the urban changes and the “relevance” of time

Over the last decades urban planners and local governments had to deal with intense and diverse transformations, also noted in the relations of people and space with time. On this aspect and despite some important particularities, rhythms and patterns of each territorial context it is possible to identify six major trends in urban planning and urbanism, with direct or indirect effects on time planning (Fernandes, J. et al., 2015):

- Consolidation of David Harvey's entrepreneurial city principles, deeply associated to the international and regional accessibility in the “competitive and attractive (world) city” (Hall, P. 1996);
- Growing relevance of private capital interests, with multiplication and diversification of public-private partnerships schemes;
- Expansion of “laissez-faire” and neoliberal approaches to urban management, with entrepreneurial strategies seeking the profitability and optimization of time;
- Increased number and relevance of area-based initiatives of urban planning and intervention (with renovation, beautification, regeneration and touristification), with an

emphasis on the most attractive and competitive parts of the cities, especially city center and waterfront areas;

- Less stability on cities governance and planning, with strategic visions more vulnerable than before to institutional and government changes, short-term actions and opportunities that could not be predicted;
- Increased importance of multilevel planning – nor always formally recognized – as a result of metropolisation and more intense and complex suburbanization processes.

Thus, it is possible to say that European societies are experiencing demographic, economic, urban and social transformations which have a considerable impact on the daily-lives of urban city-users – not only on the traditional inhabitants – and, consequently, on people’s time in general. In the context of these changes, several time conflicts and inequalities are produced, which leads to local and regional government increasing concerns about time-space complexity and time policies.

2. Time policies

2.1. When did they emerge?

According to Mückelberger, U. (2011) time policies are inspired by the Swedish geographer Torsten Hägerstrand’s work on time-geography, though he only developed an analytical method of measuring the way people in their everyday life used city space. Time policies emerged in Europe in the end of the last century, and Italy played an important role on the development of planning instruments and concepts, especially at local level. From the 1980’s several projects and Time Intervention Programs were developed experimentally, but it would be the action of the Italian Minister of Social Affairs – with the approval of the Law 53 in 2000 – that would boost decisively time planning in Italy and all over Europe.

Thus, in this century time-policy has become a commonly used concept. The “Turco Law” enforced all Italian cities with more than 30.000 inhabitants to have a Territorial Timetable Plan, with proposals to deal with all time conflicts identified and timetable maps. A reorganization of the structure of public administration lead to the creation of Time Offices, where accessibility was assumed as the central concept, and actions for the improvement of the accessibility to urban spaces and public services in non-working times, promoting decentralization and territorial multi-functionality.

Recently, the European Council recommended local time-policies as an important strategy for increased living conditions, with the Congress of Local and Regional Authorities of the European Council adopting Resolution 313, on the 28th October 2010. There it emphasizes the relevance of time-related policies to ensure equal rights in time management, to improve general quality of life and to achieve greater social cohesion, calling local and regional collectives to implement time policies and to create time offices. Other documents and initiatives, such as the Europe

Strategy 2020 (of the European Commission) and the Better-Life Index (adopted by OECD) also identify the balance of the private and work lives of the people as a central issue for the quality of life and urban development, thus recognizing the importance of spatial based time policies.

2.2. What do they mean?

Time policies are often associated with a new form of public action, characterized by the multiplication of plans, mechanisms and actions related with the various conflicts and ways of space appropriation, for example between those who want to sleep and those who want to have fun, or in the way the urban design conditions the uses (Kärrholm, M. 2012). The focus of these policies is based on gender and life course perspectives, making time a key issue in the analysis and action on a restrict space. Time policies intend to manage the conflicts, tensions and city-users' expectations that arise from the economic, demographic and contemporary urban changes on a concrete place, especially:

- Transformations of daily-life routines and the diversification of time and space use;
- Increased flexibility of work time and changes in the labour market;
- Generalized access to the work market by women, the increase of the average age of maternity and the decrease of the birth rate;
- Diversity of family structures and new models in gender relations.
- Increased mobility and technological advances related with mobility and social contact.

Today local time policies are mainly used on a voluntary basis in several cities, most of them in France, Spain and Germany, with the aim of creating better coordination of city functions, for instance to secure synchronicity in opening hours, to gather different public and private functions in traffic nodes in order to secure easy access to the most needed services in everyday life, or to reduce traffic jams at peak hours.

Despite different approaches and concepts of time policies which were developed along the last decades, it is possible to consider three types (Fernandes, J. et al., 2015): i) urban time policies (Mareggi, M. 2002) that have a relation to all the public policies that deal with timetables and the organization of human relations; ii) time-related policies or conciliation policies (Delfour, C. and Dommergues, P. 2003) directed to reduce the temporal dysfunctions of cities, namely by regulating the rhythms of the city (supply and demand in terms of time) and the rhythms of people (working and non-working time, for example), and iii) local time policies, especially concerned with the coordination of working times, timetables of public and private services, and urban schedules with the individual and collective social needs. It is also possible to distinguish between the explicit (actions that deal directly with the problem of time use) and implicit (which have an indirect action) time policies.

2.3. How relevant are they?

Time policies are especially aimed at improving the quality of life, the people's work/life/family and city time balance, the quality of the cities and the spatial based social cohesion by plans and actions. Time policies have different areas of intervention (accessibility to services, school times, working times, mobility and public transports, shopping and public services hours, time banking, ...) and levels of appropriation (neighbourhood, local, metropolitan, ...), which differ from city to city. They are based on the key idea that time is a resource, a value and an asset. According to the Charter of the Network of European Cities on Time Policies they are used to:

- Plan the timetables and uses of services and facilities, considering the different lifestyles and necessities, especially those addressed to families, children, youth, the elderly and dependant people;
- Improve work time and work-life balance, implementing solutions between companies and economic and social agents of the territory;
- Ensure the proximity of the administration with the citizens, providing a more humane treatment and offering a differentiate welcome to different user profiles/sectors according to their skills and abilities;
- Promote accessibility and mobility, taking into account the diversity of use and necessities of the people, the need for good public transport network and for relating and living together spaces;
- Improve the public awareness and social agreement, developing strategies to collaborate with all the agents of the city, especially in the areas of education and labour.

3. Some notes from Portugal

Contrary to what is happening in other European countries in Portugal there are no explicit time policies, as measures for time management are still very much related with national regulation and modernist-functionalist paradigms. National directives as DL 48/96 are directed to the regulation of the opening hours of shops, grouping activities into five types and establishing the operating hours for each group, without any consideration for the spatial dimension or specificities of each city. Municipal regulations should respect these guidelines, although small differences can be introduced, with the local decision on this matter considered as final.

There are also important informal bottom-up initiatives. Although "slow movements" ("slow cities" and "slow food") are gaining importance, urban policies don't take into great account time-space issues, as it happens in significant public led urban spaces rehabilitation and regeneration processes (Fernandes, J. & Chamusca, P. 2014), where some recognition of the different uses of spaces, along the day and the week, and the numerous time-space conflicts have no consequences in project and action.

Generally, time policies and the concept of chrono-urbanism remain unfamiliar to most planners and politicians in Portugal. As a result, although different cities (and Oporto and Lisbon in special) present new dynamics, planning ignores the regulation of work schedules, the association of the characteristics of public spaces with their use at different times of day and different days of the week, the social rhythms of supply and demand, and the articulation of individual rhythms of work and leisure.

4. Final thoughts

Time-space diversification is characteristic of contemporary cities, where everyday lives and city-users interests are greatly heterogeneous. As many authors point out, as Lefebvre, H. (2004) and Ascher, F. (2001), besides social and economic dimensions, recent processes of urban transformation with a relevant spatial dimension have also a very important temporal dimension, associated with a transition from an industrial standard of synchronized rhythms to a more heterogeneous society in which the everyday life experiences are more individualized where a growing number of people have atypical agendas and working hours and supposedly an increasing freedom of space-time choice.

In the context of these transformations, time, and in particular the management and planning of the temporality of spaces, becomes essential. Public policies show greater concern with the multi-temporality of the territories, which is especially evident in a new set of policies that have emerged and try to promote a more adequate coordination of problems in time-space associations.

In opposition to different European contexts (see Fernandes, J. et al., 2015), in Portugal there is not a holist perspective to time management and to temporal integration in spatial planning, at least not something similar to the Italian time-plan experience or other important initiatives developed across Europe since the 1990's. Anyway, even if there are no explicit time policies, and neoliberalism is not the best of the context for spatial planning, it is possible to say that public authorities are encouraging time use diversity, as they seem favorable - or at least tolerant - to the enlargement of opening hours of shops and bars, promoting an increased deregulation of economic activity. That is specially noted in the most "touristified" spaces, where economic interests seem to dominate politics. Therefore, policies tend to see (practically) all that sells as favorable for local and regional development and time deregulation as part of an increased attractiveness for private investment and visitors expenditure, which comes along different forms of privatization of public space and increased heterogeneity of space use a longer time of the day. In this context, we consider that in the development of collaborative and strategic local initiatives, the consideration of multiple times, spaces, uses, rhythms and interests, as well as the establishment of urban governance schemes is a key element. Therefore it seems essential to promote: a) the articulation between urban planning and transportation networks, taking into

account the temporal dimension of accessibility and the global coherence of polycentric regions; b) a permanent conciliation of public and private services timetables, considering municipalities, associations and civil society, to promote a better response to relevant individual needs and interests that are less and less standardized; c) the creation of urban spaces of multiple uses with good choice of design and rehabilitation of public spaces with respect for local culture and history, responding more efficiently to different uses and needs, in distinct periods of the day, week and year; and d) the urban management of the balance between the times devoted to work and leisure, including the encouragement of initiatives of “temporal saving”, such as time banks or shared travelling.

5. References

- Ascher, F. (2001). *Les nouveaux principes de l'urbanisme*. Paris, L'aube.
- Charter of the Network of European Cities on Time Policies. Diputació de Barcelona. December 2011. Available at: <http://www.diba.cat/documents/1133004/f5d2fd7d-035c-413a-ad58-5a308f4f9f02>
- Delfour, C.. & Dommergues, P.. (2003) Time-related policies in France. In Dommergues, P. & Delfour, C. (ed.) (2003) *Conciliation policies in France. Bulletin de la coordination nationale et transnationale*, n.º 7-8. Afet Editions, Paris.
- Fernandes, J.R., & Chamusca P. (2014), Urban policies, planning and retail resilience. *Cities* (36), 2014, pp. 170-177 <http://dx.doi.org/10.1016/j.cities.2012.11.006> (ISI, IF – 1,545)
- Fernandes, José et al. (2015). Time policies, urban policies and planning. (*GOT*), n.º 7 (junho). Centro de Estudos de Geografia e Ordenamento do Território, p. 129-157, dx.doi.org/10.17127/got/2015.7.006
- Hall, T. (1996) The entrepreneurial city: new urban politics, new urban geographies, *Progress in Human Geography*, June 1996: 153-174
- Kärholm, M. (2012) *Retailising Space ; Architecture, Retail and the territorialisation of Public Space*. Ashgate. Farnham.
- Lefebvre, H. (2004), *Rhythmanalysis: Space, Time and Everyday Life*, Continuum.
- Mallet S. (2013) «Aménager les rythmes : politiques temporelles et urbanisme», *EspacesTemps.net*, 15.04.2013 [en ligne], <http://www.espacestemp.net/articles/amenager-les-rythmes-politiques-temporelles-et-urbanisme/>
- Mareggi, M. (2002) 'Innovation in Urban Policy: The Experience of Italian Urban Time Policies', *Planning Theory & Practice*, 3: 2, 173-194.
- Mückenberger, U. (2011). Local Time Policies in Europe. *Time and Society* 20(2) SAGE, 2011, pp. 241–273.
- Resolution 313 (2010) of the 28th October 2010 “Social time, leisure time: which local time planning policy?”. Congress of local and regional authorities of the Council of Europe. Available at: <https://rm.coe.int/16807187f7>

III CONFERÊNCIA P3DT
Políticas de base territorial
V. N de Gaia, 1 e 2 de março de 2018

“As relações entre Portugal e Espanha e as políticas para as zona de Fronteira. Que futuro para a cooperação transfronteiriça”¹

Luís Braga da Cruz ^(a)

^(a) luisbragacruz@gmail.com

1. Introdução

Começamos por fazer uma pergunta. O que distingue a fronteira de Portugal/Espanha das outras fronteiras entre estados-membros da União Europeia?

Coloquemo-nos na perspetiva portuguesa. O facto de só termos um vizinho, enquanto a maioria dos restantes estados do centro da Europa, apresentarem facilmente uma boa meia-dúzia, é circunstância que teve reflexos, ao longo da história, na conflitualidade potencial entre estados vizinhos. Mas o aspeto mais invocado para caracterizar a nossa fronteira comum com Espanha está noutra singularidade: a de ser uma das mais extensas, estáveis e antigas da Europa. Mas também uma fronteira cujo território se foi transformando num dos mais pobres, isolados e desprotegidos da União Europeia, o que significa simultaneamente: redução de atividade económica; perda demográfica e envelhecimento da sua população; deficiente dotação em infraestruturas, equipamento e serviços; persistente falta de capacidade de regeneração social e económica.

Além disso, são 1.232 km de uma geografia não homogénea e muito desigual. Refira-se, por exemplo, que nos primeiros 100km, ao longo do troço internacional do rio Minho, entre Caminha e Melgaço, vive mais gente de um lado e do outro da fronteira do que nos restantes 92% da fronteira entre Portugal e Espanha, o que gera oportunidades de relação transfronteiriça também diferentes.

Os tratados de Zamora (1143) e de Alcañices (1297) consolidaram a nossa fronteira comum. A primeira Comissão Mista de Limites para estabilizar tal fronteira foi criada no séc. XVI. Porém, o primeiro Tratado de Limites foi celebrado a 29 de Setembro de 1864, no palácio da Ajuda, no qual se invocava, curiosamente, que se celebrava "tendo em consideração o estado de desassossego em que se encontram muitos povos situados nos confins de ambos os reinos". Se aos tratados celebrados na primeira dinastia tinha correspondido consenso a nível político, era necessário chegar à demarcação concreta com marcos físicos reconhecíveis e aceites pelas duas partes, tendo em conta a tradição local. Por isso, este tratado foi precedido de trabalhos topográficos de campo e permitiu estabilizar a fronteira, tendo sido colocados marcos fronteiriços de pedra, identificando-a com clareza nas zonas da raia seca. Simultaneamente, acordou-se a linha fronteiriça sobre os rios limítrofes, através de um regulamento anexo ao tratado.

Mas este acordo não logrou regular toda a extensão da fronteira. Com habilidade, contornou a delicada situação de Olivença e acabou por cobrir apenas o perímetro fronteiriço do rio Minho até à foz do Rio Caia. Foi já no século XX, pelo Convénio de Limites de 1926, que se conseguiu

¹ A convite.

chegar à foz do Guadiana². O Tratado de Limites de 1864 criou uma Comissão Internacional de Limites e Bacias Hidrográficas para dar continuidade a estas questões, zelar pelo cumprimento das decisões tomadas, fiscalizar o posicionamento e manutenção dos marcos de fronteira e disponibilizar acesso público à informação recolhida e a autorização para trabalhos na linha de fronteira. Esta comissão de limites foi depois ativa na repartição de recursos hídricos comuns para fins hidroeléctricos, fixada em convénios específicos de 1927 e 1964.

As zonas fronteiriças, ao longo dos anos, foram configurando uma espécie de zonas tampão no modelo da Europa das Nações. Nelas se reproduziram sentimentos de desconfiança herdeiros da política de distanciamento imposta por dezenas de anos das ditaduras ibéricas. Os problemas demográficos foram aumentando, a falta de oportunidades cresceu e o isolamento acentuou-se. O chamado "efeito de fronteira" foi-se adensando. Diferentes normas económicas e de mercado suscitaram assimetrias que convidaram ao comércio informal e ilegal - o contrabando - e, com ele, também chegaram os comportamentos repressivos associadas. Os territórios de fronteira entre Portugal e Espanha foram, ao longo dos tempos, concentrando problemas de debilidade económica, baixa densidade demográfica, dependência de um contexto rural sem esperança, fraca estrutura urbana e uma rede de infraestruturas e equipamentos tanto mais capilar quanto mais nos aproximamos da fronteira.

A Europa, mais recentemente, foi-se tornando sensível à necessidade de estabelecer uma política de integração para as zonas de fronteira, facilitando nelas os efeitos positivos do mercado único, reduzindo o isolamento e promovendo o desenvolvimento socioeconómico. A Convenção Quadro Europeia para a Cooperação Transfronteiriça de Coletividades e Autoridades Territoriais foi estabelecida pelo Conselho da Europa em Maio de 1980, com o objetivo de estabelecer as bases jurídicas gerais e comuns para o entendimento nas zonas fronteiriças, respeitando a soberania de cada país. Portugal e Espanha ratificam esta convenção, que passou a funcionar como um tratado multilateral. Como domínios de cooperação transfronteiriça eram referidos os seguintes: económico-financeiros, político administrativos, de carácter social, culturais, ambientais e ecológicos, de ordenamento do território e planeamento regional.

As primeiras iniciativas de cooperação transfronteiriça entre Portugal e Espanha foram estabelecidas entre a Região Norte e a Galiza na segunda metade da década de 80. Fizeram-se os primeiros estudos de desenvolvimento regional conjunto, trocaram-se ideias, construiu-se uma base de conhecimento entre responsáveis da CCRN e da Xunta de Galícia e realizaram-se jornadas técnicas para avaliar oportunidades de trabalho conjunto, estudando-se o possível enquadramento destas iniciativas na doutrina estabelecida na Convenção Quadro Europeia.

Portugal e Espanha fizeram a adesão conjunta às Comunidades Europeias, em Janeiro de 1986. Com este importante gesto político, uma oportunidade se abriu para aprofundar a Cooperação Transfronteiriça. Com o Ato Único (1986), a Política de Coesão Económica e Social passa a ser um desígnio tão importante como a Construção do Mercado Único. Neste sentido, as duas referidas instâncias regionais esboçaram a primeira proposta de programa de cooperação transfronteiriça entre o Norte de Portugal e a Galiza. Este programa foi levado por Portugal à Cimeira Ibérica de 1986, em Guimarães, que decidiu aceitar o princípio, mas com a condição de ser generalizado a toda a fronteira entre Portugal e Espanha. Tal programa foi elaborado pelas duas administrações ibéricas e proposto a Bruxelas. Como reação, a Comissão Europeia acabou por propor uma iniciativa comunitária, abrangendo todas as fronteiras europeias e que ficou conhecida por programa INTERREG, cuja primeira versão incidiu no período de 1988-1993.

Entretanto, em 1990, foi criada a primeira comunidade de trabalho transfronteiriça entre a

² Ver Rui Aleixo, "150 anos do Tratado de Limites celebrado entre Portugal e Espanha" in "Documentos e Efemérides", acessível no sítio eletrónico do Instituto Diplomático do Ministério dos Negócios Estrangeiros.

Galiza e o Norte de Portugal, havendo o cuidado de definir as suas regras de funcionamento, e passaram a realizar-se encontros regulares periódicos entre as duas administrações, elegendo-se os domínios de cooperação a abranger.

Com a aprovação do Tratado de Maastricht (1992) consolidou-se a oportunidade para desenvolver a cooperação territorial europeia, na qual se integra a cooperação transfronteiriça: abrem-se as fronteiras internas, para reforçar a mobilidade entre estados-membros, para reduzir os fracos indicadores socioeconómicos e demográficos das regiões fronteiriças e para melhorar a coesão interna nas suas três dimensões:

- Económica - com o intuito de reduzir assimetrias ao nível do PIB/capita;
- Social - para reduzir desigualdades em matéria de desemprego, acesso à instrução e em termos demográficos;
- Territorial - segundo os objetivos do EDEC (Esquema para o Desenvolvimento Espacial Comunitário), com o propósito de desenvolver sistemas urbanos sustentáveis e policêntricos, com o equilíbrio entre zonas urbanas e rurais, garantir igualdade de acesso a infraestruturas e ao conhecimento, desenvolver uma gestão prudente do património natural e cultural.

A política de estímulo à cooperação territorial passou então a ser estruturada em três dimensões, embora com uma repartição financeira desigual: transfronteiriça (74%), transnacional (21%) e interregional (5%).

Entretanto, os resultados dos programas INTERREG foram considerados muito positivos e a Comissão Europeia garantiu a sua continuidade ao longo de 30 anos. Assim tivemos sucessivamente várias edições: INTERREG I - 1988-1993; INTERREG II - 1994-1999; INTERREG III - 2000-2006; INTERREG IV - 2007-2013 e INTERREG V (POCTEP) - 2014-2020. Para efeito de aplicação do INTERREG, a zona de fronteira Portugal-Espanha envolveu 10 NUTs III portuguesas (50.200 km²) e 7 NUTs III espanholas (86.440 km²). A repartição de recursos entre os dois países acompanhou sensivelmente a proporção das superfícies dos territórios abrangidos, com o valor do investimento global envolvido nestas cinco versões do programa INTERREG a atingir os 2.146 milhões de euros³.

Houve áreas em que a cooperação transfronteiriça registou assinaláveis avanços, em especial onde ela era mais óbvia: na zona ribeirinha do rio Minho, na envolvente da Albufeira do Alqueva e nos três eixos urbanos Chaves-Verin, Badajoz-Elvas e Aiamonte-Vila Real de Santo António. São bons exemplos de espaços onde se atenuou o efeito barreira da fronteira política e onde é visível o contributo dado para a aproximação dos cidadãos. Há mesmo casos em que foram feitas experiências de gestão partilhada de recursos disponíveis (serviços de bombeiros, acesso a equipamentos desportivo e transportes públicos), com resultados muito positivos.

2. A Convenção de Valência

Em Novembro de 2002, os dois governos ibéricos decidiram estabelecer um tratado para regular a cooperação transfronteiriça, de forma a promover e regular juridicamente a cooperação entre instâncias e entidades territoriais portuguesas e espanholas. Ficou conhecido por Convenção de Valência.

Após 15 anos, procurando avaliar o seu impacto real, podemos dizer que esta convenção não terá sido muito ambiciosa. Pretendia regular as iniciativas comunitárias de cooperação (na altura, o INTERREG III), para aproveitar bem os recursos financeiros disponíveis e maximizar os seus impactos. Apesar de, na opinião de alguns agentes, configurar uma intenção mais

³ José Santos Soeiro e outros, "Para um novo acordo de cooperação transfronteiriça entre Espanha e Portugal - Para uma nova Convenção de Valencia", Edição da RIET - Rede ibérica de entidades Transfronteiriças, Huelva, 2017, p.29.

fiscalizadora e de controle, temos de considerar que se tratou de uma iniciativa com aspetos positivos, dado ter contribuído para esbater alguns elementos de desconfiança institucional ao nível das administrações regionais e locais. Todavia, a dinâmica de cooperação entretanto verificada na sociedade civil e nas organizações entretanto criadas foi de tal forma significativa que depressa evidenciaram o desajustamento da referida convenção para dar resposta às questões que a realidade levantava. Por isso, várias instituições têm vindo a defender a necessidade de revisão daquele acordo, reclamando que seja agora mais orientado para o cidadão e para a solução prática dos seus problemas.

As três primeiras edições do INTERREG, até 2007, permitiram que tivessem sido celebrados 56 acordos de cooperação transfronteiriça, os quais previam a criação de novas entidades. Em 2014, aquando da preparação da quinta edição do INTERREG, foi reconhecida a existência formal, ao abrigo da Convenção de Valência e dos regulamentos europeus, de 33 entidades orientadas para este tipo de cooperação, de diferentes tipologias e por iniciativa de promotores de carácter local, regional e nacional. Tudo revela que a resposta na fronteira de Portugal - Espanha foi excelente e que esta está agora mais bem organizada⁴. Mas, apesar do que fica referido, justifica-se reclamar uma amplificação de efeitos e um enquadramento jurídico e administrativo mais ambicioso, com revisão da Convenção de Valência. Como objetivo concreto e final, reconhece-se ser necessário que uma nova convenção seja realizada para que o nosso espaço de cooperação transfronteiriça se aproxime dos indicadores socioeconómicos dos territórios adjacentes e das respetivas médias nacionais.

Uma das entidades mais ativas na identificação dos problemas da zona de fronteira é a RIET (Rede Ibérica de Entidades Transfronteiriças). Criada em 2009, já ao abrigo do Tratado de Valência, incorpora 23 entidades, entre associações de municípios, entidades criadas especificamente para a cooperação transfronteiriça, associações empresariais, universidades, bem como outras organizações de base local interessadas nos problemas das populações raianas. A RIET tem sido muito aplicada na demonstração da necessidade de rever aquele tratado, nomeadamente, elaborou um estudo que apresentou às autoridades portuguesas e espanholas, tanto nacionais como regionais, sobre como pode ser crítico para o futuro da cooperação transfronteiriça a revisão daquele quadro regulatório⁵. O documento faz uma análise muito interessante sobre a cooperação transfronteiriça e sobre o impacto das políticas públicas para a zona de fronteira, em especial do programa INTERREG nas suas sucessivas edições, bem como o efeito da Convenção de Valência na densificação institucional. Refletindo sobre o futuro da cooperação, revela como é urgente a sua revisão, instituindo um quadro normativo que sirva de fonte jurídica para enquadrar as entidades que operam nos dois territórios com propósitos comuns.

Até aqui, as entidades, empresas, ou instituições de carácter associativo, com personalidade jurídica, ou são portuguesas ou são espanholas, tendo de se submeter ao quadro legal do respetivo país. Ora, há uma dimensão transnacional nas relações jurídicas destes organismos que é necessário valorizar e não complexizar, com o fundamento que o mais eficiente apoio à população deve prevalecer como o mais relevante, permitindo que a força jurídica que obriga estas organizações transnacionais emane do próprio convénio e não, por remissão, da lei interna de cada país.

Esta fonte de direito tem de ser flexível para poder ser motor de cooperação transfronteiriça e não um fator condicionante adicional. Digamos que o que está em causa é alterar um dos princípios em que se baseou o tratado de Valência - o princípio da territorialidade - que empurra o agente transfronteiriço para o direito público pré-existente no outro país e para a sua

⁴ Obra citada, p.34

⁵ Obra citada.

fiscalidade, quando atravessa a fronteira. Ora isto tem provocado complexidade, burocracia e ineficácia, não favorecendo a desejada maior flexibilidade.

O que está em causa é favorecer o surgimento de novas figuras orientadas para a cooperação transfronteiriça, definindo regras gerais de organização e funcionamento para as entidades dotadas de personalidade jurídica e habilitando-as a uma efetiva atuação transfronteiriça. Ou seja, outorgar a um organismo de cooperação transfronteiriça poder para praticar atos administrativos fundamentados pelo direito português, mas com aplicação em território espanhol. E também o contrário.

No que diz respeito aos AECT (Agrupamentos Europeus de Cooperação Territorial), um regulamento europeu⁶ conferiu-lhes personalidade jurídica, como instituições que visam a cooperação transfronteiriça e pretendem fazer a gestão única de iniciativas. Ao longo destes anos foram criadas 57 AECT na União Europeia, quatro das quais em Portugal. Porém, à expectativa inicialmente criada, seguiu-se uma perceção das limitações e das condicionantes ao seu funcionamento supranacional que os regulamentos europeus não conseguiram superar. Também se defende que, para maior eficácia, se institucionalizem Cimeiras Ibéricas com agendas dedicadas especificamente à cooperação transfronteiriça e que a Comissão Mista Luso-Espanhola para a Cooperação Transfronteiriça seja incumbida do acompanhamento dos dossiers de cooperação transfronteiriça entre cimeiras e que disponham de um secretariado técnico permanente.

Quanto às seis comunidades de trabalho existentes entre as cinco áreas tradicionais de cooperação regionais - Galiza/Norte, Norte/Castilla y León, Castilla y León/Centro, Estremadura/Centro/Alentejo, Andaluzia/Alentejo/Algarve - admite-se que pudessem com vantagem evoluir para órgãos de acompanhamento das políticas de cooperação transfronteiriça, a nível regional. Finalmente, recomenda-se a redefinição do espaço de cooperação transfronteiriça para efeito de aplicação de medidas de política, tendo em conta a dinâmica dos últimos 30 anos e não esquecendo que as diferentes tipologias de cooperação transfronteiriça podem reclamar distintas delimitações territoriais.

3. Referências

Rui Aleixo, "150 anos do Tratado de Limites celebrado entre Portugal e Espanha" in "Documentos e Efemérides", acessível no sítio eletrónico do Instituto Diplomático do Ministério dos Negócios Estrangeiros.

José Santos Soeiro e outros, "Para um novo acordo de cooperação transfronteiriça entre Espanha e Portugal - Para uma nova Convenção de Valencia", Edição da RIET - Rede ibérica de entidades Transfronteiriças, Huelva, 2017, p.29.

⁶ Regulamento (CE) 1082/2006, transposto, em Portugal, pelo DL 376/2007 e, em Espanha, pelo Real Decreto 37/2008. Foi actualizado pelo Regulamento (UE) 1302/2013, "para facilitar a constituição e funcionamento" destes agrupamentos e "propor a clarificação de certas disposições em vigor".

III CONFERÊNCIA P3DT
Políticas de base territorial
V. N de Gaia, 1 e 2 de março de 2018

Crise económica e vulnerabilidade nas cidades espanholas: os desafios da governação urbana

Rubén C. Lois González ^(a), María José Piñeira Mantiñán ^(b)

^(a) Universidade de Santiago de Compostela, rubencamilo.lois@usc.es

^(b) Universidade de Santiago de Compostela, mariajose.pineira@usc.es

Resumo

As consequências sócio-urbanas da crise económica e as políticas de austeridade estão a transformar a vida quotidiana nas cidades espanholas. Fazem-se sentir processos de empobrecimento, aumento da vulnerabilidade e segregação social, o que se traduz numa nova ordem espacial. Como resposta a este panorama, determinados movimentos sociais surgiram em influentes meios de oposição política, assumindo o papel de porta-vozes do mal-estar dos cidadãos. Com diversas siglas políticas, algumas destas plataformas apresentaram-se às eleições municipais de 2015. O resultado foi que um importante número de cidades passou a ser governado por algum destes novos partidos. Neste contexto, o artigo tem um objetivo duplo: estudar as consequências sócio-urbanas da crise e das políticas urbanas pós-crise em matéria de vulnerabilidade e exclusão social; e analisar as estratégias de governação promovidas pelas novas formações políticas. O território de estudo são as cidades de Madrid e Barcelona, os principais nós do sistema urbano espanhol que, além do mais, são governadas por partidos políticos procedentes de plataformas de cidadãos.

Palavras chave: Vulnerabilidade; Empoderamento dos cidadãos; Novos modelos de governação; Madrid; Barcelona

1. Introdução

A crise que afetou os países do sul da Europa evidenciou as consequências de um modelo de crescimento neoliberal, caracterizado pelo investimento de alto risco, a excessiva especialização na área económica, a polarização social e a insustentabilidade ambiental (Méndez, 2015). O surgimento de indicadores macroeconómicos negativos (alto défice público, aumento do desemprego, precarização das condições de trabalho, cortes em serviços básicos...) (Vale, 2014; Koutrolikou, 2015) aumenta o risco de mobilidade social descendente, com o consequente agravamento das condições de vida dos cidadãos (Ranci & Sabatinelli, 2014).

Em Espanha, a origem da crise associa-se à eclosão da bolha do sector imobiliário. Desde 2007, muitos investigadores interessaram-se e preocuparam-se pela desregulamentação do planeamento (Rullan, 2012; Burriel, 2008), ou pelas mudanças nas utilizações do terreno devido ao aumento da artificialização (Rullan, 2012). Os estudiosos do fenómeno urbano centraram-se em explicar a construção física da cidade na sua ligação com o processo de construção social. Medir a

vulnerabilidade, a exclusão social e vê-lo à escala intraurbana não foi uma prioridade até datas relativamente recentes (Alguacil, Camacho e Hernández, 2014; Ministério de Fomento, 2011; Nel.lo, 2014). A eclosão da bolha do sector imobiliário em 2007 e a crise económica despertaram consciências e alertaram para o panorama pessimista que se aproximava. A cidade espanhola, urbanizada seguindo princípios de segregação social desde a década de 1960, reunia todas as condições para sofrer com gravidade os efeitos de uma crise e aprofundar a sua desigualdade. Após um período em que proliferou uma atitude acrítica, a população exige garantias sociais e uma mudança de gestão. Como consequência, surgiram novos partidos políticos nascidos a partir do movimento dos indignados e 15M (Lois e Piñeira, 2015) que dão esperança à população, atenuando a desconfiança nos governos e na política (Della Porta e Vannucci, 2007; Jiménez e Villoria, 2012).

2. Vulnerabilidade e exclusão social. Os casos de Madrid e Barcelona

Para medir a vulnerabilidade urbana e a exclusão social em Madrid e Barcelona centrámo-nos em dois indicadores: taxa de desemprego e execuções hipotecárias. A evolução paralela de ambos os indicadores está em sintoma com um dos efeitos principais da crise, o aumento do desemprego, com uma especial incidência nos grupos e territórios mais empobrecidos (figura 1). Em Madrid, as maiores taxas de desemprego concentram-se nos distritos periféricos do sul, como Vallecas, e em Barcelona nos bairros populares do norte (Sant Andreu ou Nou Barris) (figura 2). Como consequência, a estrutura social onde residem os mais fracos da cidade está a ser profundamente transformada.

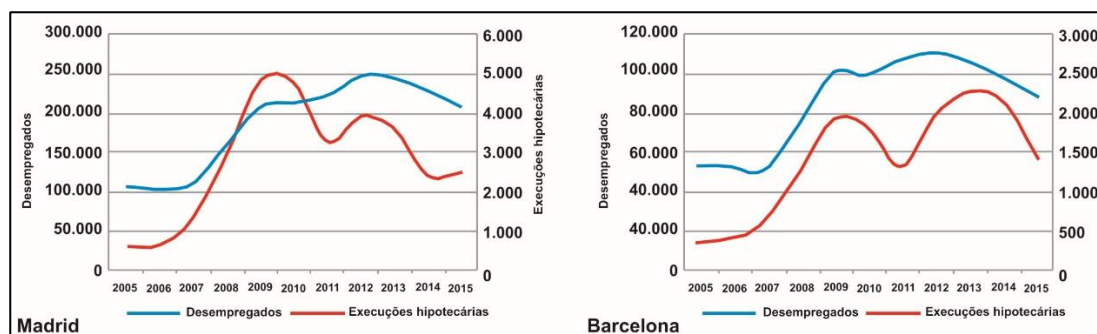


Fig. 1. Evolução do número de desempregados e execuções hipotecárias (a) Madrid; (b) Barcelona. Fonte: Estatísticas Judiciais e Serviço Público de Emprego Estatal (SEPE)

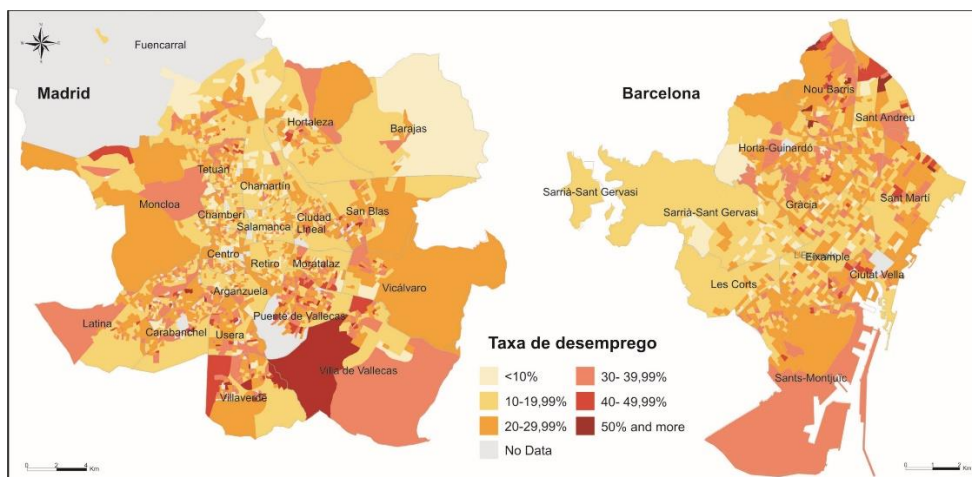


Fig. 2. Taxa de desemprego nas secções de recenseamento de Madrid e Barcelona. Fonte: Recenseamento da População e Habitação 2011. INE.

A distribuição das execuções hipotecárias à escala metropolitana reafirma a dualidade social nas duas principais cidades espanholas, com os despejos a desenharem mapas sociais polarizados. As elevadas taxas de execuções no sul de Madrid, em municípios originalmente operários e industriais (como Fuenlabrada, Parla e Getafe), contrastam com poucos casos em territórios do norte, lugar de residência de população de alto nível económico (Majadahonda, Colmenar, El Escorial). A polarização de comportamentos é semelhante em Barcelona, destacando-se o número de despejos nos municípios do nordeste e da primeira coroa industrial (L'Hospitalet, Badalona, Terrassa, Sabadell, Granollers), habitada por população trabalhadora e imigrante (figura 3).

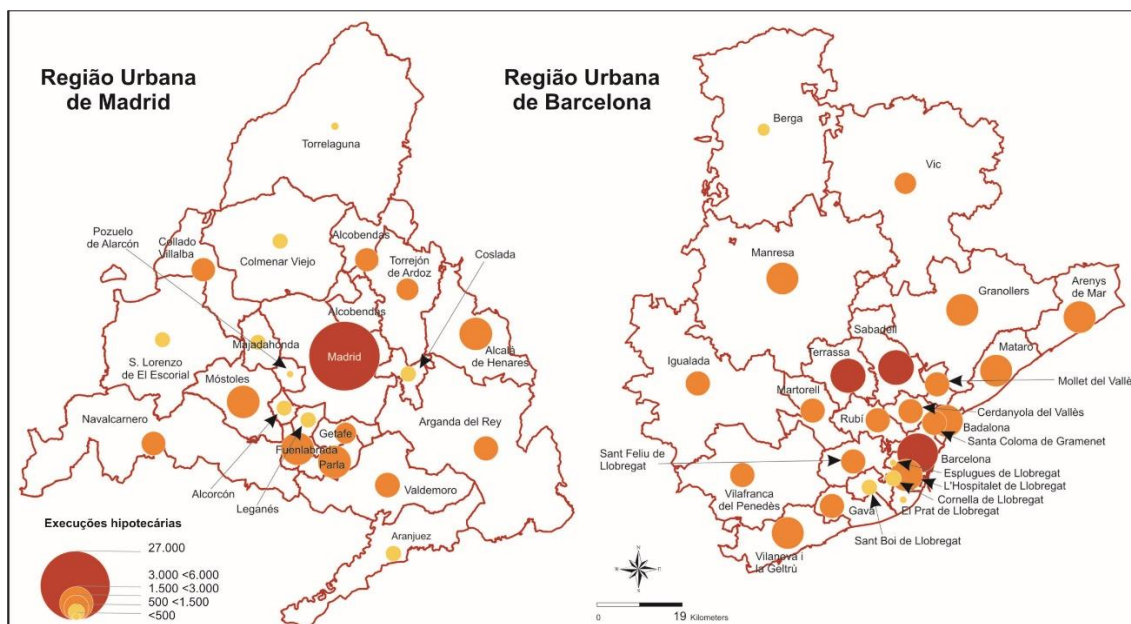


Figura 3. Execuções hipotecárias nos municípios das regiões urbanas de Madrid e Barcelona (2007-2014). Fonte: Estatísticas Judiciais

À escala intraurbana, consideram-se as intervenções da Plataforma de Afetados pela Hipoteca

(PAH) com o objetivo de evitar mais despejos (campanha “Stop Desahucios”) em Madrid e Barcelona. A maioria destas intervenções ocorrem nos bairros mais pobres e afetados pela crise, com elevadas taxas de desemprego, como no sudoeste de Madrid e no nordeste de Barcelona (figura 4). Será nestes bairros que os novos partidos políticos da esquerda, produto desta e doutras plataformas de cidadãos, vão obter os seus melhores resultados.

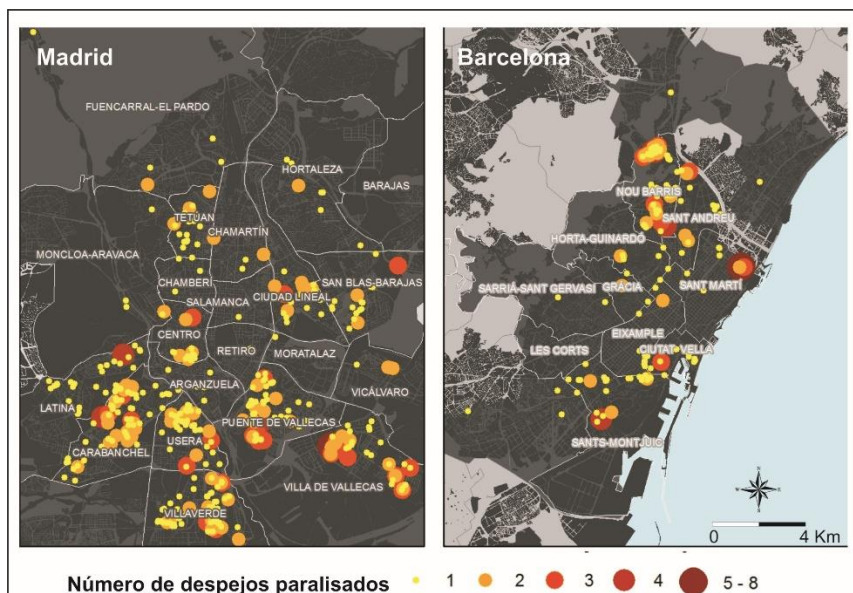


Figura 4. Intervenções da PAH nos distritos urbanos de Madrid e Barcelona (2012-2015). Fonte: PAH

3. Experiências de governação urbana no contexto das políticas urbanas pós-crise

O aumento da desigualdade e a expansão territorial da pobreza são decisivos nas mudanças sociopolíticas recentes em Espanha, em que as periferias adquirem um novo protagonismo político. Habitadas por classes trabalhadoras especialmente afetadas pelas políticas de cortes sociais, são o embrião dos novos partidos políticos da esquerda. Em consequência, as últimas eleições municipais de junho de 2015 denotam uma clara fragmentação do voto: de um ponto de vista político, entre os tradicionais partidos conservadores (PP em Madrid e CIU em Barcelona) e as novas formações da esquerda (Ahora Madrid e Barcelona en Comú); do ponto de vista territorial, com uma acentuada dualidade norte-sul em Madrid e este-oeste em Barcelona (figura 5).

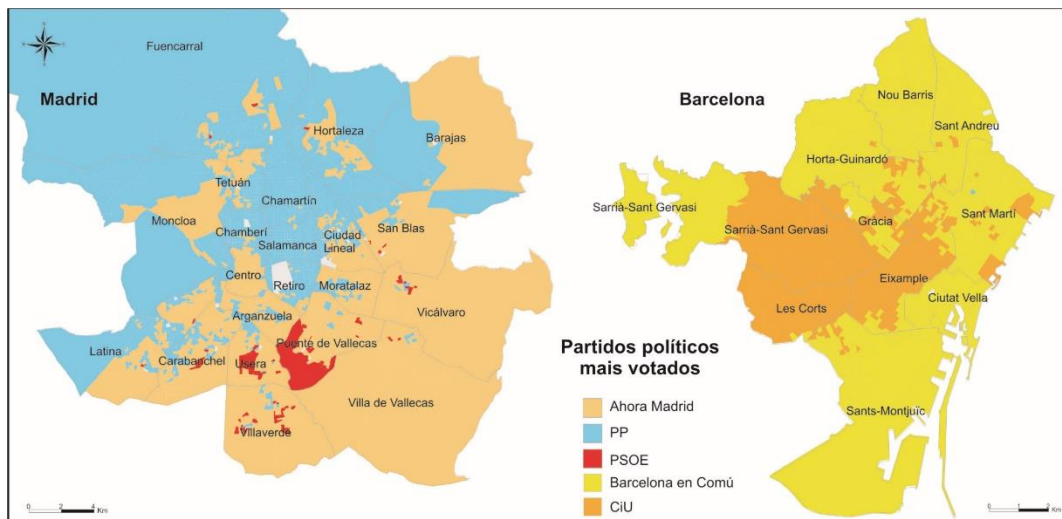


Figura 5. Partido político mais votado nas eleições municipais de junho de 2015 por distritos urbanos em Madrid e Barcelona. Fonte: Registo Oficial de Partidos Políticos.

Face aos municípios que durante anos tinham apostado no modelo de cidade empreendedora (OMM, 2013), os partidos que governam as duas cidades procedem de plataformas de cidadãos e têm outras prioridades. Ahora Madrid, autodefinido como “candidatura cidadã de unidade popular”, é formado pela confluência de movimentos de cidadãos, associações e partidos da esquerda. O seu programa recolhe muitas das reivindicações do Movimento 15-M. A presidente da Câmara é Manuela Carmena, juíza emérita e ex-membro do Partido Comunista de Espanha.

Por seu turno, Barcelona en Comú é uma plataforma na qual confluem cinco partidos políticos da esquerda. Apenas um ano após a sua formação, consegue 25% dos votos e o governo da cidade. Barcelona en Comú tem evidentes elos de ligação com a principal plataforma de combate aos despejos (PAH) e Presidente da Câmara, Ada Colau, foi presidente e uma das fundadoras da PAH. O seu programa político e o modelo de cidade recupera ideias da teoria social crítica: justiça social; combate às desigualdades, à precarização e segregação; travagem dos processos de privatização; priorização do bem comum, etc.

Assim sendo, surgem dois governos novos que são produto da crise e da gestão neoliberal, a ela se opondo, tendo por desafio traduzir a teoria espacial em justiça espacial (Soja, 2014) (Tabela 1).

Tabela 1. Áreas de governo municipal em Madrid e Barcelona

Madrid		Barcelona	
2011-2015 (Conservadores)	2015-2019 (Esquerda)	2011-2015 (Conservadores)	2015-2019 (Esquerda)
Família e Serviços Sociais	Equidade, Direitos Sociais e Emprego	-	Direitos Sociais
-	Coordenação Territorial e Associações	Gestão de Recursos	Participação e Distritos
Vice-prefeitura	Porta-voz, Coordenação Assembleia de Governo e Relações com Plenário	-	Presidência e Território
Finanças e Administração Pública	Economia e Finanças	Economia e Planeamento Económico	Trabalho, Economia e Planeamento Estratégico
Segurança	Saúde, Segurança e Emergências	-	Habitação
Economia, Emprego e Participação Cidadã	Participação Cidadã, Transparência e Governo Aberto	Qualidade de vida, Igualdade e Desporto	Direitos da Cidadania, Participação e Transparência
Urbanismo e Habitação	Desenvolvimento Urbano Sustentável	Habitat Urbano	Ecologia, Urbanismo e Mobilidade
Meio Ambiente e Mobilidade	Meio Ambiente e Mobilidade	Prevenção, Segurança e Mobilidade	Mobilidade
Artes	Cultura e Desporto	Coordenação de Empresas e Entidades Culturais, Conhecimento e Inovação	Emprego, Empresa, Comércio e Turismo Ciclo de Vida, Feminismos e LGTBI
-	-		

Fonte: elaboração própria a partir das Câmaras Municipais de Madrid e Barcelona

A questão social é prioritária na política urbana de Madrid. A atenção a grupos desfavorecidos e bairros vulneráveis substituiu a precedente, de raiz económica (planeamento estratégico, promoção imobiliária, expansão urbana...). Nalguns casos são adotadas medidas estruturais e noutros de urgência social, apesar de em 2015, 27% do orçamento municipal ser destinado a pagar dívida. Em 2016, esta parcela reduz-se a 14%, ao mesmo tempo que aumenta em 26% a rubrica de despesa social e 7% a de serviços públicos.

A partir de um ideário político centrado no reforço da área pública e na garantia de serviços básicos, destacamos dois tipos de ações prioritárias. Por um lado, o direito à habitação e o combate à pobreza urbana, à desigualdade e aos despejos, com uma série de medidas corretoras: aumento das despesas sociais; criação de um gabinete anti-despejos (Gabinete de Intermediação Hipotecária); paralisação dos despejos do Centro Municipal da Habitação; impedimento da venda de habitação social a «fundos abutres»; gestão de 300 fogos cedidos pela Sareb (Sociedade de Gestão de Ativos Procedentes da Reestruturação Bancária) por parte Empresa Municipal da Habitação e Solo para realojar famílias vulneráveis. Por outro lado, propõe-se uma série de medidas progressistas que afetam diversas áreas de governo: política social e grupos vulneráveis (tarifa social em consumo energético, abertura de cantinas escolares em períodos de férias para famílias desfavorecidas...), ambiente, participação cidadã, dignificação da cultura de bairro, etc.

A distribuição do orçamento para 2016 por áreas de governo e territórios é a principal medida para

reduzir desigualdades sócio-urbanas, priorizando-se os bairros menos favorecidos e periféricos, localizados principalmente a sul de Madrid, como Puente de Vallecas e Usera, enquanto as áreas mais centrais, incluindo os do “ensanche” burguês e do norte, onde os residentes têm maiores rendimentos, chegam a ter crescimentos negativos (Tabela 2).

Tabela 2. Distribuição do orçamento municipal de 2016 por distritos urbanos de Madrid

Distrito	IRDB	2016 (euros)	% variação 2015-2016
Centro	Médio	25 323 825	- 11,71
Arganzuela	Alto	23 872 122	- 0,76
Retiro	Alto	16 631 938	1,73
Salamanca	Alto	15 738 433	0,77
Chamartín	Alto	17 096 563	2,75
Tetuán	Médio	24 416 862	0,12
Chamberí	Alto	16 344 256	0,82
Fuencarral-El Pardo	Alto	32 082 907	3,99
Moncloa-Aravaca	Alto	27 962 516	0,60
Latina	Baixo	40 333 522	3,13
Carabanchel	Baixo	34 249 884	3,34
Usera	Muito baixo	31 403 896	20,65
Puente de Vallecas	Muito baixo	53 270 610	32,06
Moratalaz	Médio	20 542 186	1,80
Ciudad Lineal	Médio	29 854 623	1,77
Hortaleza	Alto	23 909 477	- 3,85
Villaverde	Baixo	30 507 633	4,35
Villa de Vallecas	Baixo	16 892 732	3,51
Vicálvaro	Baixo	19 136 829	8,84
San Blas-Canillejas	Médio	27 700 520	9,02
Barajas	Alto	11 337 762	- 1,79
Área coordenação territorial e associações		35 909 788	908,75

Fonte: elaboração própria a partir das estatísticas da Câmara Municipal de Madrid. IRDB: Indicador de Rendimento Disponível Bruto per capita

Um recente documento elaborado pela Câmara Municipal de Barcelona (2016) começa por referir que um dos grandes desafios do atual mandato do governo (2015-2019) é dar pleno cumprimento ao direito à cidade.

Em outubro de 2015, o Conselho Plenário da Câmara Municipal de Barcelona decide aderir ao manifesto “Doze frentes no combate às desigualdades”. O projeto de orçamento da Câmara Municipal para 2016 é um reflexo da nova política anti-austeridade que visa resgatar pessoas e abandonar grandes operações urbanas: prioriza-se a despesa social (+ 12,9%), mantém-se o nível de investimentos (+ 5,5%) e da dívida, que não se reduzirá pela primeira vez em cinco anos. Todos os distritos urbanos aumentam os seus orçamentos, três deles acima de 20%. O essencial das orientações do novo governo pode resumir-se em três objetivos principais: I) garantir a atenção às pessoas mais afetadas pela crise; II) aumentar a participação cidadã no governo da cidade, proporcionando mais autonomia aos distritos urbanos; III) reduzir as desigualdades intraurbanas a partir de uma distribuição orçamental que beneficie os mais desfavorecidos. Sendo assim, distritos de classes populares, como Nou Barris, Sant Martí e Sant Andreu, aumentam o seu orçamento muito acima dos bairros tradicionais da burguesia, como Sarrià-Sant Gervasi ou Les Corts (Tabela 3).

Tabela 3. Distribuição do orçamento municipal de 2016 por distritos urbanos de Barcelona

Distrito	RFD	2016 (M€)	% variação 2015-2016
Ciutat Vella	Média	7,5	11,5
Eixample	Média	6,2	14,6
Sants-Montjuïc	Baixa	6,1	18,9
Les Corts	Alta	3,1	7,1
Sarrià-Sant Gervasi	Alta	5,1	2,6
Gràcia	Média	3,8	11,1
Horta-Guinardó	Baixa	5,7	19,8
Nou Barris	Baixa	7,4	25,7
Sant Andreu	Baixa	7,5	20,3
Sant Martí	Média	5,6	22,3

Fonte: elaboração própria a partir da Câmara Municipal de Barcelona (2016) e orçamentos municipais. *RFD: Rendimento Familiar Disponível per capita

Com a intenção de reduzir desigualdades e avançar num novo modelo de cidade, o governo introduziu temas atrativos na política local. Aprovaram-se medidas para regulamentar o aluguer com maior proteção dos inquilinos, chegando a poder-se prorrogar automaticamente o contrato de aluguer, caso pertença o inquilino pertença a um grupo especialmente vulnerável. Também se destaca a criação de um observatório da habitação, a concessão de ajudas à reabilitação da habitação e uma nova estratégia de mobilidade. Além disso, os rendimentos da taxa turística passam a destinar-se a melhorar os bairros com mais visitantes e determinar-se-á uma moratória de licenças hoteleiras. Uma das principais apostas está relacionada com a participação cidadã e nova governação: gestão direta de 5% do orçamento com associações de vizinhos e movimentos sociais, criação da plataforma decicim.barcelona e do portal [#transparència](https://twitter.com/transparencia), abertura do debate do Estado da Cidade aos habitantes e entidades com a abertura de 300 espaços presenciais.

Por último, o direito à habitação é provavelmente a ação do governo mais transcendente. Neste sentido, criou-se a Unitat Contra l'Exclusió Residencial (UCER) com o objetivo de parar preventivamente os despejos e reforçar a aplicação da lei contra a emergência habitacional. Além disso, negociam-se medidas adicionais no combate à emergência habitacional e à pobreza energética; adota-se uma moratória na execução de despejos por um mínimo de 3 anos e exige-se às entidades financeiras e grandes titulares de habitação a mobilização do parque privado de casas vazias.

3. Conclusões

A crise agravou as desigualdades internas em cidades que já tinham graves problemas de coesão social. A vulnerabilidade expandiu-se social e territorialmente. Desde 2007, o grupo de pessoas em situação de vulnerabilidade inclui famílias de classe média; por outro lado, as melhorias na cidade espanhola desde 1980 produziram um mercado por significativos contrastes internos. A cidade modernizou infraestruturas, reabilitou bairros, melhorou a paisagem urbana, mas não solucionou problemas estruturais de segregação e desigualdade. Durante os anos de bonança económica

priorizou-se o crescimento, o planeamento estratégico e o empreendedorismo urbano, em contraponto ao reforço do estado do bem-estar, incluindo as políticas da habitação.

Neste contexto, a crise iniciada há quase dez anos afetou bastante as cidades, impreparadas para muitos dos seus efeitos. Em consequência, face à pobreza acrescida e à exclusão reforçada, a rebeldia dos sectores mais afetados ganha protagonismo, promovendo a criação e alargamento da base de apoio de plataformas cidadãs e movimentos sociais diversos. A sua entrada em governos municipais desde 2015 está a provocar novos debates em matéria de governação urbana, com a redução de desigualdades a constituir o principal objetivo, a partir do qual se estruturam as ações do governo em Madrid e Barcelona. Neste contexto, deu-se voz à cidadania e concedeu-se uma nova centralidade às periferias urbanas, as mais beneficiadas na distribuição dos orçamentos municipais de 2016.

4. Bibliografia

- Ajuntament de Barcelona. (2016). Programa d'Actuació Municipal 2016-2019. 73 barris, una Barcelona cap a la ciutat dels drets i les oportunitats. Barcelona: Ajuntament de Barcelona.
- Alguacil, J. A., Camacho, J. & Hernández, A. (2014). La vulnerabilidad urbana en España. *EMPIRIA*, 27, 73-94.
- Burriel de Orueta, E. (2008). La década prodigiosa del urbanismo español (1997-2006). *Scripta Nova* vol. XII, 270 (64). [Available at www.ub.es/geocrit/sn/sn-270/sn-270-64.htm].
- Della Porta, D., & Vannucci, A. (2007). *Mani impune. Vecchia e nuova corruzione in Italia*. Roma/Bari: Laterza.
- Jiménez, F., & Villoria, M. (2012). La corrupción en España (2004-2010): datos, percepción y efectos, *REIS*, 138, 109-134.
- Koutrolidou, P. (2015). Governmentalities of Urban Crises in Inner-city Athens, Greece. *Antipode*, 48 (1), 172-192
- Lois, R.C. & Piñeira, M. J. (2015). The revival of urban social and neighbourhood movements in Spain: a geographical characterization. *Die Erde*, 146 (2-3), 127-138.
- Méndez, R. (2015). Crisis, vulnerabilidad y nuevas desigualdades territoriales en España. *Sistema*, 239, 45-63.
- Ministerio de Fomento. (2011): *Atlas de la Vulnerabilidad Urbana en España*. [Available at www.fomento.gob.es/].
- Naciones Unidas. (2003). *Informe sobre la situación social en el mundo*. Nueva York: Naciones Unidas.
- Nel·o, O. (coord.) (2014): *Evolució de la segregació urbana a Catalunya 2001-2012*. Vol.1. Barcelona: Universitat Autònoma Barcelona.
- Observatorio Metropolitano de Madrid (OMM). (2013). *Paisajes devastados. Después del ciclo inmobiliario*. Madrid: Traficantes de Sueños
- Ranci, C., Sabatinelli, S. (Ed). (2014). *Social Vulnerability in European Cities. The Role of Local Welfare in Times of Crisis*. Basingstoke: Plagrave Macmillan.
- Rullan Salamanca, O. (2012). Urbanismo expansivo en el Estado Español: de la utopía a la realidad. In Gozávez, V. & Marco, J. A. (Eds.). *Geografía y desafíos territoriales en el siglo XXI* (pp. 165-209). Alicante: AGE and Universidad de Alicante.
- Soja, E. (2014). *En busca de la justicia especial*. Valencia: Tirant Humanidades.
- Vale, M. (2014). Economic crisis and the Southern European regions: towards alternative territorial development policies. In J. Salom & J. Farinós (Eds.). *Identity and Territorial Character*. Re-

Interpreting Local-Spatial Development (pp. 37-48). Valencia: Universidad de Valencia.

Este artigo é a versão em português da publicação em Proceedings - Social and Behavioral Sciences (2016) Vol. 10, sob o título "The Economic Crisis and Vulnerability in the Spanish Cities: Urban Governance Challenges". (CSO2013-47833-C4-1-R, (CSO2015 68738 P).

III CONFERÊNCIA P3DT

Políticas de base territorial

V. N de Gaia, 1 e 2 de março de 2018

Dinâmicas de desenvolvimento regional na União Europeia após a crise de 2008 – Alguns resultados preliminares

Paulo Miguel Madeira ^(a), Mário Vale ^(b), Jorge Malheiros ^(c)

^(a) Instituto de Geografia e Ordenamento do Território/Centro de Estudos Geográficos da Universidade de Lisboa, paulo.madeira@campus.ul.pt

^(b) Instituto de Geografia e Ordenamento do Território/Centro de Estudos Geográficos da Universidade de Lisboa, mario.vale@campus.ul.pt

^(c) Instituto de Geografia e Ordenamento do Território/Centro de Estudos Geográficos da Universidade de Lisboa, jmalheiros@campus.ul.pt

Resumo

O estudo das dinâmicas de desenvolvimento e bem-estar nas regiões da UE mostra uma mudança drástica na sequência da crise de 2008. A medição dos níveis de desenvolvimento e bem-estar fez-se com recurso a um indicador sintético calculado a partir de onze variáveis de natureza abrangente. Adicionalmente, recorreu-se à análise fatorial para identificar os conjuntos de variáveis com maior poder explicativo para as variações antes e após 2008. Os resultados mostram que o padrão de dinâmicas vigente nos anos anteriores a 2008 foi subitamente invertido, passando grande parte das periferias mais pobres deixado de apresentar ganhos relativos ao conjunto da média, para passarem a uma situação de perdas ou de estagnação. No caso de Portugal, as perdas relativas deram-se sobretudo antes de 2008. Estes resultados são relevantes para conhecer a geografia económica e social da UE na sequência da crise e interpelam a adequação da sua Política Regional neste período.

Palavras chave: Desenvolvimento Regional, Crise de 2008, União Europeia, Política Regional, Geografia Económica

1. Introdução

A necessidade de políticas de base territorial decorre, entre outros possíveis aspetos, de as dinâmicas de desenvolvimento económico gerarem desigualdades territoriais que frequentemente têm levado os estados a prosseguir políticas corretoras. Na União Europeia (UE), essas políticas territoriais são enformadas em primeiro lugar pelo que se convencionou designar como “Política Regional”, que reúne um conjunto de políticas mais específicas com um forte impacto nas regiões mais prioritárias. Assim, importa verificar os diferentes impactos que a crise financeira e económica internacional iniciada em 2008 teve nas regiões da União Europeia, com o objetivo de, numa perspetiva integrada, perceber as razões das diferentes dinâmicas encontradas e porque é que umas regiões foram mais penalizadas do que outras. São consideradas as NUTS2, pois é para esta escala que a Política Regional está desenhada.

A geografia económica tem enfatizado a crescente importância da economia baseada no conhecimento, o que deu origem à teoria dos “sistemas regionais de inovação” (Vale, M., 2012), em que se assume a escala regional como particularmente adequada para a operacionalização e a

recolha dos benefícios da intensificação da incorporação de conhecimento e inovação nas economias. Estes sistemas têm a particularidade de poder ser “construídos”, falando-se em “vantagem construída”, o que reforça a importância da governação regional, das políticas em que esta assenta e do seu enquadramento institucional geral para a promoção do desenvolvimento dos territórios. Logo, o conhecimento das dinâmicas geradas por um choque económico de grandes dimensões é importante para que as políticas de base territorial dirigidas ao desenvolvimento socioeconómico possam ser corretamente adaptadas.

2. Metodologia

Para identificar as dinâmicas de desenvolvimento económico-social nas regiões NUTS2 da União Europeia após 2008, recorreu-se a um indicador compósito, construído a partir de 11 variáveis, estruturadas do acordo com o Quadro 1. A informação foi obtida na base de dados regionais do Eurostat.

Quadro 1 – O Índice de Desempenho Regional (IDR) da UE 2002-2014

Índices	Variáveis-índice incorporadas	Peso da variável
Sub-índice económico	– PIB/ habitante a preços correntes de mercado PPC	25%
	– Emprego (%) em tecnologia e sectores intensivos em conhecimento (indústria de alta-tecnologia e serviços de alta-tecnologia e intensivos em conhecimento)	25%
	– Taxa de emprego (% de população empregada face à população total)	25%
	– Produtividade (PIB a preços correntes de mercado/ n° de trabalhadores)	25%
Sub-índice social	– Esperança de vida à nascença	25%
	– Pop. com grau de ensino superior (% da pop. total)	25%
	– Pop. 18-24 anos sem emprego e que não está no sistema de ensino nem em formação (NEET) (% da pop. total)	25%
	– Pop. em privação material severa (% da pop. total)	25%
Sub-índice demográfico	– Taxa de variação da população (%) no triénio anterior	40%
	– População em idade ativa (15-64 anos) (%)	40%
	– Densidade populacional (hab./km ²)	20%
Índice de desempenho Regional da UE (IDR UE)	Sub-índice económico	50%
	Sub-índice social	25%
	Sub-índice demográfico	25%

O período considerado para análise desde o início da crise de 2008 termina em 2014; e, para se

poder aferir da eventual alteração nas dinâmicas face ao período precedente, o indicador foi calculado, ano a ano, para o período de 2002 a 2014. Para o cálculo do indicador, designado como “Índice de Desempenho Regional” (IDR), procedeu-se à normalização de variáveis segundo o método do PNUD (2014). O indicador foi também calculado para os Estados-membros da UE, para o mesmo período.

Além do IDR, foi também calculada a sua variação entre os anos de referência: de 2002 a 2008 e de 2008 a 2014. Depois, procedeu-se à análise fatorial da variação das variáveis-índice integrantes do IDR por NUTS2 para os mesmos períodos de referência, com o objetivo de perceber quais os conjuntos de variáveis (fatores) que mais explicam as variações para cada grupo de regiões que a eles mais se associam.

3. Queda abrupta do ritmo de desenvolvimento na UE e alteração dos seus fatores estruturais

Os dados relativos à evolução do IDR entre 2002 e 2008 e entre 2008 e 2014 mostram uma queda abrupta da sua variação, o que não é surpreendente devido ao contexto de forte recessão que se seguiu à crise financeira de 2008, que ficou conhecido justamente como “Grande Recessão”. Após um incremento de 0,039 pontos em 2008 face a 2002 (+8,6%), seguiu-se um pequeno recuo, de 0,005 pontos (-1,1%), entre 2008 e 2014, deste índice que mede o bem-estar socioeconómico na UE e seus países e regiões.

Quadro 2 – Variação do IDR da UE e seus sub-índices					
Período/ Índice	2002	2008	2014	Δ 2002-2008	Δ 2008-2014
IDR	0,452	0,491	0,486	0,039	-0,005
Sub-índice económico	0,417	0,449	0,448	0,032	-0,001
Sub-índice social	0,572	0,654	0,686	0,082	0,033
Sub-índice demográfico	0,403	0,412	0,363	0,009	-0,049

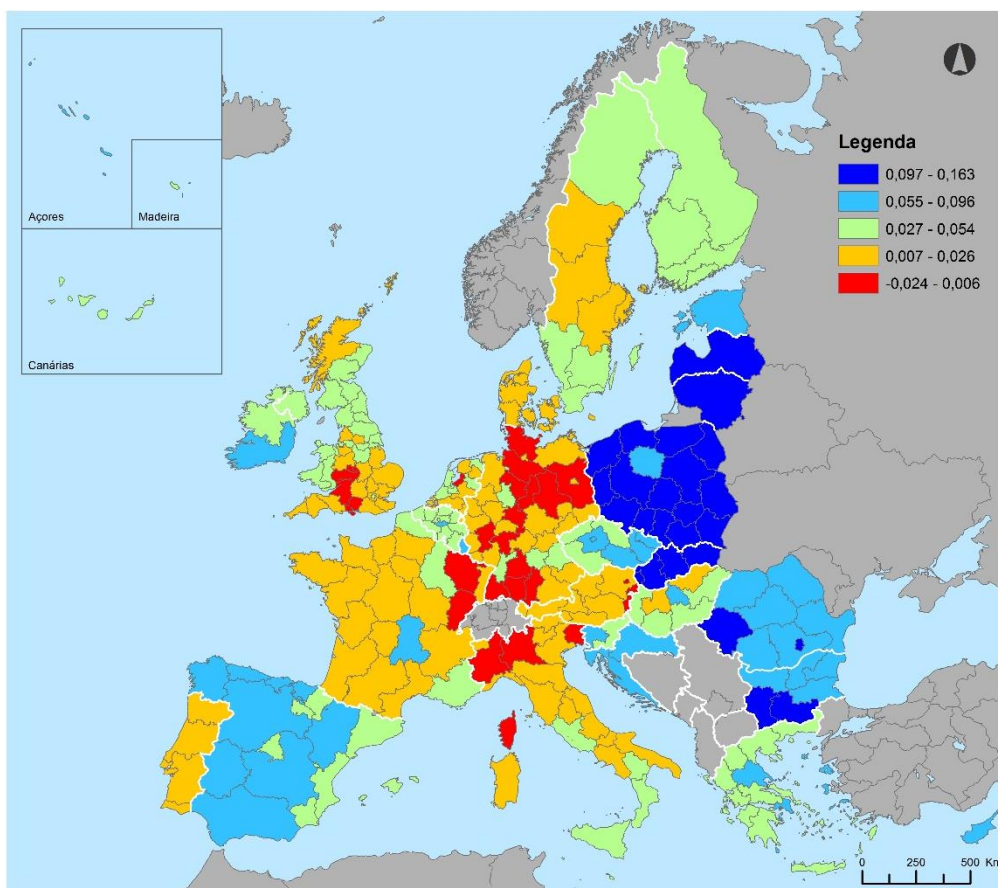
Esta queda da variação do IDR para um nível residual resulta de uma subida significativa da sua componente ligada a indicadores sociais (Sub-índice social), de 0,033 pontos (5,04%) e de uma queda forte na sua componente demográfica, de 0,049 pontos (-11,9%); na sua dimensão ligada a indicadores especificamente económicos, houve uma queda residual.

O IDR por países revela que, de 2002 a 2008, todos os Estados-membros da UE tiveram uma variação positiva do IDR, entre um mínimo de 0,0068 (no caso da Alemanha) e um máximo de 0,1247 (Letónia). Neste período, foi nos países com menor IDR do Leste da UE que este mais cresceu, seguindo-se países do Grupo de Coesão – Espanha, Irlanda e Grécia. Os países onde o IDR menos subiu foram em geral os mais ricos do Centro e Norte europeu e também Portugal, que foi uma exceção entre o grupo da Coesão.

Entre 2008 e 2014, o IDR recuou em 15 dos 28 países que nesse período compunham a UE. O número de países em divergência passou de sete para 12 e muitos dos Estados mais ricos e desenvolvidos do Centro e Norte da Europa divergiram em alta; isto é, estão entre aqueles onde o IDR evoluiu acima da variação do IDR do conjunto da UE, juntamente com muitos países do Leste.

Assim, sem surpresa, a cartografia das variações do IDR entre 2002 e 2008 e entre 2008 e 2014 nas NUTS2 mostra uma alteração muito nítida das regiões que, em termos relativos no contexto da UE, mais ganharam e mais perderam em cada um destes períodos. No primeiro, os ganhadores encontram-se sobretudo entre as NUTS2 dos países do Leste e também do Sul, a que se junta a Irlanda (ver Mapa 1). No Leste, são as regiões NUTS2 dos estados bálticos, Polónia, Eslováquia, Roménia, Bulgária, Croácia que mais se destacam, e também algumas da República Checa e da Hungria. No Sul, são sobretudo as de Espanha e também algumas na Grécia, e ainda Chipre. Nos países mais centrais e ricos da UE, tal como nos do Norte, as dinâmicas foram sobretudo de recuo relativo ou de estagnação, com algumas exceções.

Mapa 1 – Variação do IDR 2002-2008

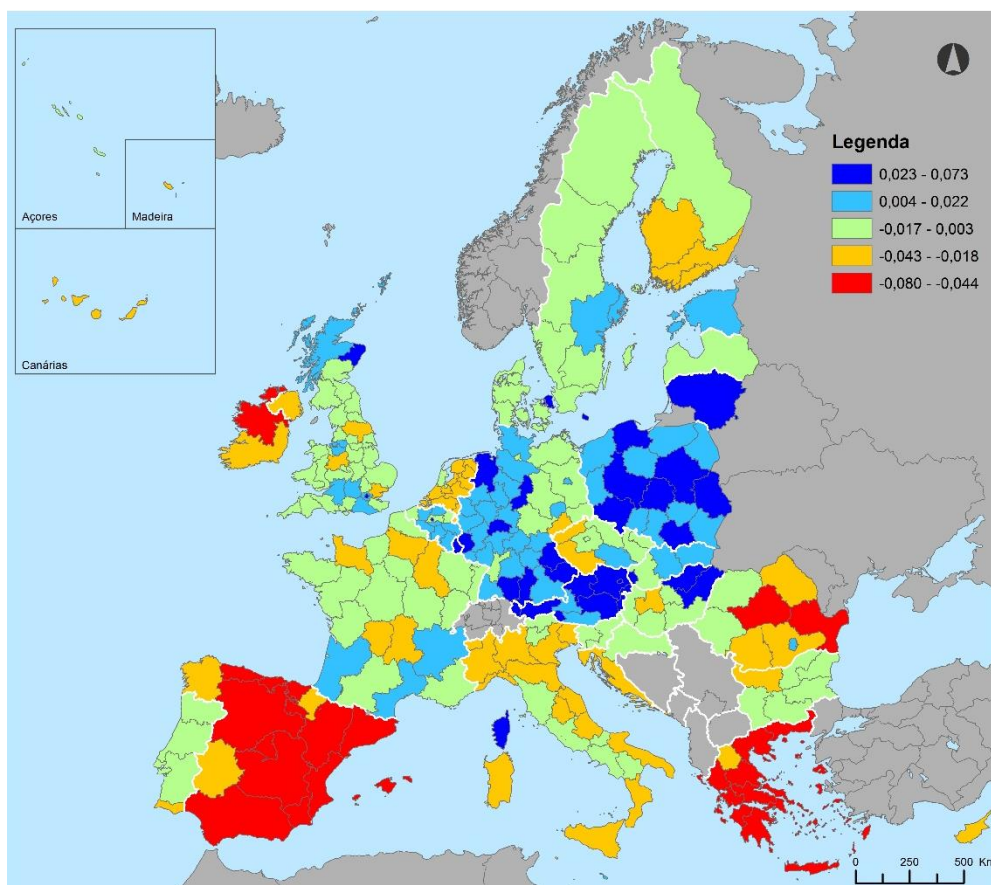


No período de 2008 a 2014, este padrão foi em grande medida invertido (ver Mapa 2). A

generalidade das regiões do Sul passaram a ser perdedoras relativas, sendo esta inversão face ao período precedente mais forte na Grécia e em Espanha. Em Itália, a situação no geral manteve-se, havendo regiões que são perdedoras relativas e outras que ficam na classe central, em que não há ganhos nem perdas significativos. No Leste, a Polónia, a Lituânia e a Estónia mantiveram desempenhos relativos positivos (o IDR variou acima da média da UE), bem como algumas regiões checas e húngaras. Mas na Roménia houve um recuo generalizado, na Bulgária uma estagnação generalizada, bem como na Letónia e muitas outras regiões do Leste, incluindo a antiga RDA. Na Irlanda, a tendência também se inverteu, passando a ser de perda, relativa e absoluta.

Quanto aos países mais centrais e mais ricos e desenvolvidos, nota-se que os ganhos são generalizados nas regiões da Áustria e da Alemanha correspondente à antiga RFA. As regiões francesas e do Reino Unido também apresentam melhores desempenhos do que no período precedente, bem como as suecas e dinamarquesas.

Mapa 2 – Variação do IDR 2008-2014



Fonte dos dados: Eurostat; cálculos do autor.

Finalmente, o caso de Portugal é particularmente surpreendente, sobretudo no contexto do Sul da UE. No período de 2002 a 2008, todas as regiões do Continente apresentam perdas relativas face à

média da variação na UE. Mas entre 2008 e 2014 a situação passou a ser menos má, em termos relativos – de uma perda relativa em todas as regiões do Continente, passou-se para uma situação estagnação relativa de todas elas, exceto o Algarve, que continuou a recuar. Nas ilhas, a situação foi de melhoria nos Açores e estagnação na Madeira entre 2002 e 2008; e de estagnação nos Açores e recuo na Madeira entre 2008 e 2014. Assim, a subida de 0,016 pontos (3,76%) do IDR de Portugal em 2002-2008 ficou mais distante da subida média da UE (0,038 pontos, ou 8,41%) no mesmo período do que o recuo de 0,013 pontos (-2,94%) no período subsequente ficou distante do recuo de 1,1 por cento no conjunto da UE.

Adicionalmente, as análises fatoriais de componentes principais (ACP) executadas mostram que os fatores que mais explicam a variação do índice em cada um destes dois períodos são semelhantes, mas com alterações significativas a considerar entre os dois períodos. Há menor ênfase na evolução das variáveis ligadas à qualificação e menor homogeneidade temática dos fatores que explicam a variação no período 2008-2014, face a 2002-2008.

Quadro 3 – Componentes das ACP da variação das variáveis do IDR da UE

Período 2002-2008		Período 2008-2014	
Componentes	Correlação das variáveis mais associadas	Componentes	Correlação das variáveis mais associadas
1. <i>Qualificação e melhorias sociais</i>	0,840 – PIB PPC/hab. 0,798 – Emprego KIS 0,763 – Taxa NEET 0,528 – Privação material severa	1. <i>Produção e melhorias sociais</i>	0,924 – PIB PPC/hab. 0,866 – Privação material severa 0,584 – Pop. empregada 0,362 – Taxa NEET
2. <i>Trabalho sem qualificação</i>	-0,829 – Esperança de vida 0,609 – Privação material severa 0,524 – Pop. empregada 0,349 – Pop. em idade ativa	2. <i>Trabalho sem qualificação</i>	0,733 – Taxa NEET -0,673 – Esperança de vida 0,642 – Produtividade 0,389 – Pop. empregada
3. <i>Qualificação</i>	0,816 – Pop. com grau de ensino superior 0,784 – Produtividade	3. <i>Dinâmica demográfica sem qualificação</i>	0,764 – Pop. em idade ativa 0,668 – Taxa de variação da população 0,507 – Pop. empregada -0,441 – Emprego KIS
4. <i>Dinâmica demográfica</i>	0,675 – Taxa de variação da população 0,629 – Pop. em idade ativa 0,609 – Densidade pop.	4. <i>Qualificação e aglomeração</i>	0,737 – Pop. com grau de ensino superior 0,683 – Densidade pop. 0,527 – Emprego KIS 0,420 – Produtividade

Em cada um destes períodos, foram identificados quatro fatores com poder explicativo. O primeiro (o que tem maior poder explicativo), pode ser designado como “Qualificação e melhorias sociais” no período 2002-2008, e como “Produção e melhorias sociais” em 2008-14. A principal diferença

entre ambos é que, no primeiro, há uma forte correlação (0,798) com variação do emprego em tecnologia e sectores intensivos em conhecimento, variável esta que está ausente do fator correspondente no segundo período, sendo substituída pela taxa inversa de privação material severa (com uma correlação de 0,866). As restantes três variáveis que permitem definir estes fatores – PIB PPC/habitante, taxa NEET e provação material severa mantêm-se em ambos os períodos, com variações dos valores das respetivas correlações.

O segundo fator explicativo em ambos os períodos pode ser designado como “Trabalho sem qualificação”, sendo definido por correlações fortemente negativas com a variação da esperança de vida e positiva significativa com a percentagem de população empregada. Para o período 2002-2008, o terceiro e quarto fatores apresentam grupos homogêneos de variáveis em torno respetivamente da “Qualificação” e da “Dinâmica demográfica”, enquanto no período subsequente passam a ser respetivamente “Dinâmica demográfica sem qualificação” e “Qualificação e aglomeração”.

4. Conclusão

Os dados analisados mostram que após 2008 houve uma rutura com a dinâmica generalizada de convergência regional na UE, a qual deu inclusive lugar a fortes dinâmicas de divergência. Esta divergência aconteceu não por melhorias nos indicadores mais rápidas no centro do que na periferia, mas inclusive por recuos em muitas das periferias contra melhorias em muitas das regiões centrais mais desenvolvidas.

Este movimento aconteceu com alterações nas principais variáveis que comandaram as mudanças. Entre 2008 e 2014, os fatores explicativos das variações socioeconómicas à escala das regiões NUTS2 da UE passaram a ser menos coerentes tematicamente e passaram a ter menos peso das variáveis ligadas à qualificação, particularmente de uma variável muito relevante: o emprego em tecnologia e sectores intensivos em conhecimento.

Neste contexto, a adequação da Política Regional vigente na UE pode ser fortemente questionada, pois ela não conseguiu evitar uma forte divergência de muitas das regiões mais pobres – a que prioritariamente se dirige – face às mais ricas. O fato de estarmos a analisar um período de seis anos, e não o pico de uma crise, dá relevância a esta conclusão.

Nota: A pesquisa aqui apresentada insere-se na pesquisa de doutoramento que o primeiro autor tem em curso no Instituto de Geografia e Ordenamento do Território da Universidade de Lisboa, orientada pelos outros dois coautores. Esta pesquisa beneficia de financiamento através de Bolsa de Doutoramento da FCT desde o final de 2015, a qual tem a contribuição de verbas do Fundo Social Europeu.

5. Bibliografia

- Bristow, G. (2009), "Limits to regional competitiveness", in Tomaney, John (ed.), *The Future of Regional Policy*, The Smith Institute, Reino Unido, pp. 25-32.
- Hudson, R. (2007), "Regions and Regional Development Forever? Some Reflective Comments upon Theory and Practice", *Regional Studies*, Vol. 41.9, pp. 1149-1160.
- O'Brien, K.L., & Leichenko, R. M., (2003), "Winners and Losers in the Context of Global Change", *Annals of the Association of American Geographers*, 93:1, 89-103.
- PNUD (2014), Human Development Report Technical Notes 2014 [disponível em http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr14_technical_notes.pdf, consultado em 23 de setembro de 2014].
- Madeira, P.M. (2014), "Dinâmicas Regionais Ganadoras e Perdedoras na União Europeia Durante a Globalização Econômica", in *Revista Portuguesa de Estudos Regionais*, n° 37, 3° Quadrimestre, APDR, Lisboa, pp. 43-56.
- Madeira, P. M., & Vale, M. (2015), "Desigualdade e espaço no capitalismo contemporâneo: uma questão de (in)justiça territorial?", *GEOUSP-Espaço e Tempo*, São Paulo.
DOI: <http://dx.doi.org/10.11606/issn.2179-0892.geousp.2015.102771>
- Vale, M. (2014), "Economic crisis and the Southern European regions: towards alternative territorial development policies", in Salom, Julia, e Farinós, Joaquín (eds.), *Identity and Territorial Character — Re-Interpreting Local Spatial Development*, Colección Desarrollo Territorial 13, Universitat de València.
- Vale, M. (2012), *Conhecimento, Inovação e Território*, Edições Colibri, Lisboa.

III CONFERÊNCIA P3DT
Políticas de base territorial
V. N de Gaia, 1 e 2 de março de 2018

A Carta de Zonamento Climático Local como instrumento para as políticas de base territorial: o exemplo de Vila Nova de Gaia

H. Madureira ^(a) A. Monteiro ^(b),

^(a) Departamento de Geografia da Faculdade de Letras da Universidade do Porto, CEGOT, hmadureiramail@gmail.com

^(b) Departamento de Geografia da Faculdade de Letras da Universidade do Porto, CEGOT, CITTA, amonteirosousa@gmail.com

Resumo

A implementação de estratégias e medidas de adaptação às mudanças climáticas está a requerer que a informação climatológica seja integrada nos processos de planeamento à escala municipal, designadamente a partir da elaboração de *Cartas de Zonamento Climático Local*. Este trabalho teve como objetivo determinar as ‘Local Climate Zones’ (LCZ) de Vila Nova de Gaia a partir da metodologia WUDAPT. Os resultados, corporizados na identificação e diferenciação das LCZ do município, permitem parametrizar o complexo puzzle de comportamentos térmicos à escala local. Os resultados obtidos serão essenciais à definição de uma *Carta de Zonamento Climático Local* e, finalmente, à implementação de estratégias e medidas de adaptação sensíveis ao contexto e escala dos diferentes mosaicos climáticos existentes em Vila Nova de Gaia.

Palavras chave: ‘Local Climate Zones’, Carta de Zonamento Climático Local; riscos climáticos; políticas de base territorial

1. Introdução

A *adaptação* está hoje firmemente inserida nos discursos sobre a gestão dos riscos climáticos, sendo considerada, cada vez mais, uma questão prioritária nas políticas públicas. E se inicialmente as políticas de adaptação se focaram sobretudo na escala nacional, nos últimos anos começou a privilegiar-se a escala local para incrementar a sua eficácia. A escala local parece ser, de facto, a mais adequada porque facilita o diagnóstico dos impactes do sistema climático e os *modus operandi* necessários para a definição de estratégias e para a governação (Hoppe, van den Berg, & Coenen, 2014; Measham et al., 2011).

Primeiro, os impactes das mudanças climáticas fazem-se sentir sobretudo à escala local, e, portanto, a variabilidade geográfica desses impactes enfatiza a necessidade de abordagens ‘place-based’ à análise das vulnerabilidades e aos riscos climáticos. De facto, ao contrário da *mitigação*, que inventiva soluções *prêt-à-porter* à escala global, a *adaptação* tem um âmbito marcadamente local, já que depende do modo como as mudanças climáticas se materializam em territórios específicos, e incentiva *tailored solutions*.

Segundo, a crescente aposta nas estratégias e medidas de adaptação à escala local pode ser atribuída à perceção generalizada da ineficácia nas medidas de mitigação assentes exclusivamente na limitação de emissões de gases com efeito de estufa.

Em terceiro lugar, os sistemas de governação local são vistos como as entidades responsáveis e legitimadas para gerir os riscos climáticos. Adicionalmente, e uma vez que as linhas estratégicas de adaptação coincidem invariavelmente com outros objetivos de desenvolvimento territorial, isto confere uma maior possibilidade de apropriação e legitimação das ações de adaptação.

Neste contexto os municípios são cada vez mais tidos como a unidade institucional primordial, aos quais deve ser imputado um papel central na avaliação e definição de estratégias e medidas de adaptação aos riscos climáticos (Corfee-Morlot, Cochran, Hallegatte, & Teasdale, 2011; Nalau, Preston, & Maloney, 2015).

Ainda que os sistemas de governação local estejam bastante mais sensibilizados para a questão dos riscos climáticos, as políticas tendem ainda a continuar mais concentradas na *mitigação* do que na *adaptação* (Hoppe et al., 2014). Uma das razões explicativas desta inércia, está na dificuldade de atingir a imprescindível integração das diferentes políticas setoriais (transportes, habitação, saúde, etc.). A esta dificuldade acresce ainda em Portugal o facto de as dinâmicas urbanas extravasarem os limites de jurisdição dos municípios. Mas o principal obstáculo à concretização de medidas de adaptação continua a ser, sem dúvida, a falta de informação sobre os potenciais impactes das mudanças climáticas nos contextos territoriais específicos que permitam avaliar caso a caso o impacto de um determinado evento climático no tecido social, económico existente naquele sítio e posição geográfico em concreto (Hoppe et al., 2014). De facto, e apesar do franco desenvolvimento do corpo disciplinar da climatologia local urbana nas últimas décadas, a sua incorporação no planeamento permanece um desafio em muitos casos difícil de superar, também pela dificuldade de comunicação entre os diversos investigadores e os agentes de planeamento (Eliasson, 2000; Monteiro, 2013 a e b).

A implementação de estratégias e medidas de adaptação às alterações climáticas está, portanto, a requerer que, nos países que ainda não o faziam, como é o caso de Portugal, a informação climatológica seja integrada nos processos de planeamento à escala municipal, designadamente a partir da elaboração de *Cartas de Zonamento Climático Local*. Este será, indubitavelmente, um instrumento essencial para as políticas de base territorial à escala local (Madureira, 2017; Thorsson, 2017).

A plataforma World Urban Database and Portal Tool (WUDAPT) (<http://www.wudapt.org>), um projeto colaborativo internacional recente que visa a aquisição, armazenamento e disseminação de informação climática para cidades de todo o mundo (Mills, Ching, See, & Bechtel, 2015) é, neste contexto, uma ferramenta promissora. Permite identificar, de forma estandardizada e relativamente simples, diferentes classes de ocupação do solo a partir do seu efeito na temperatura local - *Local*

Climate Zones (LCZ) – facilitando comparações a nível internacional e a comunicação entre investigadores e demais agentes envolvidos (Stewart & Oke, 2012).

É neste contexto que nos propomos apresentar os resultados da aplicação da metodologia WUDAPT (www.wudapt.org) ao município de Vila Nova de Gaia, enquanto resultado preliminar da Carta de Zonamento Climático Local.

2. Objetivo e metodologias

Este trabalho tem como objetivo determinar as *Local Climate Zones* (LCZ) no Vila Nova de Gaia, como passo imprescindível para a elaboração da Carta de Zonamento Climático Local.

As LCZ's foram cartografadas seguindo o protocolo da plataforma WUDAPT, que aqui resumimos em três principais procedimentos: i) identificação na área de estudo de casos representativos das 17 classes estandardizadas preestabelecidas na classificação LCZ; foram vetorizadas 'training areas' usando o Google Earth e o template fornecido; ii) interpolação das 'training areas' com duas imagens Landstat 8 (20 junho e 14 julho), utilizando o software SAGA GIS; iii) classificação das LCZ's nas imagens Landstat 8 tendo como base as 'training areas', utilizando o software SAGA GIS.

3. Resultados

A aplicação do protocolo da plataforma WUDAPT ao concelho de Vila Nova de Gaia permitiu identificar 12 classes de LCZ. A partir da Tabela 1, que sintetiza a área ocupada por cada uma das classes, podemos destacar peso relativo de cada uma das LCZ. Refira-se por exemplo a elevada representação do 'edificado disperso' e 'aberto de altura baixa' e, dentro das categorias não construídas, a predominância das classes 'árvores densas' e 'mato ou arbustivo'.

A Figura 1 representa a distribuição espacial das diferentes LCZ, às quais correspondem padrões térmicos específicos (Tabela 2). Assinalam-se três principais tendências na distribuição das LCZ no município de Vila Nova de Gaia: i) prevalência de classes LCZ com maior potencial de admitância e de fluxo de calor antrópico no núcleo central de Gaia e nas "zonas industriais e de armazenagem"; ii) marcada dicotomia E-W, prevalecendo a ocidente LCZ com relativo maior potencial de admitância e de fluxo de calor antrópico; iii) e sobretudo uma grande dispersão das diferentes classes de LCZ por todo o município, sintoma da inerente complexidade dos padrões térmicos.

4. Conclusão

As '*Local Climate Zones*' (LCZ) são na atualidade tidas como sistema metodológico de aplicabilidade praticamente universal que permite a identificação de classes de ocupação do solo a partir do seu efeito na temperatura local. A sua grande vantagem consiste, por um lado, em uniformizar a terminologia associada ao estudo dos climas urbanos e, por outro lado, em

estandardizar as classes de ocupação do solo e respetiva parametrização, facilitando as comparações a nível internacional e a comunicação entre os vários agentes envolvidos.

Apesar de as LCZ não deverem ser usadas acriticamente nos processos de zonamento climático local, já que são concebidas tendo como base uma generalização do comportamento térmico de tipos de cobertura do solo e não incorporam as potenciais especificidades topográficas/climáticas de cada cidade Stewart & Oke (2012), estas constituem um instrumento metodológico claramente promissor. De facto, ao permitir diferenciar e parametrizar o complexo puzzle de comportamentos térmicos à escala local, assume-se como base essencial à definição de uma *Carta de Zonamento Climático Local* e, finalmente, à implementação de estratégias e medidas de adaptação sensíveis ao contexto e escala dos diferentes mosaicos climáticos.

Tabela 1 – Área total ocupada pelas diferentes LCZ do concelho de Vila Nova de Gaia

Classes LCZ	Área (km²)
LCZ A - Árvores densas (Dense trees)	24,00
LCZ B - Árvores dispersas (Scattered trees)	6,12
LCZ C - Mato, arbustivo (Bush, scrub)	24,79
LCZ D - Vegetação baixa (Low plants)	14,44
LCZ E - Rocha nua ou pavimento (Bare rock or paved)	4,71
LCZ F - Solo nu ou areia (Bare soil or sand)	3,61
LCZ G - Água (Water)	3,96
LCZ 1 - Compacto - altura elevada (Compact high-rise)	2,10
LCZ 3 - Compacto - altura baixa (Compact low-rise)	6,29
LCZ 6 - Aberto - altura baixa (Open low-rise)	25,24
LCZ 8 - Construção pesada - altura baixa (Large low-rise)	5,47
LCZ 9 - Edificado escasso (Sparsely built)	47,75

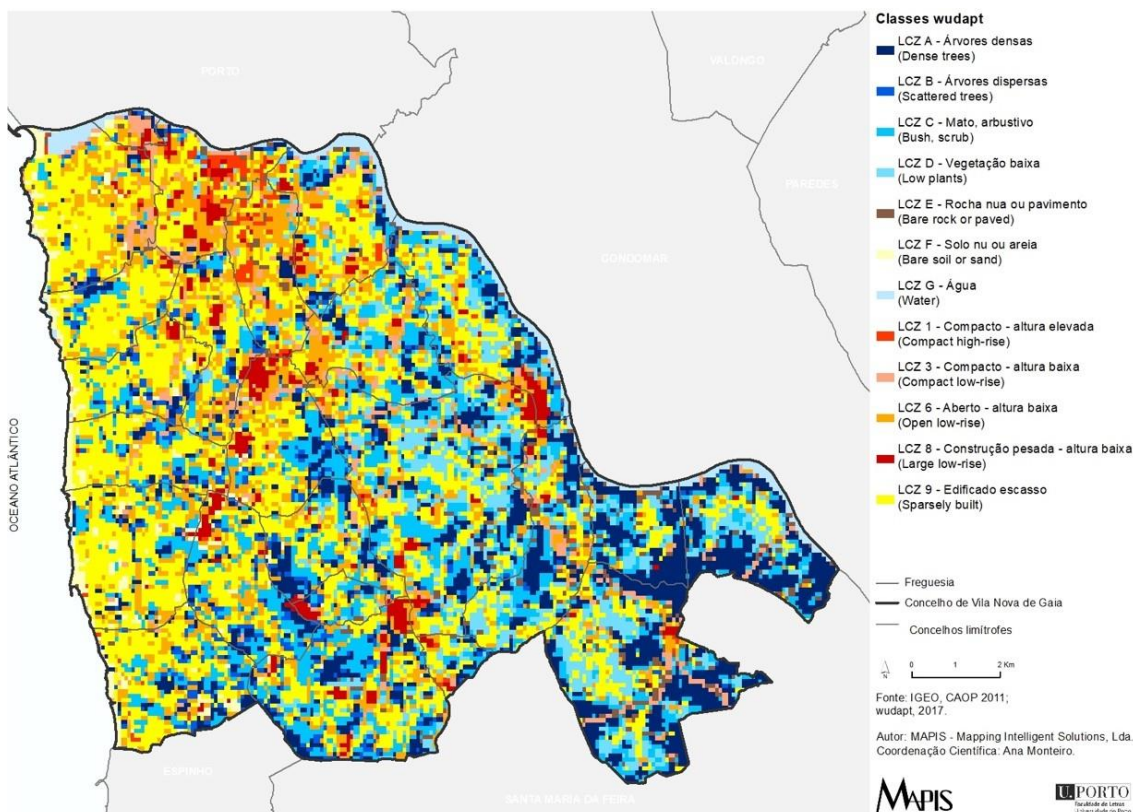


Figura 1 – Local Climate Zones (LCZ) do Concelho de Vila Nova de Gaia

Tabela 2 - Características morfológicas das LCZ (1 a 5) e respetivos comportamentos quanto à admitância (6), albedo (7) e fluxo de calor antrópico (8). Fonte: Adaptado de Stewart & Oke (2012)

LCZ	1 (λ_b)	2 (λ_l)	3 (λ_s)	4 (λ_{sky})	5 (m)	6 ($J\cdot m^{-2}\cdot s^{-1}/2\cdot K^{-1}$)	7 (α)	8 ($W\cdot m^{-2}$)	
	Fração superfície construída (0-1)	Fração superfície impermeável (0-1)	Rácio Altura/Largura (0-3)	Sky View Factor (0-1)	Altura média edifícios	Admitância da superfície*	Albedo da superfície (0-1)	Fluxo de calor antrópico	
LCZ 1	Compacto - altura elevada (Compact high-rise)	0.4-0.6	40-60	>2	0.2-0.4	>25	1500-1800	0.10-0.20	50-300
LCZ 2	Compacto - altura média (Compact midrise)	0.4-0.7	30-50	0.75-2	0.3-0.6	10-25	1500-2200	0.10-0.20	<75
LCZ 3	Compacto - altura baixa (Compact low-rise)	0.4-0.7	20-50	0.75-1.5	0.2-0.6	3-10	1200-1800	0.10-0.20	<75
LCZ 4	Aberto - altura elevada (Open high-rise)	0.2-0.4	30-50	0.75-1.25	0.5-0.7	>25	1400-1800	0.12-0.25	<50
LCZ 5	Aberto - altura média (Open midrise)	0.2-0.4	10-50	0.3-0.75	0.5-0.8	10-25	1400-2000	0.12-0.25	<25
LCZ 6	Aberto - altura baixa (Open low-rise)	0.2-0.4	20-50	0.3-0.75	0.6-0.9	3-10	1200-1800	0.12-0.25	<25
LCZ 7	Construção leve - altura baixa (Lightweight low-rise)	0.6-0.9	<20	1-2	0.2-0.5	2-4	800-1500	0.15-0.35	<35
LCZ 8	Construção pesada - altura baixa (Large low-rise)	0.3-0.5	40-50	0.1-0.3	>0.7	3-10	1200-1800	0.15-0.25	<50
LCZ 9	Edifício escasso (Sparsely built)	0.1-0.2	<20	0.1-0.25	>0.8	3-10	1000-1800	0.12-0.25	<10
LCZ 10	Indústria pesada (Heavy industry)	0.2-0.3	20-40	0.2-0.5	0.6-0.9	5-15	1000-2500	0.12-0.20	>300
LCZ A	Árvores densas (Dense trees)	<0.1	<0.1	>1	<0.4	3-30	indeterminada	0.10-0.20	0
LCZ B	Árvores dispersas (Scattered trees)	<0.1	<0.1	0.25-0.75	0.5-0.8	3-15	1000-1800	0.15-0.25	0
LCZ C	Mato, arbustivo (Bush, scrub)	<0.1	<0.1	0.2-1	0.7-0.9	<2	700-1500	0.15-0.30	0
LCZ D	Vegetação baixa (Low plants)	<0.1	<0.1	<0.1	>0.9	<1	1200-1600	0.15-0.25	0
LCZ E	Rocha nua ou pavimento (Bare rock or paved)	<0.1	>0.9	<0.1	>0.9	<0.25	1200-2500	0.15-0.30	0
LCZ F	Solo nu ou areia (Bare soil or sand)	<0.1	<0.1	<0.1	>0.9	<0.25	600-1400	0.20-0.35	0
LCZ G	Água (Water)	<0.1	<0.1	<0.1	>0.9	-	1500	0.02-0.10	0

*edifícios (LCZ 1-10) e vegetação (LCZ A-F) **capacidade da superfície para receber ou libertar calor à escala local

5. Agradecimentos

Trabalho cofinanciado pelo Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (FEDER) através do COMPETE 2020 – Programa Operacional Competitividade e Internacionalização (POCI) e por fundos nacionais através da FCT, no âmbito do projeto POCI-01-0145- FEDER-006891 (Ref^a FCT: UID/GEO/04084/2013).

6. Bibliografia

- Corfee-Morlot, J., Cochran, I., Hallegatte, S., & Teasdale, P.-J. (2011). Multilevel risk governance and urban adaptation policy. *Climatic Change*, 104(1), 169–197.
- Eliasson, I. (2000). The use of climate knowledge in urban planning. *Landscape and Urban Planning*, 48(1- 2), 31–44. [http://doi.org/10.1016/s0169-2046\(00\)00034-7](http://doi.org/10.1016/s0169-2046(00)00034-7)
- Hoppe, T., van den Berg, M. M., & Coenen, F. H. (2014). Reflections on the uptake of climate change policies by local governments: facing the challenges of mitigation and adaptation. *Energy, Sustainability and Society*, 4(1), 8–16. <http://doi.org/10.1186/2192-0567-4-8>
- Madureira, H., Monteiro A., Velho S., Gonçalves, P. (2017). Identificação de ‘Local Climate Zones’ (LCZ’s) no concelho do Porto. *Atas do XI Congresso da Geografia Portuguesa*, pp.453-456.
- Measham, T. G., Preston, B. L., Smith, T. F., Brooke, C., Gorddard, R., Withycombe, G., & Morrison, C. (2011). Adapting to climate change through local municipal planning: barriers and challenges. *Mitigation and Adaptation Strategies for Global Change*, 16(8), 889–909. <http://doi.org/10.1007/s11027-011-9301-2>
- Mills, G., Ching, J., See, L., & Bechtel, B. (2015). An Introduction to the WUDAPT project. *Proceedings of the ICUC9*.

- Monteiro, A., Carvalho, V., (2013a). Clima e Planejamento Regional. *Climatologia urbana e regional (Questões teóricas e estudos de caso)*, Editora Outras Expressões, Brasil, São Paulo, 2013, p. 93–116, (ISBN: 978–85–644–21–46–2).
- Monteiro, A., (2013b). Riscos climáticos: hazards, áleas, episódios extremos. *Climatologia urbana e regional (Questões teóricas e estudos de caso)*, Editora Outras Expressões, Brasil, São Paulo, 2013, p. 143–172, (ISBN: 978–85–644–21–46–2).
- Monteiro, A. (2014). Na sociedade do século XXI o clima deve ser considerado numa perspectiva bottom– up ou top–down”. *Grandes problemáticas do espaço europeu*, Faculdade de Letras da Universidade do Porto, p: 72-98.
- Nalau, J., Preston, B. L., & Maloney, M. C. (2015). Is adaptation a local responsibility? *Environmental Science and Policy*, 48(Supplement C), 89–98.
- Stewart, I. D., & Oke, T. R. (2012). Local Climate Zones for Urban Temperature Studies. *Bulletin of the American Meteorological Society*, 93(12), 1879–1900. <http://doi.org/10.1175/BAMS-D-11-00019.1>
- Thorsson, S., et al. (2017). Present and projected future mean radiant temperature for three European cities. *International Journal of Biometeorology*, pp.1–13, DOI: 10.1007/s00484–017–1332–2.

III CONFERÊNCIA P3DT
Políticas de base territorial
V. N de Gaia, 1 e 2 de março de 2018

A importância das políticas de base territorial para evitar os cenários de risco de má nutrição em maiores de 64 anos em Vila Nova de Gaia – estudo de caso nas três freguesias de Valadares, Vilar do Paraíso e Madalena

A. Monteiro^(b), L. Fonseca^(c), C.M. Sousa^(c), R. Poínhos^(a), A. Sorokina^(a), C. Afonso^(a),
BMPM Oliveira^(a), MDV de Almeida^(a)

(a) Faculdade de Ciências da Nutrição e Alimentação, Universidade do Porto, mdvalmeida@fcna.up.pt

(b) Departamento de Geografia da Faculdade de Letras da Universidade do Porto, CEGOT, CITTA, amonteirosousa@gmail.com

(c) Faculdade de Ciências da Nutrição e Alimentação, Universidade do Porto, Instituto de Saúde Pública da Universidade do Porto (ISPUP)

Resumo

No âmbito do projeto PRONUTRISENIOR (EEA Grant-81NU5) procurou-se desenvolver um *índice de risco geonutricional* para maiores de 64 anos residentes em Vila Nova de Gaia (VNG) nas freguesias de Valadares, Vilar do Paraíso e Madalena. Para este trabalho foi realizada uma avaliação do território de intervenção da Unidade de Saúde Familiar Nova Via (USF-NV), com o intuito de identificar as principais determinantes geográficas que possam explicar os resultados da avaliação nutricional de uma amostra de 602 utentes da USF-NV maiores de 64 anos (19,6% do universo de utentes maiores de 64 anos). A análise cruzada das características biogeofísicas e socioeconómicas das 3 freguesias, da localização dos fornecedores de alimentos (185) e dos diversos fornecedores de apoio social aos idosos (18), conduziu à identificação preliminar de algumas das variáveis-chave para a caracterização da vulnerabilidade social, económica e ambiental e posteriormente, com suporte na análise hierárquica de processos, caracterizar o risco geonutricional para os idosos destas freguesias.

Os resultados preliminares mostram a importância de contemplar no ordenamento territorial o potencial multifinalitário de cada decisão e a necessidade de convocar para a reflexão as especificidades de cada combinação *people & place* nas suas múltiplas dimensões, se o objetivo for a promoção de contextos saudáveis de vida.

Palavras chave: Geografia, Dimensões, Responsabilidade, Nutrição/desnutrição, risco de desnutrição

1. Objetivo

O projeto PRONUTRISENIOR avaliou o estado nutricional de uma amostra de pessoas maiores de 64 anos não institucionalizados utentes da Unidade de Saúde Familiar – Nova Via (USF-NV) e residentes nas freguesias de Valadares, Madalena e Vilar do Paraíso com o intuito de avaliar o risco de desnutrição deste grupo populacional e melhorar a capacidade dos profissionais de saúde, cuidadores e decisores políticos para intervir com maior eficácia.

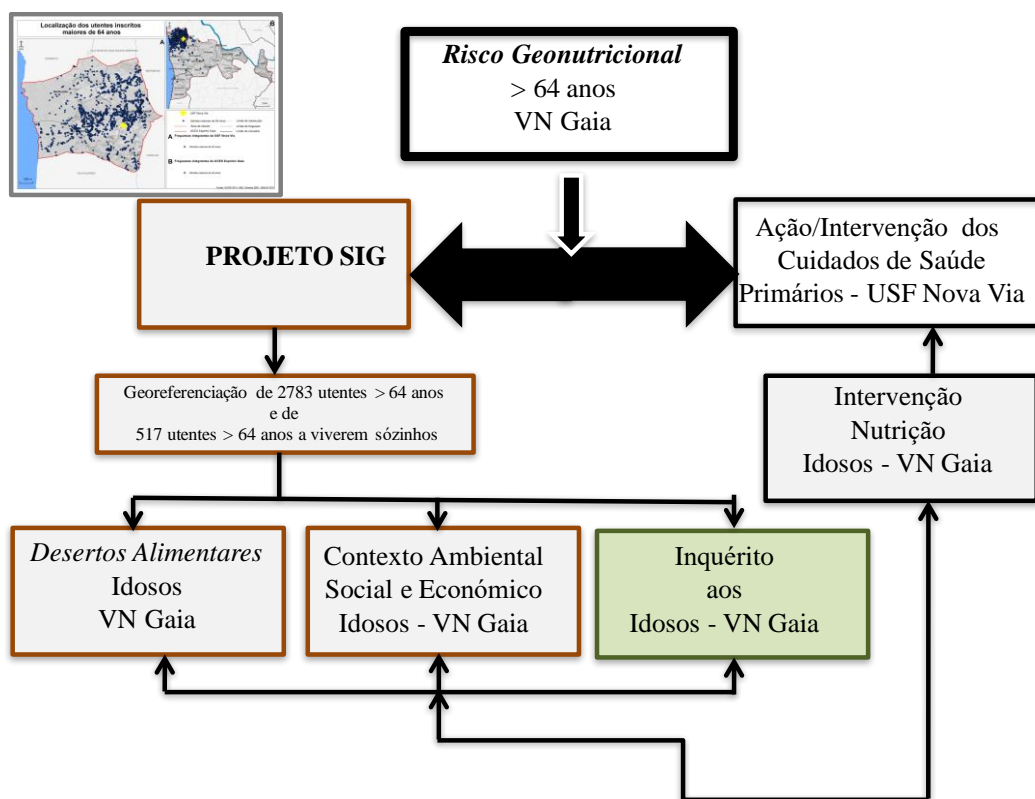


Fig. 1 – Organograma do projeto PRONUTRISENIOR.

2. Revisão da literatura

Portugal tem vivido nas últimas décadas um processo de envelhecimento populacional muito acelerado (Fig. 1 e Fig. 2) que coloca novos desafios aos processos de construção do território sugerindo, cada vez mais, que tanto na fase de diagnóstico como na de análise e de decisão sejam privilegiadas aproximações holísticas que integrem sistemicamente a maior diversidade possível de atributos que corporizam cada *lugar*.



Fig. 1 - Peso da população com mais de 64 e mais de 80 anos em Portugal (World Population Prospects: The 2012 Revision).

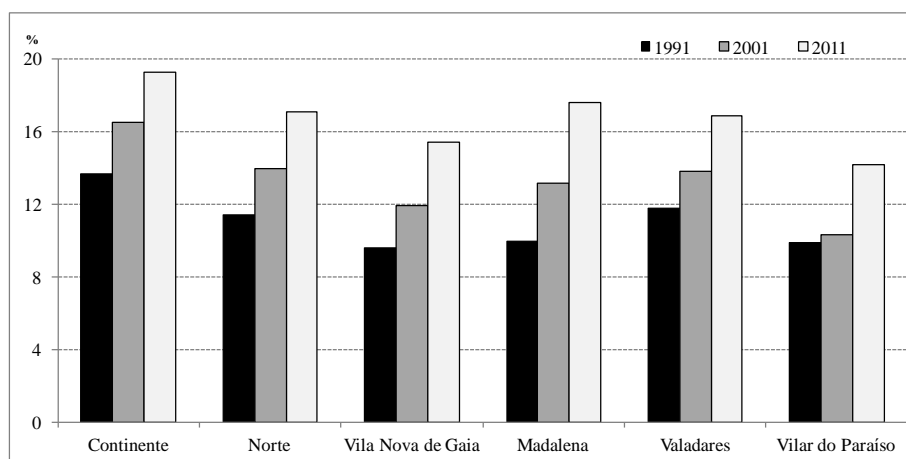


Fig. 2 - Peso dos maiores de 64 anos na população total (INE, 2011).

A otimização das decisões sobre o território, quando o propósito é oferecer mosaicos harmoniosos saudáveis, implica a avaliação do suporte biogeofísico, social e económico, mas também das expectativas de qualidade de vida e bem-estar dos seres humanos. Trata-se de uma teia complexa e única que só pode ser avaliada e gerida com abordagens *bottom-up*, elaboradas à escala local.

Do vasto leque de padrões existentes quanto às expectativas de qualidade de vida e bem-estar, num dado momento e lugar, a saúde continua a ser, provavelmente, a única componente que é comum a todos os seres humanos. Todavia, a saúde depende de uma

miríade de variáveis, tanto de contexto como individuais, incluídas numa extensa lista de confundidores que dificulta a compreensão, por exemplo, do efeito real dos determinantes geográficos.

A alimentação é, para além de uma condição para a sobrevivência, um fator decisivo para a saúde.

No caso dos grupos mais vulneráveis, como é o grupo dos maiores de 64 anos, as iniquidades territoriais, económicas e sociais são condicionantes que incrementam severamente, por exemplo, o risco de desnutrição e todos os impactes diretos e indiretos na saúde (Pampalon et al, 2010, Phillimore et al, 1994). A acessibilidade (distância-tempo e distância-custo) aos fornecedores de alimentos, aos apoios sociais e aos cuidados de saúde assumem para este novo quadro demográfico uma relevância particular.

A alimentação, particularmente neste grupo etário, é muito condicionada pela pobreza, pelo isolamento, pelas dificuldades de mobilidade e de deslocação, pela dificuldade de confecção das refeições o que associado à existência de debilidades físicas ao nível da visão ou da saúde oral pode, em combinação com a existência de patologias crónicas e da multi-medicação potenciar exponencialmente o risco de desnutrição.

Por tudo isto, este grupo obriga os profissionais de saúde a uma vigilância atenta, próxima e capacitada para identificar o perfil individual de cada idoso e do seu espaço vivido e só depois estabelecer a sua estratégia de intervenção.

Para melhorar as competências dos profissionais de saúde na tarefa de vigilância dos maiores de 64 anos relativamente aos vários tipos de privação que podem desencadear desnutrição e no desenvolvimento de ferramentas *à medida* que incrementem as suas competências para diagnosticar precocemente e intervir com eficácia nos casos de desnutrição, é necessário dotá-los de informação sobre o território e sobre as pessoas.

A Organização Mundial de Saúde (2005 e 2008) e o *Plano Nacional de Saúde: Revisão e Extensão a 2020* têm sublinhado, a este propósito, a urgência de medidas de promoção de uma maior coesão social e económica adequada a cada comunidade capaz de atenuar aos custos sociais, económicos e ambientais das tradicionais políticas, ações e medidas *prêt-à-porter* (Carstairs, 1991; Townsend, 1987; Whitehead, 2007 e 2012).

3. Métodos e Dados

A área de estudo (Fig. 3) foi caracterizada do ponto de vista biogeofísico e socioeconómico (Fig. 4), assim como das acessibilidades aos fornecedores de alimentos e aos locais de apoio social e de saúde (Fig. 5 e 6 e Fotografia 1 e 2).

Foram utilizados métodos qualitativos e quantitativos em conjugação com a georreferenciação dos utentes e do seu *espaço vivido* (observação, trabalho de campo, *data collector*, entrevistas estruturadas, questionários, etc.).

Dos 34596 residentes nestas 3 freguesias, 5538 (16%) tinham, em 2011, mais de 64 anos. Destes, 3073 eram utentes da USF-NV.

Do universo total de maiores de 64 anos residentes nas 3 freguesias que eram utentes da USF-NV tentaram-se contactar 1115 pessoas, não tendo sido possível contactar 143 e tendo 370 recusado participar. Assim, o número de participantes foi de 602 (taxa de participação de 61,9%; correspondendo a 19,6% do total de utentes). Destes, 493 (81,9%) vivem em contexto urbanizado e 109 (18,1%) em ambiente não urbanizado.

Cada um dos participantes foi, depois de codificado, georeferenciado e associado aos atributos relacionados com os seus dados biográficos, de saúde e com os resultados das entrevistas (Fig.7).

A amostra analisada excluiu 23,8% dos utentes por défice cognitivo (avaliado através do *Mini-Mental State Examination*; Folstein et al., 1975), restando, portanto, para esta análise os resultados de 459 participantes. A maioria dos utentes que revelaram dificuldades cognitivas residiam em áreas não urbanizadas.

Estas entrevistados foram categorizados de acordo com o *Mini Nutricional Assessment* (Guidoz, 2006), tendo ainda sido registados parâmetros antropométricos (peso, altura, IMC, perímetros da cintura, braço e geminal), e de estilos de vida (avaliação dos hábitos tabágicos, de ingestão de bebidas alcoólicas, de atividade física, de ingestão alimentar (por inquérito às 24 horas anteriores) e de aquisição de alimentos assim como a história alimentar da semana).

A avaliação do estado nutricional da amostra evidenciou que a maioria dos idosos apresentava um estado nutricional normal (335 casos), 119 estava em risco de desnutrição e apenas 5 estavam desnutridos. O conjunto dos desnutridos ou em risco de desnutrição residem em áreas afastadas de apoios sociais e com pior qualidade de vida.

Simultaneamente, foram identificados, georeferenciados e entrevistados, na área de estudo, 127 fornecedores de alimentos (cafés, restaurantes, mercearias, padarias, talhos, peixarias, supermercados, etc.), e 12 instituições de apoio social.

Toda esta informação foi incluída num projeto de Sistema de Informação Geográfica (SIG) concebido para este efeito, o que facilitou a pesquisa das variáveis chave que podem explicar melhor o risco de desnutrição nos maiores de 64 anos.

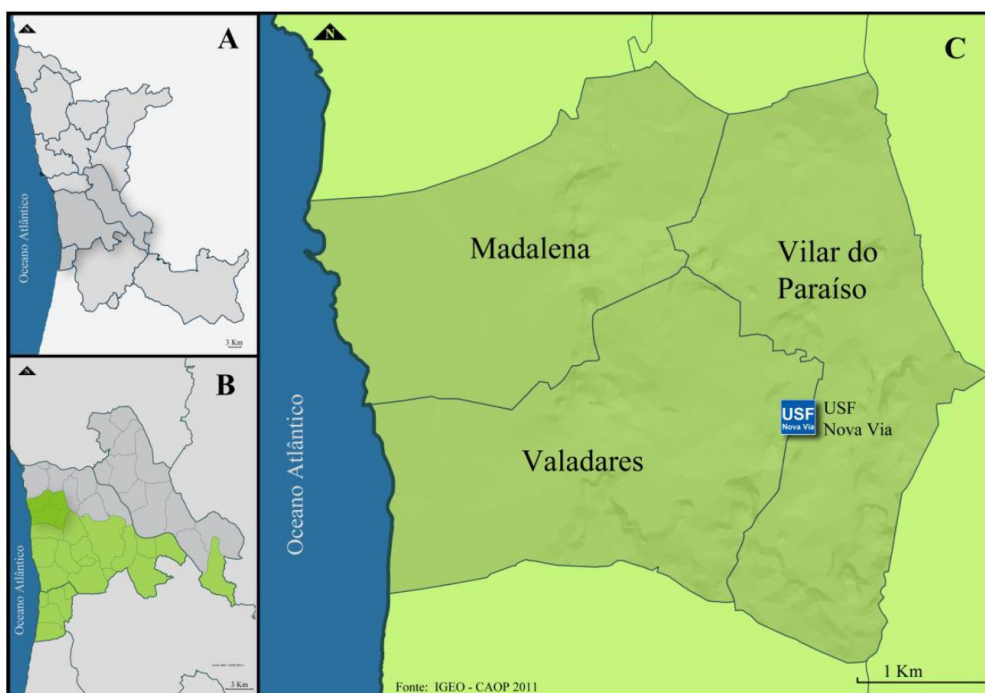


Fig. 3 – Enquadramento das freguesias alvo deste projeto na AMP (A) e na área do ACES Espinho Gaia (B). Localização da USF-NV na área de estudo (C).

Informação Ambiental	Dados biográficos e de residência	Informação demográfica	Patologias
Temperatura Precipitação Conforto bioclimático Vegetação Morfologia Declives Orientação solar Ocupação do solo Qualidade do ar	Género Grupo etário Idade Residência	Socioeconómica Edificado	Asma Bronquite Demência Diabetes DPOC Hipertensão Obesidade Perturbação depressiva

Fig. 4 – Informação associada a cada utente avaliado.

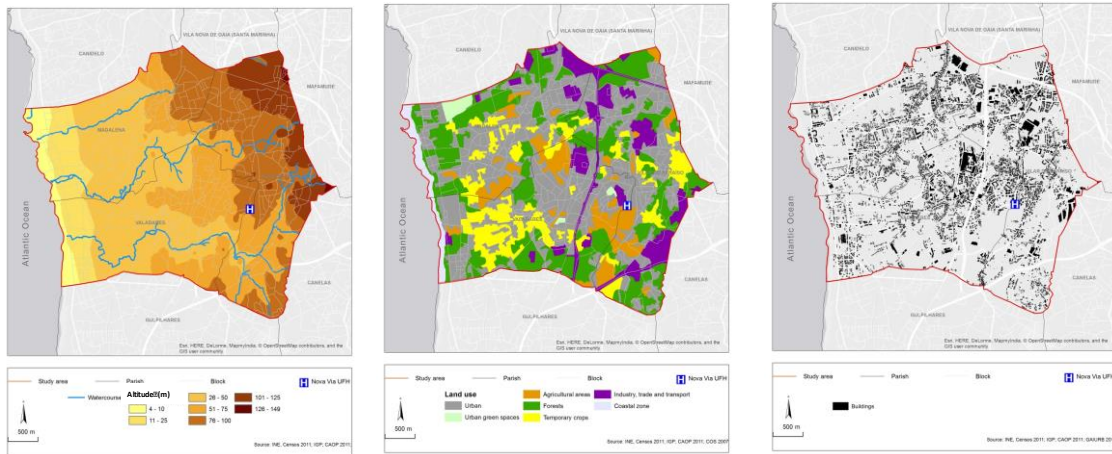


Fig. 5 – Algumas das características geográficas consideradas relevantes.



Fotografias 1 - Alguns exemplos de conflitualidades de uso do solo nas freguesias de Valadares, Vilar do Paraíso e Madalena.

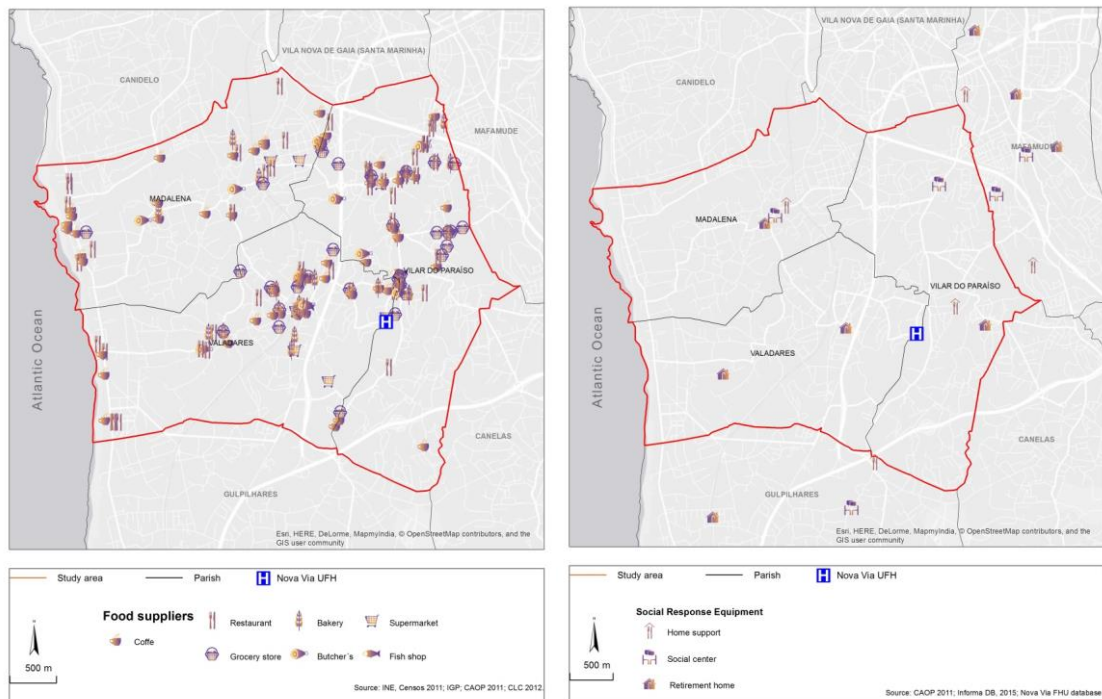
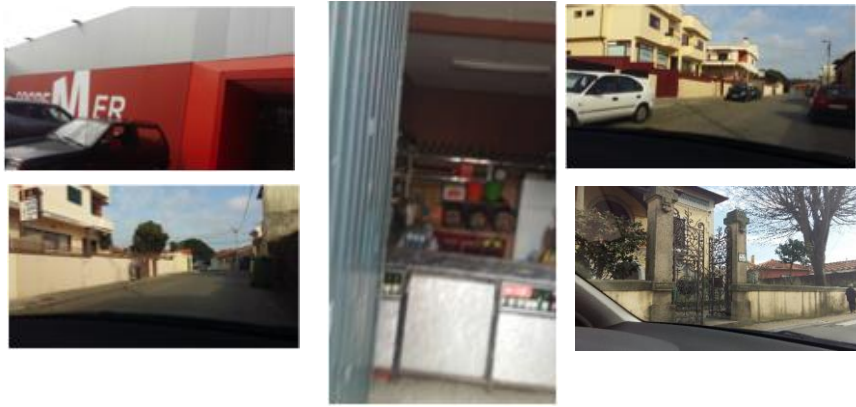


Fig. 6 – Distribuição geográfica dos fornecedores de alimentos e apoios sociais nas freguesias de Valadares, Vilar do Paraíso e Madalena.



Fotografias 2 – Alguns exemplos de fornecedores de alimentos e apoios sociais nas freguesias de Valadares, Vilar do Paraíso e Madalena.

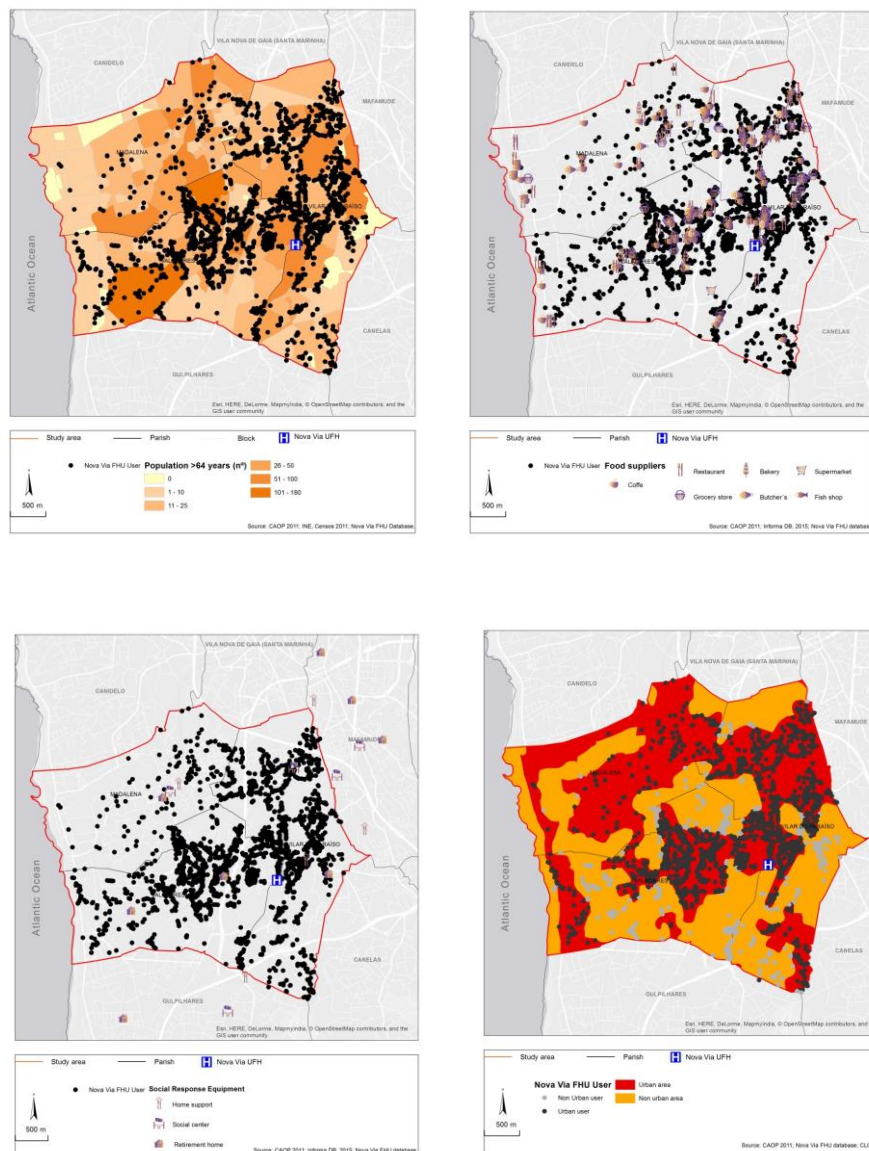


Fig. 7 – Distribuição geográfica dos utentes entrevistados, dos fornecedores de alimentos e dos apoios sociais e a sua distribuição em espaços urbanizados e não urbanizados.

4. Discussão dos resultados

A análise estatística da distribuição geográfica do risco nutricional dos maiores de 64 anos (Fig. 8), de acordo com todos os atributos considerados nesta área de estudo sugeriu que fossem selecionadas como variáveis explicativas da vulnerabilidade social, económica e ambiental (Fig. 9): o número de andares do edificado, a área da habitação, o peso relativo de idosos na área envolvente, o grau de literacia, os declives, a exposição solar, a oferta de alimentos e a distância à USF-NV.

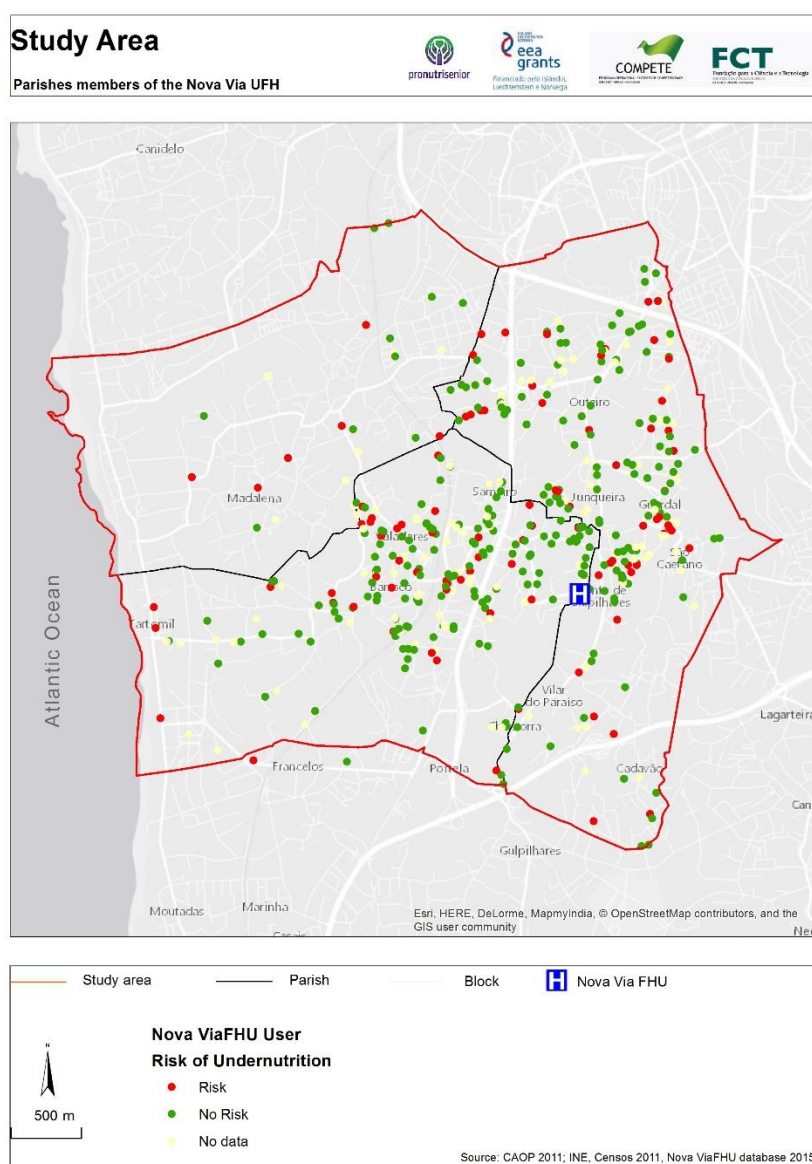


Fig. 8 – Distribuição geográfica dos utentes entrevistados de acordo com o seu risco nutricional.

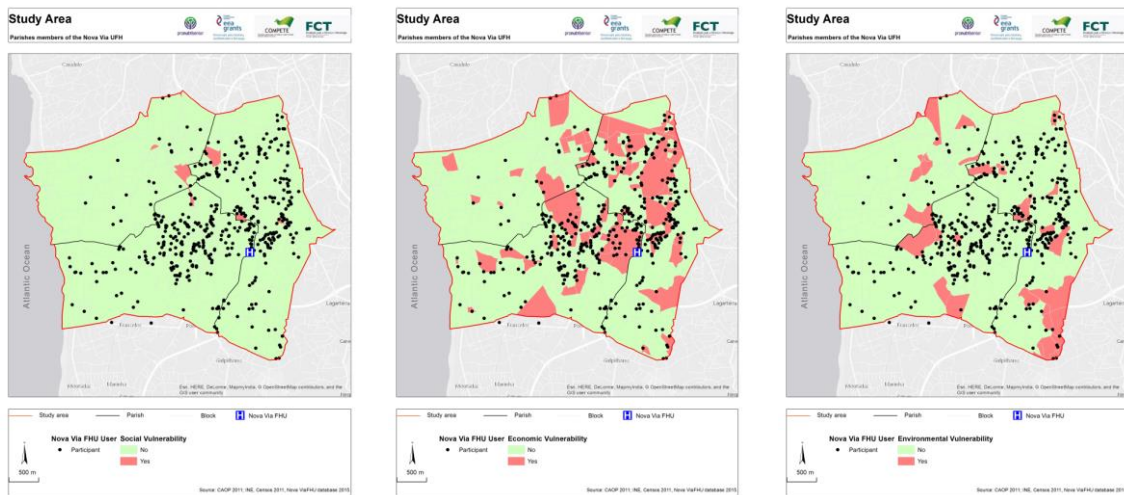


Fig. 9 – Vulnerabilidades sociais, económicas e ambientais.

Combinando, com suporte na análise hierárquica de processos (Saaty, 1980), a vulnerabilidade social, económica e ambiental com o estado nutricional da amostra populacional, foi elaborada a cartografia preliminar do *risco geonutricional dos maiores de 64 anos* nas freguesias de Valadares, Vilar do Paraíso e Madalena (Fig.10).

Este resultado incitou, com suporte numa análise de componentes principais e numa análise multicritério, o que pode ser a carta de privação determinante para o agravamento do risco de desnutrição dos maiores de 64 anos nas freguesias de Valadares, Vilar do Paraíso e Madalena (Fig. 11).

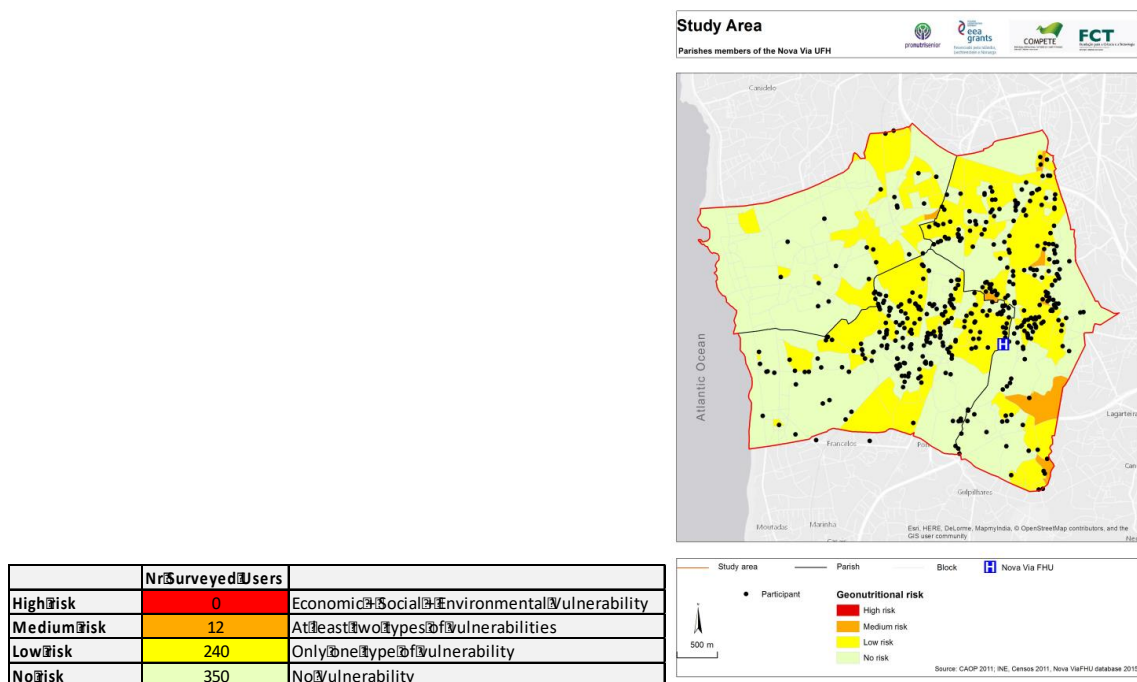


Fig. 10 - Risco geonutricional dos maiores de 64 anos.

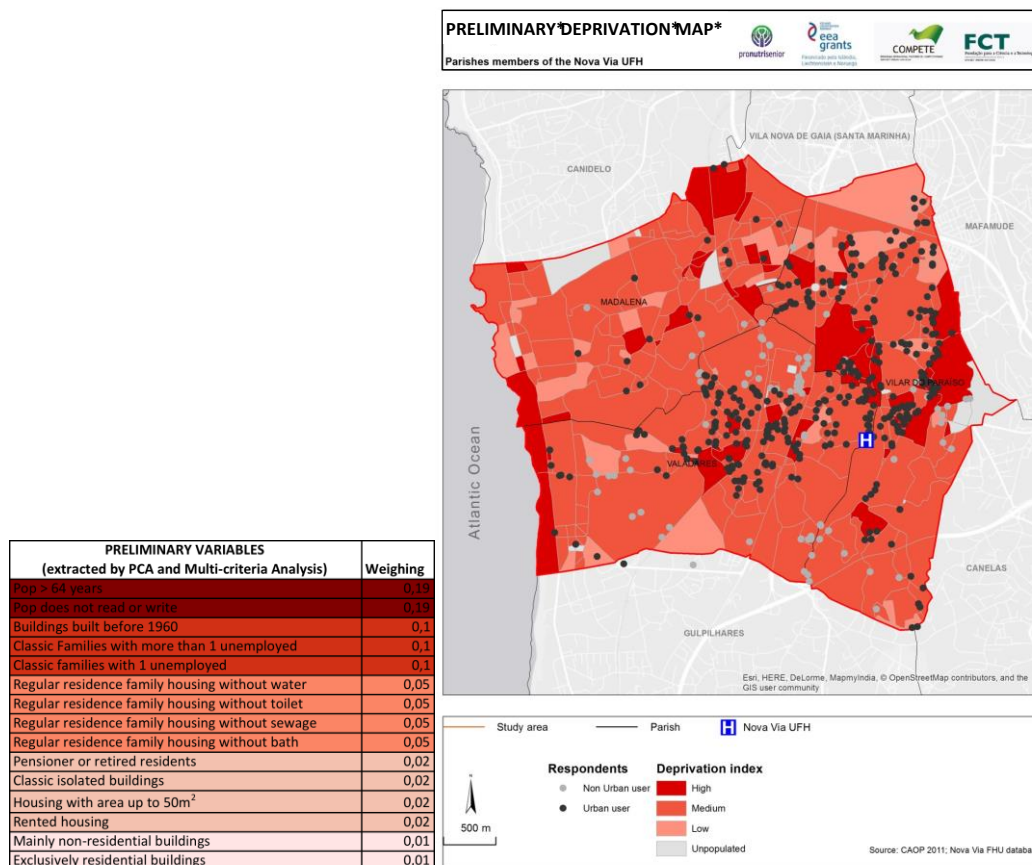


Fig. 11 – Distribuição geográfica da privação social, económica e ambiental para o agravamento do risco nutricional de maiores de 64 anos.

5. Agradecimentos

Ao EEA Grant, Projeto 81NU5-PRONUTRISENIOR - Empowerment of health professionals in Nutrition for seniors: A holistic approach.



6. Bibliografia

- Afonso, Cláudia; Poínhos, Rui; Sorokina, A.; Oliveira, Bruno M. P. M.; Sousa, M.; Fonseca, L.; Correia, Flora; Franchini, Bela; Pereira, Bárbara; Monteiro, Ana; Almeida, Maria Daniel Vaz de (2017). PRONUTRISENIOR: a holistic approach to the older adults living in the community; a rationale and methodology, *Alimentação Humana* Vol. 22 N°. 1,2 e 3 p. 2-10
- Carstairs, V., Morris, R. (1991). *Deprivation and Health in Scotland*. Aberdeen University Press.
- Folstein MF, Folstein SE, McHugh PR. “Mini-Mental State”. A practical method for grading the cognitive state of patients for the clinician. *J Psychiatr Res.* 1975;12:189-98.
- Guigoz Y. The Mini-Nutritional Assessment (MNA) review of the literature – What does it tell us? *J Nutr Health Aging.* 2006;10:466-87.

- Instituto Nacional de Estatística. Censos 2011 [cited 2014 Apr 30]. Available from:
http://censos.ine.pt/xportal/xmain?xpid=CENSOS&xpgid=censos2011_apresentacao
- Pampalon, R., Hamel, D., Gamache, P. (2010). A comparison of individual and area-based socio-economic data for monitoring social inequalities in health. *Health & Place*, 16, 416–420
- Phillimore, P, Beattie, A, Townsend, P. (1994). Widening inequality of health in northern England, 1981-91. *BMJ*, 308: 1125-1128.
- Saaty L. The analytic hierarchy process: planning, priority setting, resource allocation. New York and London: McGraw-Hill International Book Co; 1980. 287 pp.
- Sorokina, A.; Poínhos, Rui; Afonso, Cláudia; Fonseca, L.; Sousa, M.; Monteiro, A.; Oliveira, B.M.P.M.; Almeida, Maria Daniel Vaz de (2017). Qualidade de vida associada à alimentação na velhice: estrutura de fornecimento de alimentos e refeições: que contributos, *Acta Portuguesa de Nutrição*, n.º 9 p. 51-52
- Townsend, P. (1987). Deprivation. *Journal of Social Policy*, 16, 2, 125-146.
- Whitehead, M., Dahlgren, G. (2007). Concepts and principles for tackling social inequities in health. WHO Press, Geneva.
- Whitehead, M (2012) Waving or drowning? A view of health equity from Europe. *Australian and New Zealand journal of Public Health* vol 36 issue 6 pp 523
- WHO Commission on Social Determinants of Health (2008). Closing the Gap in a Generation. Health Equity through Action on the Social Determinants of Health. WHO Press, Geneva.
- WHO Task Force on Research Priorities for Equity in Health. (2005) Priorities for research to take forward the health equity policy agenda. *Bull. WHO* vol. 83(12) pp 881-968

III CONFERENCE P3DT
Place-based policies
V. N de Gaia, 1-2 March 2018

The role of the spatial dimension in development policies. Integrated Sustainable Urban Development Strategies, an example from Spain.

Ícaro Obeso Muñiz ^(a)

^(a) Department of Geography / University of Oviedo, obesoicaro@uniovi.es

Abstract

Since 2015, Spain has developed three public calls for cities pursuing to obtain financial support from the ERDF fund in terms of Urban Sustainability. To this purpose, the Urban Initiatives Network (RIU) produced a guideline oriented to the elaboration of the different Strategies of Integrated Sustainable Urban Development (EDUSI). The strategies must territorially delimit the scope of the action, must reflect an integrated analysis and a diagnosis on which an action plan will be developed. The action plan that can be monitored and assessed in the future thanks to a series of indicators. Public participation and the thematic objectives defined in the ESDP are transversal axes of the whole strategy. By now, 123 strategies have been approved and are currently in their development phase.

Keywords: Integrated, Sustainable, Urban, Development, Spain

1. Introduction

In November, the British astrologist⁷ Martin Rees was interviewed at the University of Porto, where he pointed out “This century is special. It’s the first in 45 million centuries that the Earth existed when one species, namely ours, can determine the planet's fate”. In recent decades, concern about the future of the planet has increased. Climate Change conferences (Bodansky, 2010), warnings from the scientific and academic communities and the depletion of natural resources lead us to think of a future plenty of radical changes (Ripple et al., 2017). In some sense, what should be addressed is how we manage the Earth, not only from a negative point of view reduced to a dark future and a frightening final countdown, but from a conscious and active present in which we assume the inescapable questioning of social, territorial and economic management model. The warnings produced by the oil crisis in 1973 resulted in a complete reformulation of our way of seeing the planet. On the one hand, there is an economic reaction, based on liberalization and obtaining benefits in a short period (Peck, 2010)., On the other, the emergence of social movements focused on environmentalism, limits-to-growth and sustainability (Brundtland, 1987).

At the European level, the alterations produced by economic and social structures demanded a

⁷ <http://tv.up.pt/videos/ttlp-czo>

critical review of the principles governing the organisation of space to avoid their being wholly determined by short-term economic objectives without taking into consideration social, cultural and environmental aspects (CEMAT, 1983). Thus, was agreed in the 6th Conference of European Ministers responsible for Regional Planning held at Torremolinos (Spain) in 1983, which is considered as a milestone in the history of regional planning in Europe. Despite institutional announcements, it was not until 1999 in Potsdam (Germany) that the European Union included the spatial approach (ESDP, 1999). For all these reasons, its geographical interest is unquestionable. The document is a landmark for the development policies across Europe because of the inclusion of transversal aspects such as the overcoming of sectoral policies in favour of an integrated perspective, the reduction of regional disparities, and the goal of achieving a sustainable development. In this huge task, the role of the Structural Funds and the European Regional Development Fund (ERDF) in particular, was and is still crucial. Among the key principles of European Regional policy, Urban Sustainability is the main one. The economic resources invested in urban areas within the period 2014-2020 will be more than 50% of the ERDF. Almost 70 % of the EU population lives in an urban area, and these areas generate more than two thirds of the EU's GDP. However, they are also places where persistent problems are concentrated. (European Commission, 2014).

The second chapter of ERDF regulation is concerned with specific provisions on the treatment of particular territorial features. It includes, in the article 7, a statement oriented to sustainable urban development. Therefore, its first point is aimed at supporting integrated strategies that tackle the economic, environmental, social and demographic challenges of urban areas. The second one announces that integrated territorial investment should be undertaken through a specific operational program. The third epigraph details that each Member State shall establish its Partnership Agreement (EU Regulation, 2013). In 2015, the European Commission approved the Operative Program for Sustainable growth in Spain for the period 2014-2020. This program was announced as a help to recover the competitiveness of Spanish economy through a more sustainable resource efficient model under four priorities:

1. Transition towards a low carbon economy (39%)
2. Sustainable transport (30%)
3. Sustainable and integrated urban development (18%)
4. Improved water quality (13%).

According to Steurer et al. (2010) Spain and Portugal, are both states of the so-defined Mediterranean welfare-states model, which are characterized by fragmented support focusing on income maintenance and are still under development, making older systems of social support (family, church) still necessary. Moreover, Dall'erba (2004) pointed out the increasing disparities

among Iberian countries. Under these conditions, place-based policies have the potential to impact in some socio-economic factors as Kline and Moretti (2014) holds. Therefore, the Spanish previous experience in URBAN programs and the Urban Initiatives Network (RUI) are both fundamental pillars to build the place-based policies oriented to achieve urban sustainability.

2. Strategies structure

Since 2015, Spain has opened three public calls in which several cities have presented strategies. The public organism Urban Initiatives Network (RUI) published a reference guide advising municipalities on how to elaborate an integrated sustainable urban development strategy, whose acronym in Spanish is EDUSI. One of the positive outcomes of the reference guide elaborated by the RUI is the homogeneity of the documents in spite of the amount of candidatures. Therefore, all of them have almost the same chapter structure.

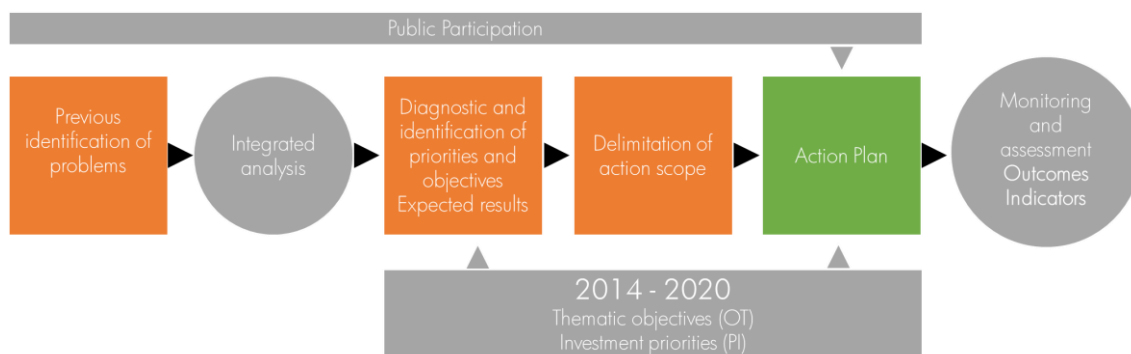


Fig. 1: Indicative diagram for the development of an integrated sustainable urban development strategy. Source: Own elaboration from RIU, 2015.

According to Fig.1, the role of spatial dimension is essential and, as such, the delimitation of action scope is one of the requisites to obtain financial support. Another innovation in this way of proceeding is the requirement for a related integrated analysis as stated both by the ESDP and ERDF regulations. The investment priorities and the thematic objectives defined by each city should be linked with those defined in the ESDP and will be the basis for the definition of the measures included in the Action Plan. The ERDF supports eleven investment priorities, which are named as thematic objectives. Each Integrated Sustainable Urban Development Strategies (EDUSI) should be based on these objectives:

1. Strengthening research, technological development and innovation
2. Enhancing access to, and use and quality of information and communication technologies (ICT)
3. Enhancing the competitiveness of small and medium-sized enterprises (SMEs)
4. Supporting the shift towards a low-carbon economy in all sectors

5. Promoting climate change adaptation, risk prevention and management
6. Preserving and protecting the environment and promoting resource efficiency
7. Promoting sustainable transport and removing bottlenecks in key network infrastructures
8. Promoting sustainable and quality employment and supporting labour mobility
9. Promoting social inclusion, combating poverty and any discrimination
10. Investing in education, training and vocational training for skills and lifelong learning
11. Enhancing institutional capacity of public authorities and stakeholders and efficient public administration

As mentioned above, the structure of the different strategies is mostly the same. The first chapter is devoted to integrated analysis, which consists in an exhaustive analysis of several topics: environment, social, economy, territorial, etc. In its social component, recent demographical dynamics have a strong presence. Despite the integrated analysis announced, most of the strategies merely presented as a compilation of sectorial analyses. So is explained in the Final Report of EDUSI published by the Spanish Ministry of Finances Civil Service (MFCS, 2018) in which, the Evaluation Committee assessed the adequacy of the strategies according with the horizontal principles and strategic goals slightly higher 50%.

Only a few of them show relations between the topics or carry out a properly integrated approach. The following chapter covers the diagnosis in the traditional form of SWOT analysis, that is, a matrix in which strengths, weakness, opportunities and threats are put in common. Both the analysis and the diagnosis are related to the thematic objectives in two dimensions:

- Horizontal integration: trying to avoid unlinked, isolated or disconnected actions, as well as sectorial policies.
- Vertical integration: a hierarchical scheme in which all Administrative Levels take part. This is axial in Spain due to its decentralised government structure.

The role of this place-based policy is easily recognizable in the chapter that deals with the delimitation of action scope. A polygon should be accurately defined in terms of location, area and boundary. Thus, a specific part within the urban fabric will be the target of the investment and not the whole city. The subsequent chapters address the temporal development and the implementation. Both are included in the so known Action Plan, which is composed of a chronogram and detailed program dates, actions and financial support needed. Finally, a set of monitoring and assessment outcome indicators are defined. A transversal axis along the elaboration and monitoring of the Strategy is the Public Participation. One of the pillars of urban sustainability is the ability to achieve wide and durable consensus involving the citizenship in the decision-making process. As a consequence, after consulting many of the strategies and having

taken part in some processes, Public Participation has become a requirement in order to obtain the financial support offered by the ERDF and, hence, a huge increase in this kind of processes is noticeable in the last decade. However, not all of them answer to a true citizen control, but, easy and sadly, it is rather frequent to find examples of what Arnstein (1969) called tokenism; among which the survey or consultation are included. Moreover, the Final Report of EDUSI evaluation reinforce this criticism, because the degree of satisfaction of the Evaluation Committee was 52% and; therefore, in the concluding remarks it is recommended to promote and improve Public Participation (MFCS, 2018)

3. Distribution of allocated funds

According with the provisions of the Operative Program, the Urban Axis is endowed with 1.012.754.015 Euros of ERDF assistance. The allocation of funding is executed through open calls, through which the EDUSI Strategies will be selected. The first call ended on December 2016, when 83 Strategies were approved and a percentage slightly higher than 70% was allocated. The second call resolution was published on July 2017, in which 40 cities obtained funding assistance reaching 29% of the resources. The third and last call was opened on 21 September 2017 and is currently in the evaluation phase.

Autonomous Region	First Call		Second Call		Total	
	Cities	Mill. €	Cities	Mill. €	Cities	Mill. €
Andalucía	24	239.976.552	15	104.296.975	39	344.273.527
Aragón	2	8.888.000			2	8.888.000
Asturias	2	14.999.705	1	10.308.120	3	25.307.825
Cantabria	1	3.891.000			1	3.891.000
Castilla - La Mancha	5	43.984.000	3	19.078.341	8	63.062.341
Castilla y León	3	24.450.000	1	14.068.685	4	38.518.685
Cataluña	2	30.000.000	2	17.555.778	4	47.555.778
Com. Valenciana	10	83.030.999	5	35.584.770	15	118.615.769
Extremadura	5	50.000.000	3	20.000.000	8	70.000.000
Galicia	12	83.137.999	4	35.000.000	16	118.137.999
Islas Baleares	1	12.710.000			1	12.710.000
Islas Canarias	5	48.855.494	3	22.130.721	8	70.896.215
La Rioja			1	1.961.815	1	1.961.815
Madrid	6	30.463.201	1	3.428.176	7	33.891.377
Murcia	3	24.999.134	1	14.070.973	4	39.070.107
Navarra	1	266.3000			1	2.663.000
País Vasco	1	9.289.000			1	9.289.000
Total	83	711.338.084	40	297.484.354	123	1.008.732.438

Table 1 shows the number of cities and the amount of resources obtained by each Autonomous

Region. Summarising, there are 123 cities, where Strategy has been approved. The detailed dataset can be found in the State Agency Official State Gazette (BOE).

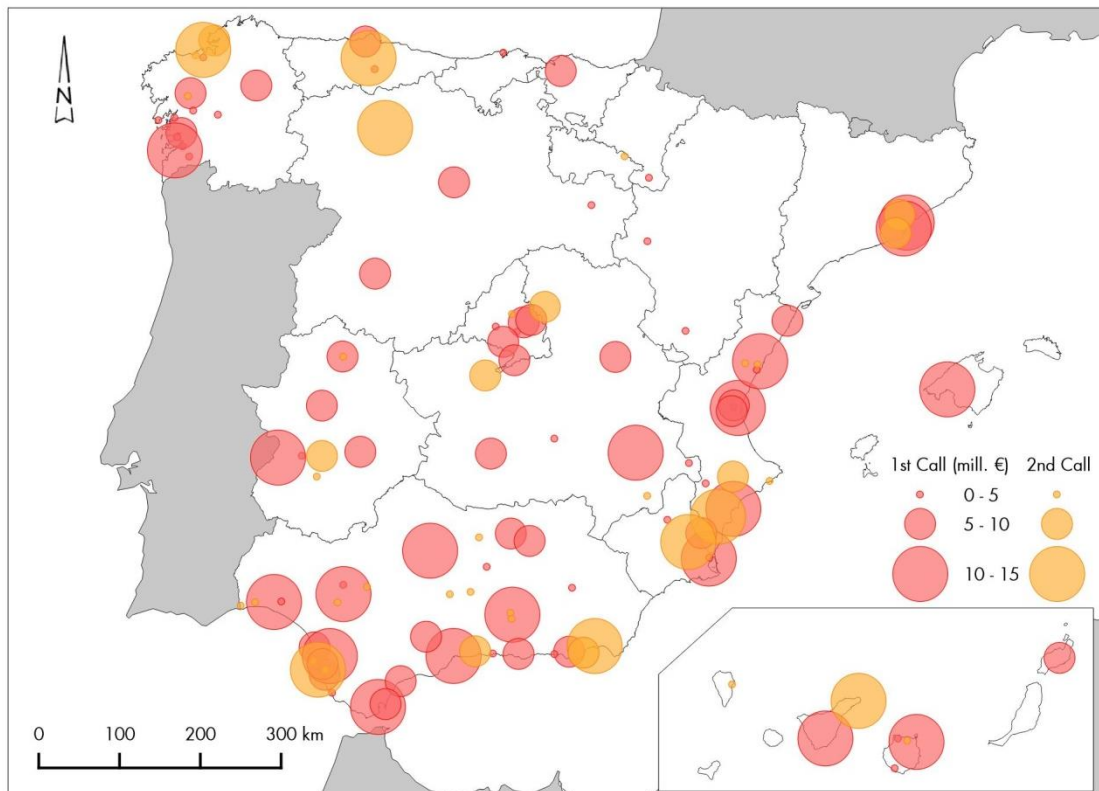


Fig. 2: Spatial distribution of allocated funds based on data collected from BOE.

The spatial distribution of allocated funding is shown in Figure 2. The map represents a clear dichotomy between regions. Cantabria, País Vasco, Navarra, La Rioja and Aragón in the North East side of the Peninsula are characterised by few funds because they are included in the group of more developed European regions, according to the criteria established by the cohesion policy. Thus, funding is concentrated in Mediterranean regions such as Andalucía, Murcia, Comunidad Valenciana and Cataluña. Other benefited regions are Canary Islands, Extremadura, as well as Galicia and Asturias in the North West.

Conclusions

The main challenges faced nowadays by the society should be solved, to a greater extent, in cities, since more than the half of world population lives in them. Environmental, societal and economical questions have been addressed from sectorial and fragmented perspectives. However, in the last decade, more and more often the world bets on integrated approaches.

Among the key principles of European Regional policy, Urban Sustainability is the main one. The European Union, through its structural funds, has defined a set of thematic objectives aiming to solve the principal urban problems. The economic resources invested in urban areas within the

period 2014-2020 will be more than 50% of the ERDF. Based on the cohesion policy principle - which is to diminish the regional disparities - and the subsidiarity principle - to solve problems as closer as possible to where they occur, the European Commission approved in 2015 the Operative Program for Sustainable growth in Spain for the period 2014-2020. This program was announced as a help to recover the competitiveness of Spanish economy through a more sustainable resource efficient model.

Since then, 123 Integrated Sustainable Urban Development Strategies have been selected in two different calls. The Strategies are characterised by an integrated approach, the role of the territorial frame defined by the delimitation of part of the urban fabric, the presence of public participation processes and a set of outcome indicators intended for assessment and monitoring purposes. The first public call was carried out during 2016 and the third one is still pending resolution. Therefore, in the next years the impact of these integrated sustainable urban development strategies in Spanish urban areas could be analysed. It is still early to assess the impact of these strategies because their implementation is affected by the slowness of bureaucracy, the governance problems and thus, it will be necessary to direct future research to prove if the strategic goals have been met.

In general terms, the strategies approaches the challenge, but will be no solved only in this period, more efforts in terms of governance and allocated funds will be needed. However, the program shows some advances, especially in the integrative perspective and the inclusion of territorial dimension of development. Despite the homogeneous structure of the documents, the several Action Plan proposed and the diversity of delimited areas in size, functionality and population, offers a wide range of *ad-hoc* solutions for each city interests. Nevertheless, based on the very first implementations governance problems, some improvements could be implemented in future programs such as, the requirement of an operational team with budget and execution capacity to facilitate the decision-making process and the ability to expedite measures.

Acknowledgments

Financial support from FPU grant (FPU14/04710) from the Spanish Ministry of Education is gratefully acknowledged.

#. References

- Arnstein, Sherry. R., "A ladder of citizen participation", *Journal of the American Institute of planners* n° 35 vol. 4, 1969, 216-224.
- Bodansky, D. (2010). "The Copenhagen climate change conference: a post-mortem". *American Journal of International Law*, 104(2), 230-240.
- Brundtland, G. H. (1987). *Report of the World Commission on environment and development: "our common future"*. United Nations.
- CEMAT (1983). *Council of Europe Conference of Ministers Responsible for Spatial/Regional Planning*. Torremolinos, Spain.
- Dall'èrba, S. (2004). "Competition, complementarity and increasing disparities among the regions of Spain and Portugal". *Revue d'Économie Régionale & Urbaine*, (2), 311-330.
- European Commission (1999). *European Spatial Development Perspective. Towards balanced and sustainable development of the territory of the European Union*. Luxembourg.
- European Commission (2014). *Integrated sustainable urban development*. Factsheet.
- EU Regulation (2013). *Regulation No 1301/2013 of the European Parliament and of the Council of 17 December 2013 on the European Regional Development Fund and on specific provisions concerning the Investment for growth and jobs goal and repealing Regulation (EC) No 1080/2006*
- Kline, P., & Moretti, E. (2014). "People, places, and public policy: Some simple welfare economics of local economic development programs". *Annual Review of Economics*. Vol. 6:629-662 (Volume publication date August 2014)
- MFCS (2018): *Evaluación de la selección de las estrategias de Desarrollo Urbano Sostenible e Integrado (DUSI)*. Spanish Ministry of Finance and Civil Service. Instituto de Estudios Fiscales.
- Paisaje Transversal (2016). EDUSI: *ciudades productivas, responsables, sostenibles y respetuosas*. In El País 05/02/2016.
- Peck, J. (2010). *Constructions of neoliberal reason*. Oxford University Press.
- RIU (2015): *Orientaciones para la definición de estrategias de desarrollo urbano sostenible integrado en el periodo 2014 - 2020*. Red de iniciativas urbanas.
- Ripple, W. J., Wolf, C., Newsome, T. M., Galetti, M., Alamgir, M., Crist, E., ... & 15,364 scientist signatories from 184 countries. (2017). World Scientists' Warning to Humanity: A Second Notice. *BioScience*, 67(12), 1026-1028.
- Steurer, R., Berger, G., & Hametner, M. (2010, February). "The vertical integration of Lisbon and sustainable development strategies across the EU: How different governance architectures shape the European coherence of policy documents". In *Natural Resources Forum* (Vol. 34, No. 1, pp. 71-84). Blackwell Publishing Ltd.
- State Agency Official Gazette of Spain (BOE):
- Resolución de 12 de diciembre de 2016, de la Secretaría de Estado de Presupuestos y Gastos, por la que se resuelve definitivamente la primera convocatoria para la selección de Estrategias de Desarrollo Urbano Sostenible e Integrado que serán cofinanciadas mediante el Programa Operativo FEDER de Crecimiento Sostenible 2014-2020, efectuada por Orden HAP/2427/2015, de 13 de noviembre.* <https://www.boe.es/boe/dias/2016/12/14/pdfs/BOE-A-2016-11863.pdf>
- Resolución de 18 de mayo de 2017, de la Secretaría de Estado de Presupuestos y Gastos, por la que se conceden ayudas de la segunda convocatoria para la selección de estrategias de desarrollo urbano sostenible e integrado que serán cofinanciadas mediante el Programa operativo FEDER de crecimiento sostenible 2014-2020, convocadas por Orden HAP/1610/2016, de 6 de octubre* <http://www.boe.es/boe/dias/2017/05/22/pdfs/BOE-A-2017-5678.pdf>
- Steurer, R., Berger, G., & Hametner, M. (2010, February). "The vertical integration of Lisbon and sustainable development strategies across the EU: How different governance architectures shape the European coherence of policy documents". In *Natural Resources Forum* (Vol. 34, No. 1, pp. 71-84). Blackwell Publishing Ltd.

III CONFERENCE P3DT
Place-based policies
V. N de Gaia, 1-2 March 2018

**The future of the EU Cohesion policy and the Europe 2020 Strategy:
from a place-based approach to a blind territorial logic?**

L. Ramos ^(a), R. Bento ^(b)

(a) Grupo de Estudos Territoriais da UTAD, lramos@utad.pt

(b) Grupo de Estudos Territoriais da UTAD e CETRAD - Centro de Estudos Transdisciplinares para o Desenvolvimento, rbento@utad.pt

Abstract

Cohesion Policy is one of the most important policies of the European Union and historically one of the most financially significant. Over the past four decades, the focus, strategies and goals of Cohesion Policy have experienced significant changes. With the increased importance of economic growth and job creation in the 2000's, supported by the Lisbon Strategy, cohesion started losing importance and the initial objectives of promoting regional development and reducing disparities between regions have been progressively replaced by others, such as promoting growth and employment. Based on the Portuguese experience in the design and programming of its operational programs, the study emphasizes the connections, divergences and dilemmas between Cohesion Policy and the Europe 2020 Strategy objectives and presents some contributions to the debate about the future of Cohesion Policy and Europe 2020 Strategy in order to minimize the risks of evolving from a place-based approach to a more blind territorial logic.

Keywords: Cohesion Policy, Europe 2020 Strategy, Territorial dimension

1. Introduction⁸

Economic, Social and Territorial Cohesion is a cornerstone of the European Project and Cohesion Policy is one of the most important policies of the European Union (EU) and historically one of the most financially significant. The founders of the European project recognize in the preamble to the Treaty of Rome in 1957 (...) the necessity 'to strengthen the unity of their economies and to ensure their harmonious development by reducing the differences existing between the various regions and the backwardness of the less favoured regions'. Fifty years later, the Article 174 Treaty of Lisbon (2010) reinforces these goals stating that (...) 'In order to promote its overall harmonious development, the Union shall develop and pursue its actions leading to the strengthening of its economic, social and territorial cohesion. In particular, the Union shall aim at reducing disparities between the levels of development of the various regions and the backwardness of the least favoured regions'.

⁸ **Acknowledgments:** This work is partially supported by: European Structural and Investment Funds in the FEDER component, through the Operational Competitiveness and Internationalization Programme (COMPETE 2020) [Project No. 006971 (UID/SOC/04011); Funding Reference: POCI-01-0145-FEDER-006971]; and national funds, through the FCT – Portuguese Foundation for Science and Technology under the project UID/SOC/04011/2013

The mobilized investment by the different instruments of Cohesion Policy represents roughly 45% of the EU 2014-2020 budget (33% to Cohesion Policy and 10% to Rural Development) and addresses the most vital challenges, from economic development to social and territorial cohesion, and has facilitated the attainment of some EU most challenging goals, from the completion of the single market to the Eastern enlargement.

Over the past four decades, the focus, strategies and goals of Cohesion Policy have experienced significant changes. The initial objectives of promoting regional development and reducing disparities between regions have been progressively replaced by others, such as promoting growth and employment (Barca, 2009). In the early stages, Cohesion Policy had eminently redistributive goals and it assumed an explicit spatial dimension, but by the end of the 20th century, the enlargement towards Eastern European countries and the limited willingness of net contributors to increase funding led to a turning point in Cohesion Policy (Piattoni & Polverari, 2016).

With the increased importance of economic growth and job creation in the 2000's supported by the Lisbon Strategy, cohesion started losing importance with a shift from competitiveness and regional equity towards regional and national efficiency. Those changes were deepened with the Europe 2020 Strategy, and the Cohesion Policy instruments had been progressively reoriented to incorporate the former priorities (economic growth and job creation) and to contribute to attain its objectives for smart, sustainable and inclusive growth. Cohesion Policy has become the EU's main investment instrument to contribute to the Europe 2020 Strategy objectives, and the European Structural and Investment Funds (ESIF) were oriented toward eleven thematic objectives, common to all member-states, which are directly derived from the latter. This means that policy interventions are designed to contribute directly to Europe 2020 Strategy goals. Finally, the Cohesion Policy also has a closer link to the broader economic governance process, through the so-called "macro-economic conditionality" measures (Haase, 2015)

But the Europe 2020 Strategy, focused on competitiveness, has a very limited contribution to the cohesion objectives, especially in promoting the territorial cohesion and underestimates the impact of territorial structures on smart, sustainable, inclusive growth (Böhme, Doucet, Komornicki, Zaucha, & Świątek, 2011). In fact, Europe 2020 Strategy has a very limited reference to cohesion/territorial issues, cohesion policy and its instruments, and is based on a top-down, uniform, and territorially blind approach, focusing essentially at the Union and Member State (MS) levels. The reduced importance of the cohesion policy objectives and its traditional territorial approach, can be demonstrated by the non-territorialised strategic goals of the EU 2020 Strategy, that completely undervalue the contribution of each region to the accomplishment of national targets,

and by the sectoral approach adopted on the definition of its 11 thematic objectives ((E Medeiros, 2017)).

2. The Cohesion policy post-2020 reform: Dilemmas and Challenges

The debate on the future of Cohesion Policy post 2020 was launched in August 2015. The Commission began to consider her proposals for the reform in the “7th Cohesion Report” and the debate included questions related to where cohesion policy should invest, what should be its priorities and how it can be implemented in a more flexible and efficient manner. The report shed light on the increasingly importance on cohesion policy in “reconciling sustainable economic growth with social progress”.

Given the discussion framework defined by the European Commissioner for Regional Policy, Corina Crețu to guide the post-2020 Cohesion policy reflections, three main scenarios emerged for the post-2020 European Structural & Investment Funds (ESIF): a) a first scenario entitled “continuity and modest change” with a modest simplification of rules, maintaining the seven years duration of the programme (2021-2027) and with a total budget share that remains at one third for cohesion policy (about EUR 900-950bn with cohesion policy allocations of EUR 300-330bn); b) a scenario of “significant change” with a radical simplification of rules and an increase duration of the programme, with a “net fund” model, or only with the European Regional Development Fund (ERDF), for less developed regions and a “deregionalised” European Social Fund (ESF) where differentiation becomes the principle and with a full alignment with national reforms as agreed within European Semester. In this scenario the total budget is about EUR 600bn with cohesion policy allocations of EUR 150-200bn; c) a third scenario of “system change/phasing-in of Eurozone budget” with a clear deconstruction of cohesion policy on the way to a fiscal federalism through, e.g. direct budget transfers, new instruments such as “EU Unemployment Reinsurance Scheme”, “Rainy Day Fund” or “EU Investment Protection Scheme”.

Regarding specifically the Cohesion Policy the European Commission also developed three scenarios regarding eligible Member States and corresponding total expenditure, namely: a) a “Cohesion for all regions” scenario, maintaining the current level of support for all MS and all regions, with a total expenditure of almost 35% of the EU budget (EUR 370bn) for the seven years period; b) a “support for less developed regions and cohesion countries” scenario where support for most developed regions of central and northern Europe countries as well as some regions in Italy and Spain would be discontinued. In this scenario the total budget will have a reduction of EUR 95bn; c) a “support only cohesion countries” where even the support for less developed regions in France, Italy and Spain would be discontinued, with a total budget reduction of EUR 124bn (figure

1).

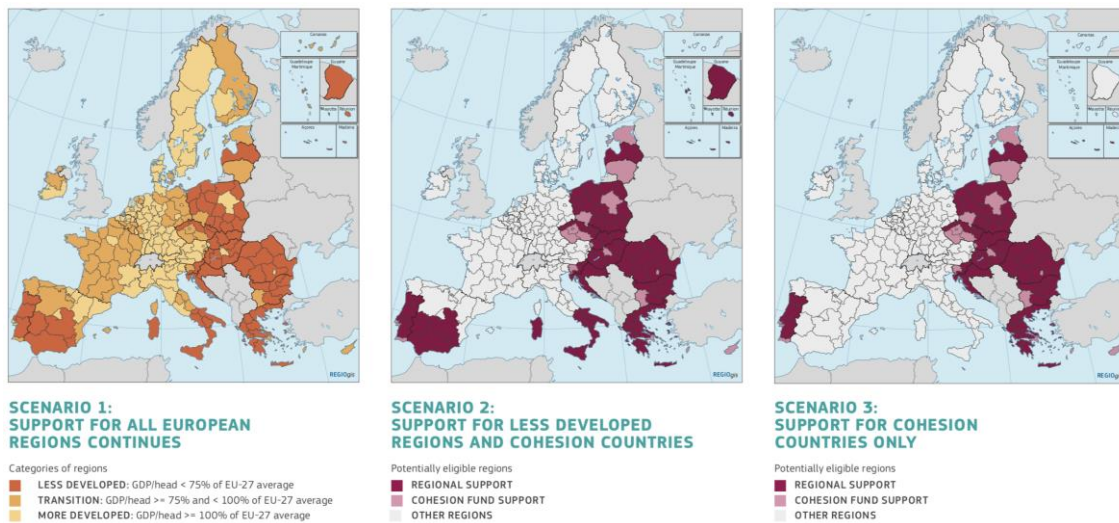


Figure 1. Cohesion Policy eligibility scenarios

Source: adapted from European Commission (2018). What kind of Europe for our future?

Given the considered scenarios, several positions were assumed by different Member States regarding the Post 2020 cohesion policy discussion, but two main opposite positions have emerged. The “Visegrad Group+4” (Bulgaria, Croatia, Romania and Slovenia), defends the maintenance of cohesion policy basically *as is*, but with more simplifications and reduced bureaucracy and administrative requirements, with a strong connection to economic governance through *ex ante* conditionalities. On the other side, the “Net Payers” present several critics to the maintenance of cohesion policy financial weight, defending that a centralized management (e.g. 2020 HORIZON, CEF) would perform better than the current shared management applied model, and proposed that the total budget and Member States contributions should be the same as the 2014-2020 programming period but with a more results-oriented contracting and added value demonstrations.

The Multiannual Financial Framework proposed by the European Commission at the beginning of May 2018 closely follows the first referred above scenario in terms of the overall budget, proposing for the post 2020 period (2012 to 2027) a value of EUR 1.135bn, corresponding to 11% of the EU-27 gross national income. With regard to Cohesion Policy, the Commission proposal also closely follows scenario 1 previously presented - "Cohesion for all regions" - proposing to introduce some changes and modernizations. Generally speaking, this proposal points to a reduction of the current eleven thematic objectives to only five policy objectives, namely (European Union, 2018):

- **Smarter Europe**, through innovation, digitization, economic transformation and support to small and medium-sized businesses;
- a **Greener, carbon free Europe**, implementing the Paris Agreement and investing in energy transition, renewables and the fight against climate change;

- a more **Connected Europe**, with strategic transport and digital networks;
- a more **Social Europe**, delivering on the European Pillar of Social Rights and supporting quality employment, education, skills, social inclusion and equal access to healthcare;
- a **Europe closer to citizens**, by supporting locally-led development strategies and sustainable urban development across the EU.

Approximately 65% to 85% of Cohesion Policy total investment will have to be applied in the first two objectives and the thematic concentration, that is, the allocation of resources by each political objective, will be applied at the national level. Another innovation relates to the method of allocating the funds, which will continue to be based on the Berlin formula adopted by the 1999 European Council, which is predominantly based on per capita GDP but incorporates new criteria for all categories regions, notably unemployment and education levels, climate change and the reception and integration of migrants, in order to better reflect the evolution of disparities in recent years and socio-economic reality on the ground. In terms of the architecture of cohesion policy, a substantial reduction in the number of European funding programs is proposed, from the current 58 to only 37, as well as a stronger relationship with the European Semester in order to improve the investment environment in Europe. In terms of its regulatory framework, it is proposed that it be simpler and more flexible and with less rules, more succinct and clear and common to the different European funds.

The reduction of the Multiannual Financial Framework caused by Brexit and the emergence of new EU priorities will certainly have a strong impact on resources for cohesion policy, but the most relevant impact will come mainly from changes in the objectives and scope of cohesion policy.

A first impact stems from changes in spatial coverage and eligibility criteria. The extension of the territorial coverage to all regions, rather than a concentration of funds only in the less developed regions, plus the introduction of the new above-mentioned eligibility criteria, may jeopardize the basic focus of cohesion policy, i.e. the reduction of regional asymmetries.

A second impact refers to thematic concentration. The investment focus of cohesion policy on Smarter Europe and Greener, Carbon free Europe objectives and the allocation of resources by each political objective being applied only at the national level, is exceedingly limiting for less developing regions like the ones with infrastructural deficits, and may jeopardize basic cohesion objectives, preventing the development of place-based policies to better respond to the specific bottlenecks and potential of each region.

A third impact refers to the requirement for each country/region to align the programming of funds with the European Semester. In this more restrictive arrangement, cohesion funds might well be used to finance the costs of structural reforms, meaning that a part of cohesion funds might end up serving purposes not directly linked to their core objectives.

Cohesion Policy place-based and tailor-made approach is pivotal to fight interregional and infra-regional disparities that are growing everywhere due to globalization, but with the current proposals it risks being downsized in terms of financial resources, spatial coverage focus, governance and objectives.

3. Conclusions

Although their relevant connections, the divergences between the (new) objectives of the Cohesion Policy (more focused on competitiveness) and its intervention tools (designed to promote cohesion) are becoming evident and deeper. The debates about the future of the Cohesion Policy (Böhme et al., 2011) and the review of Europe 2020 Strategy, highlighted these divergences and contradictions and claimed for a more effective consideration of the territorial determinants. This debate is also conditioned by the actual trends, since the current proposals of the European Commission for Cohesion Policy budget present a smaller value of investment and a more efficient and thematically focused scope and with greater homogeneity in its interventions like Bachtler & Polverari (2017) and Ferry, Kah, & Bachtler (2016) have foreseen. Given this scenario, the risks of not evolving to a more place-based approach, as recommended in the Barca report (2009), and accentuating the territorially blind logic, are very serious.

Cohesion Policy has been strongly oriented towards supporting the Europe 2020 Strategy through the requirements for thematic concentration in the 2014-2020 Programmes. Although research has shown significant alignment between the priorities set out in Partnership Agreements and Operational Programmes and the priorities of the Europe 2020 strategy (Heil, Tetenyi, & Danson, 2016), with a shift in the thematic orientation of programmes, especially towards SME competitiveness and low carbon economy, there have also been questions about the balance struck between the overarching goals of Cohesion Policy and the thematic focus of Europe 2020 (Piattoni & Polverari, 2016), notably the tensions between cohesion and competitiveness objectives, the insufficient multilevel approach to the socio-economic governance of both the EU and the Europe 2020 strategy (Begg, Corrado, Bachtler, Mendez, & Wislade, 2014; Budd, 2013), as well as the mismatched timetable between the annual monitoring of European Semester recommendations and the multi-annual planning of Cohesion Policy (Zakrzewska, 2015).

The major challenge is to (re)design a future Cohesion Policy as part of a coherent, consistent and mutually reinforcing policy framework at EU and Member State levels which recognizes that 'sectoral policy' objectives – innovation, a low-carbon economy, social inclusion and the integration of migrants – cannot be addressed effectively without taking account the its territorial dimensions. The economic, social and institutional differences across the EU need a strong commitment to integrated territorial policy responses and an effective territorialisation of sectoral policies, meeting

the different comparative advantages, development opportunities and challenges of regions with place-specific strategies and interventions.

As in previous reform debates, Cohesion Policy is under pressure to justify its added value in relation to EU political objectives. The latest data presented in the 7th Seventh report on economic, social and territorial cohesion (European Commission, 2017) shows that the challenges for economic, social and territorial cohesion remain profound, with wide disparities across and within countries, especially with respect to unemployment. Cohesion policymakers have emphasised that there is increasing evidence for the effectiveness of Cohesion Policy and they highlight the contribution of Cohesion Policy to Europe 2020, economic governance and structural reforms through thematic concentration, macroeconomic conditionality and *ex ante* conditionalities.

However, there are competing pressures on the EU budget. Cohesion Policy is already making a substantial contribution to the main policy fields for the EU (economic growth, managing migration, climate change, energy security, digital agenda, defence and security), but there are still valid concerns as to whether this is the most efficient way for the EU to respond to new policy challenges. Cohesion Policy is already managing difficult policy tensions and, arguably, suffering from policy overload, so one of the most difficult debates for post-2020 is to clarify the priorities for Cohesion Policy and its relationship with other EU policies. This implies, as referred by Bruijn (2017), a major revision of EU 2020 Strategy, putting the territory back at the heart of Cohesion Policy and diminishing the tension between a sectoral and a political integrated approach, by not using sector-focused thematic objectives but instead ‘territorial keys’.

4. References

- Bachtler, J., & Polverari, L. (2017). *Research for REGI Committee – Building Blocks for a Future Cohesion Policy – First Reflections*. <https://doi.org/10.2861/337566>
- Barca, F. (2009). *An agenda for a reformed cohesion policy. A place-based approach to meeting European Union challenges and expectations*. Independent Report prepared at the request of Danuta Hübner, Commissioner for Regional Policy, April 2009.
- Begg, I., Corrado, M., Bachtler, J., Mendez, C., & Wislade, F. (2014). *European economic governance and cohesion policy*. Study for the European Parliament’s Committee on Regional Development. Brussels.
- Böhme, K., Doucet, P., Komornicki, T., Zaucha, J., & Świątek, D. (2011). *How to strengthen the territorial dimension of “Europe 2020” and EU Cohesion Policy*. Warsaw.
- Bruijn, M. de. (2017). Supporting territorial cohesion and the Europe 2020 strategy: tensions in EU cohesion policy. In E. Medeiros (Ed.), *Uncovering the Territorial Dimension of European Union Cohesion Policy: Cohesion, Development, Impact Assessment and Cooperation* (p. 218). Taylor & Francis.
- Budd, L. (2013). EUROPE 2020: a strategy in search of a regional policy rationale? *Policy Studies*, 34(3), 274–290. <https://doi.org/10.1080/01442872.2013.771056>
- European Commission. (2017). *My region, my Europe, our future: Seventh cohesion report on economic, social and territorial cohesion*. Luxembourg: Publications Office of the European Union.

- Ferry, M., Kah, S., & Bachtler, J. (2016). *Maximisation of synergies between European Structural and Investment Funds and other EU Instruments to attain EUROPE 2020 goals*. Study for the European Parliament's Committee on Regional Development, Brussels.
- Haase, D. (2015). *The Cohesion Policy Dimension of the Implementation of the Europe 2020 Strategy*. Study for the European Parliament's Committee on Regional Development, Brussels.
- Heil, P., Tetenyi, T., & Danson, M. (2016). *The use of new provisions during the programming phase of the European Structural and Investment Funds*. European Commission. <https://doi.org/10.2776/578179>
- Medeiros, E. (2017). *Uncovering the Territorial Dimension of European Union Cohesion Policy: Cohesion, Development, Impact Assessment and Cooperation*. Taylor & Francis.
- Piattoni, S., & Polverari, L. (2016). *Handbook on Cohesion Policy in the EU*: Edward Elgar Publishing, Incorporated.
- Zakrzewska, A. (2015). EU economic governance and cohesion policy: what are the implications of governance reforms for cohesion policy? In *Challenges for the new Cohesion Policy in 2014-2020: An Academic and Policy Debate*. Riga 4-6 February 2015.

III CONFERÊNCIA P3DT
Políticas de base territorial
V. N de Gaia, 1 e 2 de março de 2018

**A promoção da saúde implica novas políticas de base territorial –
estudo de caso sobre a prevalência da *Diabetes Mellitus* tipo 2 no
concelho de Vila Nova de Gaia**

C. Sousa ^(a), A. Monteiro ^(b)

^(a) Instituto de Saúde Pública da Universidade do Porto (ISPUP), miguelsousa83@gmail.com

^(b) Departamento de Geografia da Faculdade de Letras da Universidade do Porto, CEGOT, CITTA, amonteirosousa@gmail.com

Resumo

A *Diabetes Mellitus* tipo 2 (DM) é uma doença metabólica muito grave cuja prevalência tem vindo a aumentar muito nas últimas décadas apesar de ser ainda muito subdiagnosticada. As consequências nos alvos e na sociedade são diversas e de índole material e imaterial. A investigação científica tem demonstrado que tanto a prevenção como o tratamento dependem do estilo de vida e que, em muitos casos, a alteração de hábitos de vida pode substituir, com sucesso, o uso de fármacos. Esta mudança de estilo de vida inclui, entre outros, o exercício físico, a alimentação saudável ou até o afastamento de estados depressivos e de comportamentos aditivos e dependências. Todavia, para que a prescrição de outros *lifestyles* implica o conhecimento à escala local da combinação *people & place* e um diálogo contínuo e próximo entre os atores da saúde e quem decide sobre o território.

Neste contributo foi avaliada a prevalência da DM no concelho de Vila Nova de Gaia (VNG) e estimados os custos com os internamentos entre 2000 e 2013 para procurar identificar os tipos e níveis de gravidade de risco que podem ser colmatados com outras políticas de base territorial adequadas a cada um dos vários contextos geográficos existentes em VNG.

Palavras chave: *Diabetes Mellitus* tipo 2 (DM), Impactes das políticas locais na Saúde, Áreas de Injustiça Social, Económica e Ambiental.

1. Objetivo

A construção de espaços saudáveis para os seres humanos implica a concatenação de um conjunto diverso de variáveis durante o processo de desenho das políticas de ordenamento do território. Não é uma tarefa fácil e não é ainda comum em Portugal. Por isso, é necessário produzir evidência científica que ilustre com clareza as vantagens das leituras holísticas do território sobretudo à escala local.

A promoção da saúde e a prevenção da doença, por boas e más razões, é uma preocupação que importa a todos e que por esse motivo pode ser uma alavanca importante para influenciar outros modos de definir as políticas de ordenamento assentes nas especificidades de cada território.

Neste contributo pretendemos demonstrar como a prevenção da *Diabetes Mellitus* tipo 2 (DM) no concelho de Vila Nova de Gaia pode ser um estímulo para olhar o território numa perspetiva sistémica.

2. Revisão da literatura

A DM é uma doença metabólica caracterizada pela persistência de um nível elevado de glicose no sangue que provoca lesões nos tecidos de diversos órgãos, embora seja mais frequente afetar os rins, os olhos, os nervos periféricos e o sistema vascular, provocando complicações muitas vezes fatais (OND, 2014). É uma das principais causas de cegueira, insuficiência renal e amputação de membros inferiores nos países desenvolvidos e um dos riscos mais elevados para a ocorrência de doenças coronárias e de acidentes vasculares cerebrais (OND, 2014).

A DM é uma doença que tem vindo a aumentar em todo o mundo e que, em Portugal, é já responsável por 97 óbitos por 100 000 habitantes dos 20 aos 79 anos (Santana, 2014). É uma patologia que afeta atualmente 17 milhões de pessoas com consequências materiais e imateriais urge mitigar. Cerca de 90% dos casos de DM estão associados a excesso de peso e estão fortemente associados aos estilos de vida, aos contextos sociais, culturais e económicos assim como com à qualidade da oferta de lazer e recreio nos espaços públicos e privados (Monteiro, 2012). Por estes motivos, parece óbvio que a inversão desta tendência dramática, numa época em que a pirâmide etária está cada vez mais envelhecida e em que os recursos disponíveis para a medicina preventiva e curativa são cada vez mais escassos, terá de passar por uma conjugação inteligente entre terapias médicas e de planeamento e ordenamento do território com políticas de base territorial (Fig. 1).

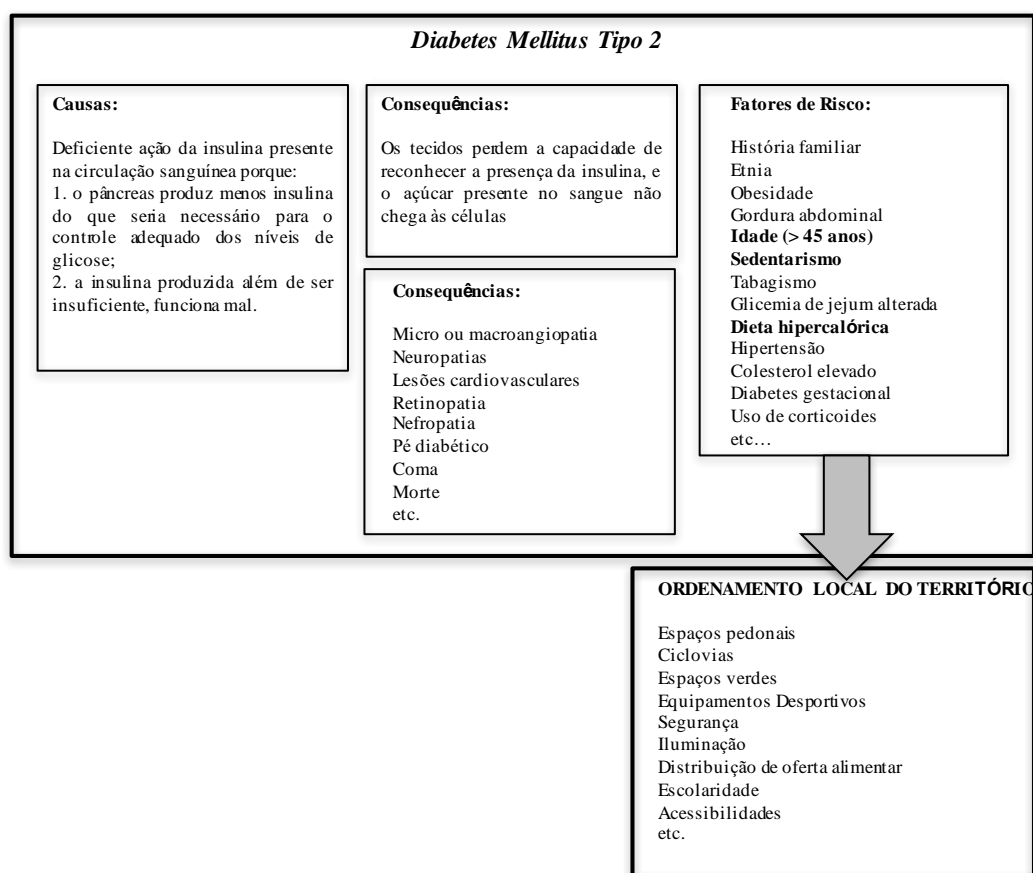


Fig. 1 – Causas, consequências e determinantes da *Diabetes Mellitus* – tipo 2 (DM).

A literatura aponta para uma forte correlação entre a morbilidade e a mortalidade com a DM e os *modus vivendi* em ambientes obesogénicos, que combinam injustiças sociais, económicas e ambientais e que, por isso mesmo, parecem propiciar a adoção de hábitos alimentares pobres e sobre energéticos, a inatividade física, comunidades envelhecidas, baixa escolaridade, desemprego elevado, baixos rendimentos, más condições da habitação, fraca disponibilidade de infraestruturas e equipamentos de desporto, recreio e lazer e dificuldades de acesso aos cuidados de saúde (Santana, 2014), stress emocional, do trabalho, ansiedade, desordens depressivas, exposição a poluição atmosférica e sonora (Tamayo, T., et al., 2014) e essa condição parece já bem evidente em Vila Nova de Gaia (Sousa, 2016).

A inventariação espacializada da prevalência da DM em Vila Nova de Gaia pode permitir avaliar conjuntamente as consequências da *people and its place* e motivar os fazedores do território a contemplar esta variável nas ofertas que esboçam, planificam e ajudam a construir à escala concelhia.

3. Dados e métodos

Para este contributo foram coligidas e analisadas as admissões hospitalares diárias no Hospital Santos Silva de pessoas residentes no concelho de Vila Nova de Gaia com o diagnóstico DM (códigos ICD9 CM 250, 648.0 e 775) entre 2000 e 2013 disponibilizada pela Administração Central do Sistema de Saúde (ACSS). Tendo em conta a *Tabela Nacional de Preços por GDH_Internamento* e com a *Tabela Nacional de Grupos de Diagnóstico Homogéneo* em vigor no período analisado, foram calculados os custos diretos com o internamento de indivíduos com esta doença como diagnóstico principal ou associado.

4. Discussão dos resultados

Pelas razões que são sobejamente conhecidas, o número de internamentos (todas as causas) da população residente em Vila Nova de Gaia tem vindo a aumentar (Fig.2). Vila Nova de Gaia evidencia, no contexto da Área Metropolitana do Porto, uma elevada prevalência de DM que emerge tanto na análise dos números absolutos de internamentos como nos números relativizados à população residente e que traduz consequências individuais e sociais muito graves (Fig. 2 a Fig. 7). Estes resultados recomendam uma reflexão urgente sobre a necessidade de alterar os estilos de vida como uma das terapêuticas mais eficazes e menos onerosas para o tratamento da DM.

Todavia, para que esta terapêutica possa impor-se é necessário que estejam garantidas condições de qualidade no espaço vivido e que obrigam à adoção, a montante, de políticas de ordenamento do território que consagrem, por exemplo, espaços de lazer e recreio de proximidade seguros, oferta de alimentos saudáveis, infraestruturas e equipamentos desportivos acessíveis, etc..

No entanto, como a literatura sobre esta temática descreve, é necessário identificar à escala local os

constrangimentos e as ameaças existentes, tanto do ponto de vista do território como da matriz cultural, social e económica das pessoas que os utilizam. Só assim será possível implementar políticas, programas, ações e medidas *tailored* eficazes quer do ponto de vista dos resultados obtidos na diminuição da prevalência da DM, quer quanto à otimização dos recursos humanos e financeiros necessários para a sua concretização.

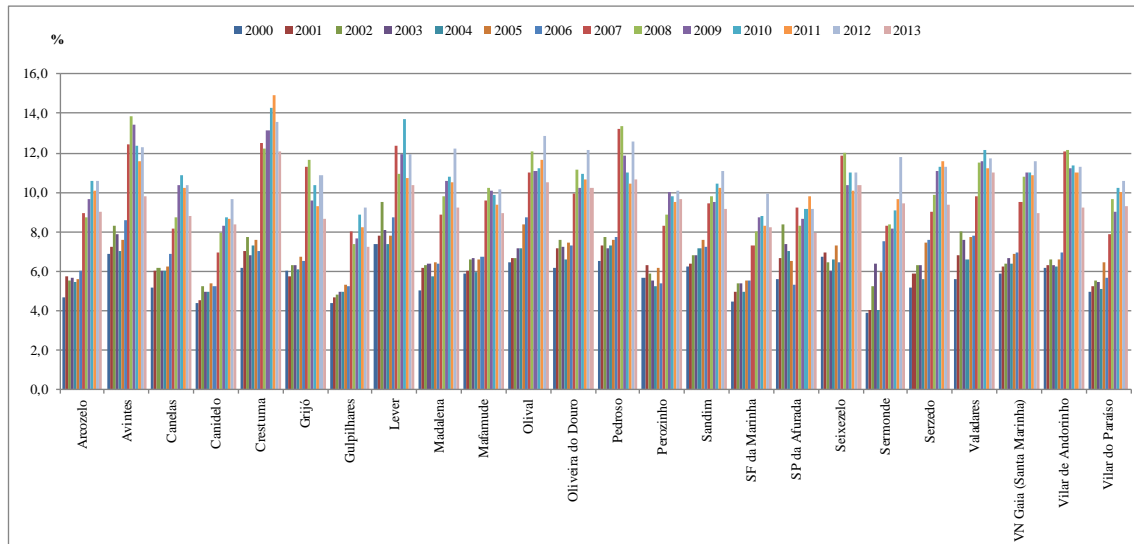


Fig. 2 - Admissões (todas as causas) no Hospital Santos Silva de residentes em Vila Nova de Gaia entre 2000 e 2013 relativizados à população residente (Sousa, 2016).

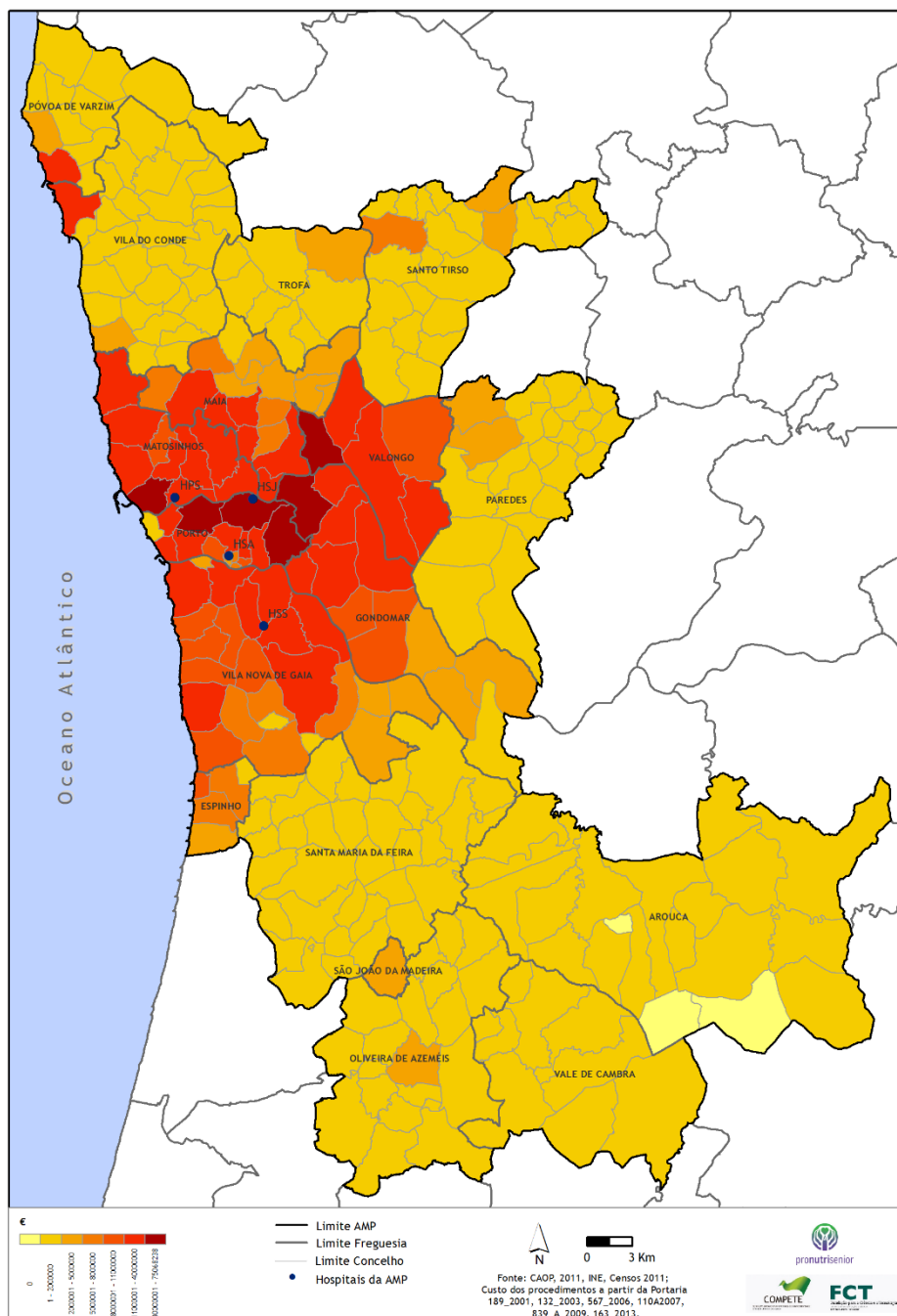


Fig. 3 - Distribuição geográfica dos custos totais com os internamentos nos Hospitais Santos Silva, St.º António, S. João e Pedro Hispano de residentes a AMP com diagnóstico principal ou associado de DM (ICD9CM 250 e 648.0 e 775.1) entre 2000 e 2013.

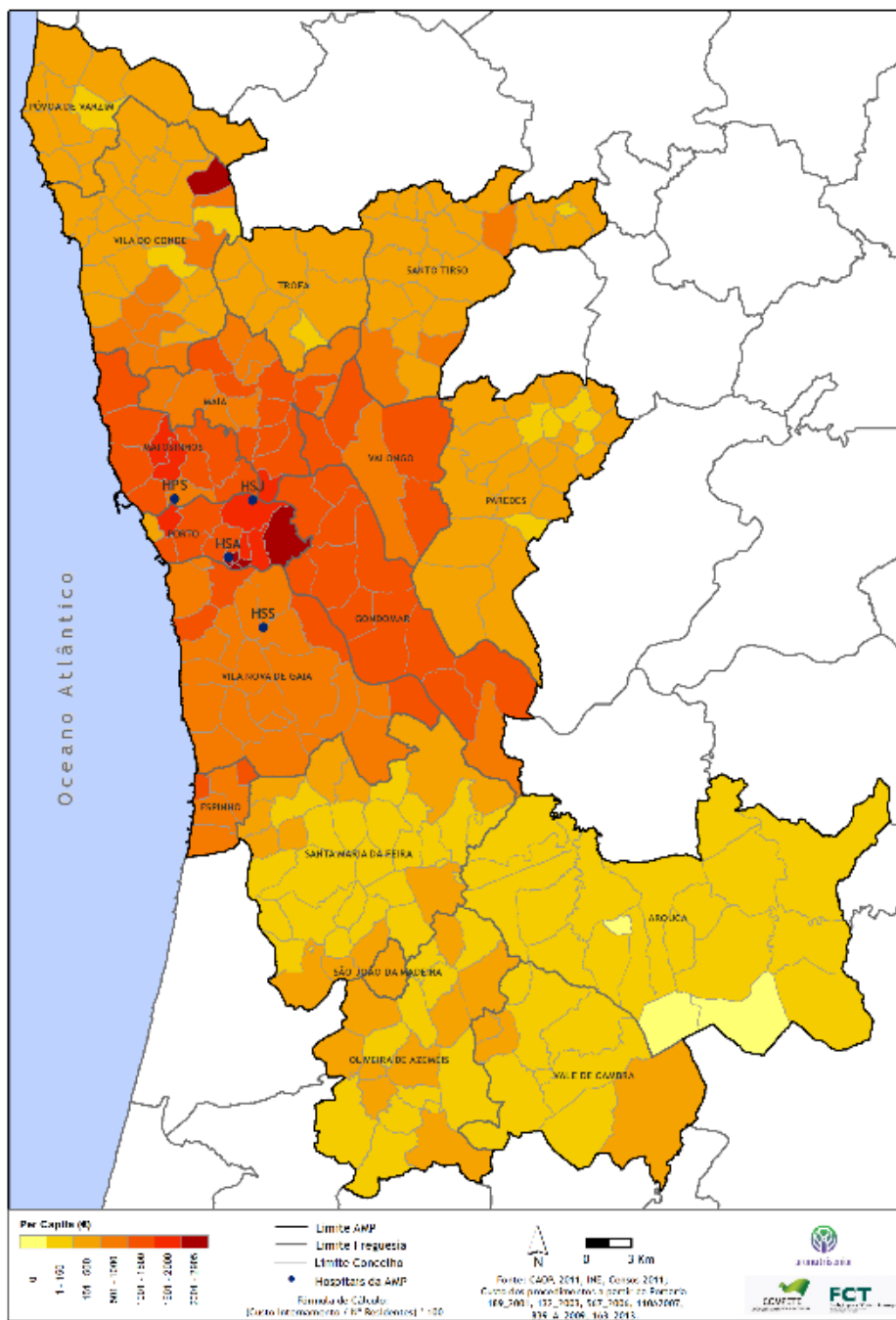


Fig. 4- Distribuição geográfica dos custos relativizados à população residente em cada um dos concelhos da AMP com os internamentos nos Hospitais Santos Silva, Stº António, S. João e Pedro Hispano de residentes a AMP com diagnóstico principal ou associado de DM (ICD9CM 250 e 648.0 e 775.1) entre 2000 e 2013.

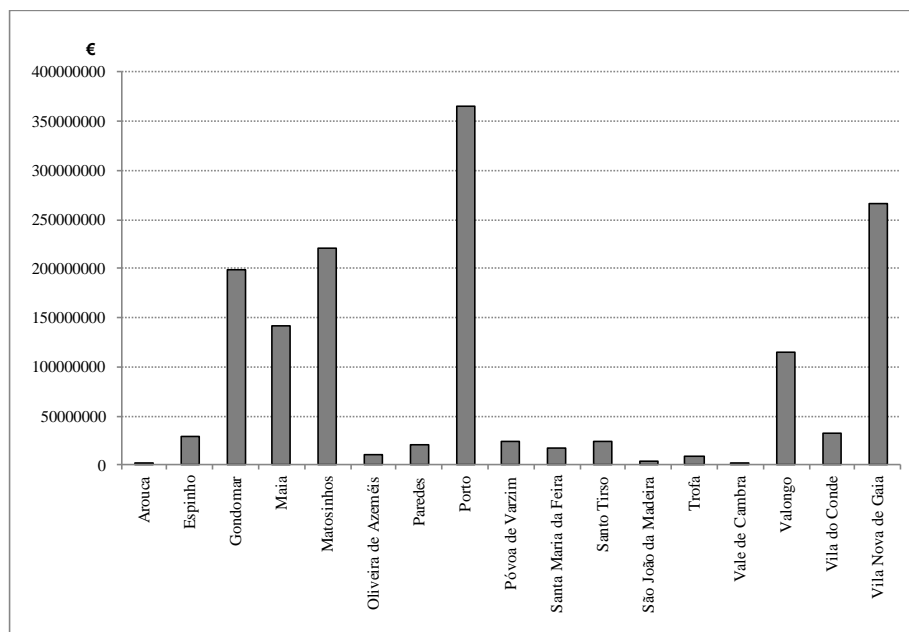


Fig. 5 - Custos com os internamentos nos Hospitais Santos Silva, Stº. António, S. João e Pedro Hispano devido a Diabetes (ICD9CM 250 e 648.0 e 775.1) associada a indivíduos residentes na AMP17 entre 2000 e 2013.

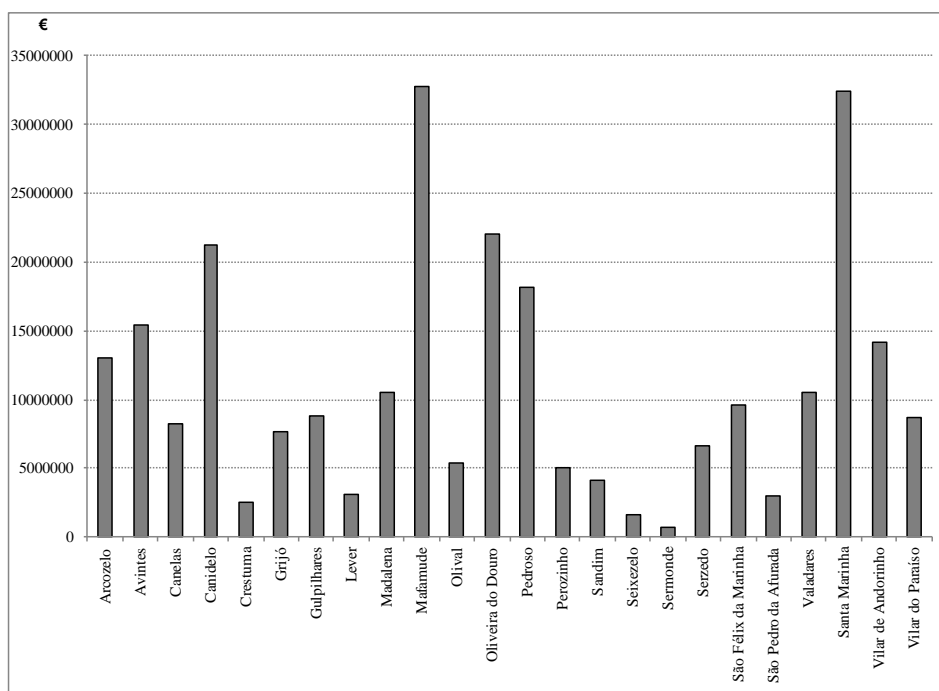


Fig. 6 - Custos Totais, entre 2000 e 2013, com os internamentos nos Hospitais Santos Silva, Stº. António, S. João e Pedro Hispano de indivíduos residentes em Vila Nova de Gaia, com diagnóstico associado de Diabetes (ICD9CM 250 e 648.0 e 775.1).

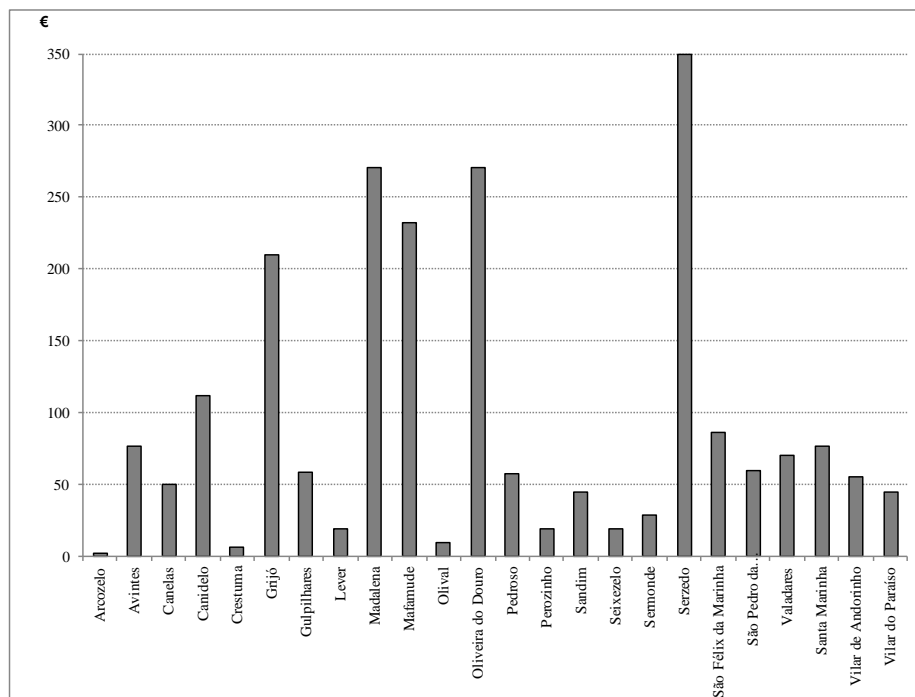


Fig. 7 - Custos Totais (média por ano per capita), entre 2000 e 2013, com os internamentos nos Hospitais Santos Silva, Stº. António, S. João e Pedro Hispano de indivíduos residentes em Vila Nova de Gaia, com diagnóstico associado de Diabetes (ICD9CM 250 e 648.0 e 775.1).

5. Agradecimentos

Ao EEA Grant, Projecto 81NU5-PRONUTRISENIOR - Empowerment of health professionals in Nutrition for seniors: A holistic approach.



6. Bibliografia

- Auchincloss, A. H., Diez Roux, A. V., Brown, D. G., Erdmann, C. A., & Bertoni, A. G. (2008). Neighborhood resources for physical activity and healthy foods and their association with insulin resistance. *Epidemiology*, 19(1), 146-157.
- Auchincloss, A. H., Diez Roux, A. V., Mujahid, M. S., Shen, M., Bertoni, A. G., & Carnethon, M. R. (2009). Neighborhood resources for physical activity and healthy foods and incidence of type 2 diabetes mellitus: the Multi-Ethnic study of Atherosclerosis. *Arch Intern Med*, 169(18), 1698-1704.
- Carnethon, M. R., Kinder, L. S., Fair, J. M., Stafford, R. S., & Fortmann, S. P. (2003). Symptoms of depression as a risk factor for incident diabetes: findings from the National Health and Nutrition Examination Epidemiologic Follow-up Study, 1971-1992. *Am J Epidemiol*, 158(5), 416-423.
- Cox, M., Boyle, P. J., Davey, P. G., Feng, Z., & Morris, A. D. (2007). Locality deprivation and Type 2 diabetes incidence: a local test of relative inequalities. *Soc Sci Med*, 65(9), 1953-1964.
- Diez Roux, A. V., & Mair, C. (2010). Neighborhoods and health. *Ann N Y Acad Sci*, 1186, 125-145.
- Hannon, T. S., Carroll, A. E., Palmer, K. N., Saha, C., Childers, W. K., & Marrero, D. G. (2015). Rationale and design of a comparative effectiveness trial to prevent type 2 diabetes in mothers and children: the ENCOURAGE healthy families study. *Contemp Clin Trials*, 40, 105-111.

- INE (2011). Recenseamento Geral da População. Lisboa.
- Krueger, P. M., & Chang, V. W. (2008). Being poor and coping with stress: health behaviors and the risk of death. *Am J Public Health*, 98(5), 889-896.
- Lorant, V., Deliege, D., Eaton, W., Robert, A., Philippot, P., & Ansseau, M. (2003). Socioeconomic inequalities in depression: a meta-analysis. *Am J Epidemiol*, 157(2), 98-112.
- Mezuk, B., Chaikiat, Å., Li, X., Sundquist, J., Kendler, K. S., & Sundquist, K. (2013). Depression, neighborhood deprivation and risk of type 2 diabetes. *Health & Place*, 23, 63-69.
- Mezuk, B., Eaton, W. W., Golden, S. H., & Ding, Y. (2008). The influence of educational attainment on depression and risk of type 2 diabetes. *Am J Public Health*, 98(8), 1480-1485.
- Monteiro, A., Fonseca, L., Almeida, M., Sousa, C., Velho, S., Carvalho, V. (2012). "Atlas da saúde e da doença – vulnerabilidades climáticas e socioeconómicas na Grande Área Metropolitana do Porto e Concelho do Porto", (Volumes I e II), 167 páginas. ISBN: 978-989-98681-0-6 (versão papel), ISBN: 978-989-98681-0-6 (versão digital).
- Mujahid, M. S., Diez Roux, A. V., Shen, M., Gowda, D., Sanchez, B., Shea, S., Jackson, S. A. (2008). Relation between neighborhood environments and obesity in the Multi-Ethnic Study of Atherosclerosis. *Am J Epidemiol*, 167(11), 1349-1357.
- Santana, Paula C. C., LOUREIRO, Adriana, RAPOSO, João, BOAVIDA, José Manuel. (2014). <Geografias da Diabetes em Portugal. Como as condições do contexto influenciam o Risco de Morrer, ACTA MÉDICA PORTUGUESA, (2014). Revista Científica da Ordem dos Médicos.
- Schootman, M., Andresen, E. M., Wolinsky, F. D., Malmstrom, T. K., Miller, J. P., Yan, Y., & Miller, D. K. (2007). The effect of adverse housing and neighborhood conditions on the development of diabetes mellitus among middle-aged African Americans. *Am J Epidemiol*, 166(4), 379-387.
- Sousa, C. and A. Monteiro (2016). "A diabetes mellitus tipo 2 na área metropolitana do Porto: o risco de uma realidade amarga provocada também pelo (des)ordenamento território." *Territorium: revista portuguesa de riscos, prevenção e segurança* (23): 51–64
- Tamayo, T., Rosenbauer, J., Wild, S. H., Spijkerman, A. M. W., Baan, C., Forouhi, N. G., Rathmann, W. (2014). Diabetes in Europe: An update. *Diabetes Research and Clinical Practice*, 103(2), 206-217.
- Tuomilehto, J., & Lindström, J. (2004). Recent lifestyle trials in the prevention of type 2 diabetes. *International Congress Series*, 1262, 328-331.
- Yen, I. H., & Kaplan, G. A. (1999). Poverty area residence and changes in depression and perceived health status: evidence from the Alameda County Study. *Int J Epidemiol*, 28(1), 90-94.

Legislação Consultada

- Portaria nº 189 de 2001, de 9 de Março, Diário da República I Série-B, N.º 58 — 9/03/2001, páginas 1299-1368.
- Portaria nº 132 de 2003, de 5 de Fevereiro, Diário da República I Série-B, N.º 30 — 5/02/2003, páginas 743-806.
- Portaria nº 567 de 2006, de 12 de Junho, Diário da República I Série-B, N.º 113 — 12/06/2006, páginas 4173-4267.
- Portaria nº 110-A de 2007, de 23 de Janeiro, Diário da República I Série, N.º 16 — 23/01/2007, páginas 636-(2) a 636-(124).
- Portaria nº 839-A de 2009, de 31 de Julho, Diário da República I Série, N.º 147 — 31/07/2009, páginas 4978-(2) a 4978-(124).
- Portaria nº 163 de 2013, de 24 de Abril, Diário da República I Série, N.º 80 — 24/04/2013, páginas 2495-2606.

FOTO: FERNANDO BARROSA

III CONFERENCE ON PUBLIC POLICIES

PLACE -BASED POLICIES

TERRITORIAL PLANNING AND SPATIAL DEVELOPMENT (P3DT)

ORGANIZER

CEGOT
Centro de Estudos de Geografia e Ordenamento do Território

P3DT
Programa de Doutoramento em Geografia e Ordenamento do Território

PARTNERS

VILA NOVA DE **GAIA**
Câmara Municipal

Associação Portuguesa de Geógrafos

Associação Portuguesa de Geógrafos

Comissão Europeia

FUNDING

FCT Fundação para a Ciência e a Tecnologia

COMPETE 2020

PORTUGAL 2020

UNião Europeia
Fundos Europeus
Iniciativa de Emprego Juvenil

REPÚBLICA PORTUGUESA